**Сущность и виды административной квазисудебной деятельности в США.**

Деятельность учреждения в качестве квазисудебного органа охватывается понятием «adjudication», т. е. административное разбирательство (арбитраж). Она охватывает почти все области функционирования администрации за исключением ее нормотворчества. Параграф 551 Свода законов определяет такое разбирательство как «процесс формулирования учреждением приказа». Приказ же, в свою очередь, означает «окончательное решение учреждения, полностью или часть его, утвердительное, отрицательное, запретительное или декларативное по форме, по вопросам иным, чем нормотворчество, но включая лицензирование». Приведенная формула указывает на судебный характер административного разбирательства.

Для одних учреждений рассмотрение заявлений или претензий частных лиц является лишь частью их работы. Характерным признаком, отличающим такие учреждения от судов, является их положение при разрешении спора. Если суд выступает в роли арбитра между двумя сторонами, одной из которых может быть государственный орган, то учреждение является стороной, к которой обращено ходатайство частного лица. Следовательно, оно становится судьей в своем собственном деле. В таких учреждения сформировалась особая система органов административной юстиции. Ключевое положение среди них занимают административные судьи. Кроме них в некоторых учреждениях имеются также особые апелляционные управления. При этом прослеживается тенденция к дальнейшему обособлению органов административной юстиции внутри учреждений, усиление их самостоятельности.

Для других учреждений рассмотрение споров - их единственная функция. Такими являются, например, штатные комиссии по выплате компенсаций рабочим и служащим. Созданные в качестве специализированных учреждений, такие учреждения развиваются в дальнейшем обычно в двух направлениях. Одни из них, например Национальный совет по трудовым отношениям, получают помимо судебных также нормотворческие полномочия и становятся полновластными административными учреждениями. Другие постепенно трансформируются в настоящие суды. Так орган - предшественник Федерального претензион-ного суда США, учрежденный в 1855 г., существовал первоначально как учреждение, собиравшее материалы по претензиям частных лиц и представлявшее Конгрессу свои рекомендации. Вскоре, в 1863г., он уже получил полномочия выносить решения по существу этих претензий. И, наконец, через 99 лет Верховный суд США в решении по делу Glidden Co. v. Zdanok объявил его полноправным судебным органом.

Квазисудебные органы устанавливают права и обязанности частных лиц в ходе осуществления ими полномочий двух главных видов:

1) регулирующих -лицензирование, надзор за исполнением законов и других нормативных актов, налогообложение и т. д. и

2) распределяющих - выдача пенсий и различных других пособий.

Использование лицензирования в качестве способа государственного регулирования хозяйственной деятельности частного сектора получило широкое распространение. Уже в конце 60-х годов в США существовало 1240 видов деятельности, занятия которыми разрешалось только при наличии лицензии. Так, Комиссия междуштатной торговли выдает сертификаты новым железнодорожным и автомобильным перевозчикам, Федеральная энергетическая регулирующая комиссия лицензирует строительство гидроэлектростанций, Федеральная комиссия связи - радио и телевидение, Ядерная регулирующая комиссия - использование ядерной энергии и т. д.

Сильным средством воздействия на регулируемую отрасль служит угроза временного прекращения или даже невозобновления лицензии. Держатели лицензий обычно предпочитают подчиняться указаниям администрации. Почти во всех случаях решение администрации по лицензионному вопросу может быть обжаловано в суд.

Другим важным видом судебно-распорядительной деятельности администрации является надзор за исполнением нормативных актов. Так, согласно Закону о Федеральной торговой комиссии 1914г. на эту комиссию возложена обязанность предотвращать использование в торговле «нечестных методов конкуренции». Полномочия по устранению «нечестной практики» наделены также Национальный совет по трудовым отношениям,'Комиссия междуштатной торговли и другие учреждения.

В 60-е годы в связи с ужесточением борьбы за расовое равноправие усилился надзор администрации за соблюдением соответствующего законодательства, были созданы специальные органы, призванные добиться ослабления напряженности во взаимоотношениях различных рас и национальностей. Так, в Нью-Йорке с 1962 г. действует Комиссия по правам человека, 15 членов которой назначаются мэром города. Комиссия разбирает жалобы на дискриминацию по признаку расы, веры, пола или возраста со стороны работодателей, домовладельцев, профсоюзов, учебных заведений, владельцев мест общего пользования.

В XX в. было принято множество законов о выдаче различных пенсий и пособий. На административные учреждения «свалилась» масса дел по их назначению. Большая часть пенсий и пособий выдается учреждениями штатов, к компетенции которых относится их назначение. Но и федеральные учреждения распределяют целый ряд пенсий и пособий, часто в дополнение к штатным. Наиболее значительная социальная программа, осуществляемая федеральным правительством, предусмотрена Законом о социальном обеспечении 1935г. Исполнение его возложено на Администрацию социального обеспечения в составе департамента здравоохранения и гуманитарных служб.

Заявления рассматриваются многочисленными арбитрами и ревизорами (все они юристы), в местных отделениях администрации. Арбитр, проверяя представленные заявителем документы, устанавливает, удовлетворяет ли ходатай требованиям закона, и при положительном ответе назначает ему пенсию. Решение арбитра проверяется затем ревизором. При расхождении между ними вопрос решается вышестоящим должностным лицом. Специальные вопросы (правовые, о размере пособий, источниках покрытия и т. п.) решаются группами специалистов в арбитражной секции. Вопросы политики рассматриваются руководителями структурных подразделений администрации, а наиболее важные - уполномоченным по социальному обеспечению этой администрации. Лицо, не согласное с решением арбитра или ревизора, имеет право потребовать пересмотра его дела в том же местном отделении.

В случае несогласия заявителя с результатами пересмотра устраивается слушание. Однако, если заявитель не намеревается представить на слушании новые доказательства, он может потребовать вместо него проведения независимого пересмотра решения арбитра на основании документов, содержащихся в деле. Как проведение слушания, так и независимый пересмотр осуществляются административным судьей. В Администрации социального обеспечении в 1980г. работало 698 таких судей - более половины административных судей федерации22. Решение судьи может быть обжаловано в Апелляционный совет - полунезависимый орган в системе администрации. Совет состоит из 8 членов, назначаемых администрацией из числа лиц, имеющих юридическую подготовку и административную практику в социальной сфере. Решения совета могут быть обжалованы только в суд.

Рассмотренная выше система административного разбирательства и внутриведомственного обжалования является типичной для учреждений, занимающихся назначением социальных пособий. Аналогичные подразделения и процедуры имеются в департаменте по делам ветеранов. Совете по делам бывших железнодорожников, в Бюро по делам индейцев департамента внутренних дел и ряде других.

**Гласность, открытость и доступность административной процедуры в США.**

Американцы приложили большие усилия для того, чтобы сделать административный процесс открытым, доступным для всех заинтересованных лиц, для широкой общественности, чтобы оградить население от произвола бюрократии. Это делается путем широкого информирования граждан о том, чем администрация занимается, контролем граждан за заведенными на них делами, путем проведения открытых заседаний коллегиальных органов и открытых слушаний в учреждениях нормо-творческих и квазисудебных дел.

Параграф 552 пятого раздела Свода законов подробно регламентирует вопросы информирования общественности о работе администрации. Он обязывает каждое учреждение публиковать в «Федерал Рэджистэр»: 1) описание организации своих центральных и местных органов и того, где, от кого и каким образом могут быть получены информация и решения, а также кому могут быть переданы документы и сделаны запросы; 2) заявление относительно общего порядка и способа функционирования учреждения, в том числе о всех официальных и неофициальных процедурах; 3) процедурные правила, описания бланков и мест, где эти бланки могут быть получены, инструкции об объеме и содержании всех письменных документов, отчетов и проверок; 4) нормативные акты, общеполитические заявления или толкования общего применения. Учреждение обязано сообщать об этих актах не только в «Федерал Рэджистэр», но и в иных изданиях.

Параграф 552 предоставляет гражданам также право свободного доступа к документам учреждений. С принятием в 1967 г. Закона о свободе информации свободный доступ стал правилом, а не исключением. В настоящее время любой гражданин вправе требовать от учреждения предоставления ему для ознакомления: 1) окончательных мнений, в том числе совпадающих и особых, а также приказов, изданных в ходе рассмотрения дел; 2) политических заявлений и толкований, одобренных учреждением и не опубликованных в «Федерал Рэджистэр»;

3) руководств и инструкций для персонала учреждения, которые касаются гражданина. Указанные материалы предоставляются в оригинале лишь в тех случаях, когда они не могут быть выданы в виде копии за плату по прейскуранту, публикуемому учреждением. Граждане имеют также право на получение от учреждения указателя всех актов, которые должны быть опубликованы или представлены в распоряжение граждан. На все эти материалы учреждение может ссылаться в суде, выступая против частного лица, только в тех случаях, когда 1) они были внесены в указатель и опубликованы или открыть! для свободного к ним доступа либо 2) соответствующему лицу было «своевременно и действительно» сообщено об их содержании.

Для ответа учреждения на запрос частного лица о выдаче ему документов установлен срок, равный 10 рабочим дням. Отказ о выдаче документа может быть обжалован вышестоящему должностному лицу, которое обязано рассмотреть жалобу в течение 20 рабочих дней. Гражданин имеет право обратиться в окружной суд с жалобой на незаконные действия администрации, когда та не предоставляет «быстро» материалы, которые она обязана предоставить. Дело о неправомерных действиях учреждения рассматривается в суде по месту жительства или работы ходатая либо по месту нахождения запрашиваемых документов. В суде как первой, так и второй инстанций оно имеет приоритет перед всеми другими делами, кроме особо важных по определению суда, и рассматривается «незамедлительно и быстро». Дело рассматривается судом по существу, и бремя доказывания своей невиновности лежит на учреждении, тогда как обычно в американском судопроизводстве доказывание вины ответчика лежит на истце. При неисполнении приказа суда о выдаче ходатаю требуемых им документов виновное должностное лицо может быть наказано судом за неуважение. Суд в своем решении может указать, что служащий, отказываясь выдать требуемые гражданином документы, действовал произвольно, и известить об этом Управление по руководству персоналом, которое в свою очередь может потребовать от учреждения принятия в отношении такого служащего дисциплинарных мер. Суд также вправе вынести решение о возмещении истцу его расходов на адвоката и судебные издержки за счет учреждения.

Вместе с тем в законе указывается, что правила об опубликовании и свободном доступе не применяются в отношении актов и материалов, которые являются: секретными в интересах обороны или внешней политики, что определяется исполнительным приказом президента; исключительно внутриучрежденче-скими штатными распоряжениями и практикой; личными медицинскими и другими подобными документами, оглашение которых составит явно неоправданное вмешательство в частную жизнь, и в отношении ряда других документов.

Параграф 552а детально регулирует порядок обращения с документами, в которых содержатся сведения о гражданах США и иностранцах. В нем указывается, в каких случаях эти сведения могут быть оглашены и как учитываются случаи такого оглашения. Определены лица, которые имеют право ознакомиться с этими сведениями и потребовать в необходимых случаях внести в них изменения. Администрация обязана рассмотреть такое требование и удовлетворить его или отказать, обосновав свой отказ. Ходатай может обжаловать решение учреждения в суд, который вправе подвергнуть виновное должностное лицо уголовному наказанию в виде штрафа в размере до 5 тыс. долларов.

Параграф 552Ь делает открытыми заседания учреждений, возглавляемых коллегиями из двух и более членов, что касается прежде всего независимых ведомств. В отдельных случаях заседания могут быть объявлены закрытыми, в частности, если на них будет фигурировать секретная информация оборонного или внешнеполитического характера. О заседаниях, как открытых, так и закрытых, общественность обязательно оповещается заранее. Нарушения закона и иных правовых норм, касающихся этих заседаний, могут быть обжалованы заинтересованными лицами в суд.

Слушание учреждением нормотворческих и квазисудебных дел (параграф 556) является открытыми для всех заинтересованных лиц, кроме случаев, перечисленных в законе. Извещение о слушании должно быть «своевременным». Это означает, как считают суды, предоставление сторонам достаточного времени для подготовки к слушанию

Председательствует на слушании глава учреждения, административный судья или другое должностное лицо администрации. Обычно - это административный судья. Используя право на делегацию, глава учреждения передает ему свои полномочия на рассмотрение дел и вынесение по ним предварительных, а иногда и окончательных решений. В 1980 г. в 29 административных учреждениях федерации насчитывалось 1145 таких судей. Они назначаются главой учреждения из числа лиц, рекомендованных Управлением по руководству персоналом, и могут быть отстранены от должности лишь по серьезным основаниям, установленным Советом по охране системы заслуг после проведения слушания и на основании его протокола.

Административный судья наделен широкими правами по ведению слушания, во многом аналогичными тем, которыми обладает судья в гражданском процессе. Согласно закону он имеет право: приводить к присяге или к даче заявлений, заменяющих присягу; направлять повестки; выносить решения о допустимости доказательств и принимать относящиеся к делу доказательства; снимать показания под присягой или приобщать к делу показания, данные под присягой;

регулировать ход слушания; устраивать совещания для урегулирования или упрощения вопросов по делу по взаимному согласию сторон; решать процедурные или аналогичные вопросы; выносить или рекомендовать решение по делу; предпринимать иные действия, которые предусмотрены нормативными актами учреждения в соответствии с пятым разделом Свода законов.

В отличие от судьи в гражданском процессе административный судья играет в квазисудебном процессе более активную роль. Так, согласно правилам Национального совета по трудовым отношениям он уполномочен вызывать и допрашивать свидетелей, устраивать им перекрестный допрос и заносить в протокол письменные доказательства. Он не должен закрывать протокол до тех пор, пока не будет полностью уверен в том, что все имеющиеся, относящиеся к делу и допустимые законом доказательства представлены сторонами или, если это необходимо, им самим.

Слушание открывается административным судьей, который объявляет название и номер дела, а также сторон 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. Протокол, содержащий решение судьи, направляется обычно главе учреждения, который выносит окончательное решение.

В целях ускорения рассмотрения вопросов, обсуждающихся на слушании, широко практикуется проведение досудебных совещаний. Руководством для этих совещаний служат обычно нормы ГПК, согласно которым на них обсуждаются:

1) упрощение вопросов; 2) необходимость и желательность внесения изменении в заявления сторон; 3) возможность признания фактов и документов; 4) ограничение числа экспертов и т. д. Совещание может закончиться даже тем, что стороны договорятся не проводить слушания, ограничившись по делу письменным производством.

Стороны могут обратиться к учреждению с просьбой высказать его мнение по предмету спора, с тем чтобы, зная это мнение заранее, можно было отказаться от формального процесса. В этом случае согласно закону учреждение может, руководствуясь своим «здравым усмотрением», издать декларативный приказ, чтобы «прекратить спор или устранить неясность». Оговорка о «здравом усмотрении» позволяет учреждению воздержаться от издания приказа во всех тех случаях, когда оно не хочет быть связанным в будущем им же сформулированным правилом поведения. Поэтому число издаваемых учреждениями декларативных приказов обычно невелико.

На слушании частное лицо имеет право: высказываться устно; представлять доказательства; оспаривать доказательства, представленные противной стороной, используя перекрестный допрос и другие подходящие средства; требовать, чтобы решение основывалось лишь на известных ему доказательствах; пользоваться помощью адвоката. Если бы несогласные с действиями администрации осуществляли свои права полностью, то, как утверждают специалисты, служащие учреждений только и занимались заслушиванием дел, и процесс управления застопорился бы, ибо каждое из наиболее крупных учреждений выносит в год более 1 млн. решений по жалобам на его действия. Но обычно лишь немногие заявители осуществляют свои права в полном объеме.

Стороны могут присутствовать на слушании лично (с адвокатом или иным квалифицированным представителем или без них) либо отсутствовать и быть представленными этими лицами. Администрация осуществляет известный контроль над практикующими при них адвокатами. Так, в 1926 г. Верховный суд в решении по делу Goldsmith v. Board of Tax Appeals признал, что учреждения вправе устанавливать порядок допуска практикующих адвокатов для представительства перед ними интересов граждан и организаций. Опираясь на это решение суда, многие учреждения создали при себе особые адвокатские группы с условием, что только их члены могут вести дела. Правовая помощь чрезвычайно дорога. Расходы на юриста - наиболее высокие среди всех других, связанных с участием в административном процессе. Государство, правда, оказывает населению некоторую помощь. Так, Управление по расширению экономических возможностей, созданное в 1964 г., учредило в течение первых трех лет своего существования в 207 общинах около 800 юридических консультации, которые оказывали бесплатную юридическую помощь23.

**Административный судья в США.**

Председательствует на слушании глава учреждения, административный судья или другое должностное лицо администрации. Обычно - это административный судья. Используя право на делегацию, глава учреждения передает ему свои полномочия на рассмотрение дел и вынесение по ним предварительных, а иногда и окончательных решений. В 1980 г. в 29 административных учреждениях федерации насчитывалось 1145 таких судей. Они назначаются главой учреждения из числа лиц, рекомендованных Управлением по руководству персоналом, и могут быть отстранены от должности лишь по серьезным основаниям, установленным Советом по охране системы заслуг после проведения слушания и на основании его протокола.

Административный судья наделен широкими правами по ведению слушания, во многом аналогичными тем, которыми обладает судья в гражданском процессе. Согласно закону он имеет право: приводить к присяге или к даче заявлений, заменяющих присягу; направлять повестки; выносить решения о допустимости доказательств и принимать относящиеся к делу доказательства; снимать показания под присягой или приобщать к делу показания, данные под присягой; регулировать ход слушания; устраивать совещания для урегулирования или упрощения вопросов по делу по взаимному согласию сторон; решать процедурные или аналогичные вопросы; выносить или рекомендовать решение по делу; предпринимать иные действия, которые предусмотрены нормативными актами учреждения в соответствии с пятым разделом Свода законов.

В отличие от судьи в гражданском процессе административный судья играет в квазисудебном процессе более активную роль. Так, согласно правилам Национального совета по трудовым отношениям он уполномочен вызывать и допрашивать свидетелей, устраивать им перекрестный допрос и заносить в протокол письменные доказательства. Он не должен закрывать протокол до тех пор, пока не будет полностью уверен в том, что все имеющиеся, относящиеся к делу и допустимые законом доказательства представлены сторонами или, если это необходимо, им самим.

Слушание открывается административным судьей, который объявляет название и номер дела, а также сторон 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. Протокол, содержащий решение судьи, направляется обычно главе учреждения, который выносит окончательное решение.

**Доказательства и решения в административном процессе США.**

Администрация получает доказательства как от сторон по делу, так и в результате своих расследований, являющихся важной составной частью работы учреждения. Как правило, ими заняты многочисленные группы его служащих.

Учреждения обычно имеют право направлять частным лицам повестки о явке, даче показаний и представлении документов. С такой повесткой чиновник может явиться к ним лично для получения необходимой информации и требуемых документов. Но гражданин имеет право не отвечать на вопросы и не представлять документы, а учреждение не может его к этому принудить без обращения к содействию суда. Еще в 1894 г. член Верховного суда Харлан, выступая по делу Interstate Commerce Commision v. Brimson заявил: «При нашей системе управления и в силу надлежащей правовой процедуры на учреждение не может быть возложено полномочие принуждать к исполнению его приказов путем наложения штрафов или заключения под стражу». После рассмотрения этого дела Конгресс ни разу не пытался предоставить администрации права на принудительное осуществление ее приказов.

Англо-американское общее право выработало строгие правила отбора доказательств, которые могут быть положены судом в основу решения по делу. Они были вызваны к жизни отчасти нуждами института суда присяжных заседателей, так как последние обычно не являются юристами, но главным образом, стремлением сохранить руководство процессом в руках судьи.

Подобные правила вовсе не необходимы в административном процессе. Во-первых потому, что лица, рассматривающие в учреждениях дела, в частности административные судьи, являются в подавляющем большинстве юристами. Во-вторых, часть нагрузки была передана от судов администрации с тем, чтобы она в более быстром темпе разрешала дела, а это почти невозможно без отступления от громоздкой судебной процедуры отбора и оценки доказательств. Применение в учреждениях судебных правил относительно доказательств в их полном объеме привело бы также к тому, что стороны неизбежно были бы вынуждены приглашать юристов - специалистов по доказательствам. В учреждениях поэтому применяются менее строгие правила отбора и оценки доказательств.

Параграф 556 Свода Законов предусматривает, что учреждение может принять любое устное или письменное доказательство. Калифорнийский ЗАП содержит такую формулировку: «Любое относящееся к делу доказательство допускается, если достойные доверия лица могут на него положиться при ведении серьезных дел, независимо от существования любой нормы общего права или статутной, которая могла бы не допустить по гражданскому делу подобное доказательство». Суды поэтому считают, что учреждение может принять и доказательства «по слуху», т. е. со слов очевидцев. В обычных судах такие доказательства, как правило, относятся к числу недопустимых и не принимаются судом. То же самое относится и к мнениям свидетелей. Их заключения по фактам не могут быть доказательствами в суде, но принимаются администрацией. Вместе с тем только эти доказательства не являются сами по себе достаточными, поскольку в параграфе 556 говорится о том, что нормативный акт или приказ учреждения должен основываться на «надежных, относящихся к делу и существенных доказательствах». Учитывая данное положение закона, федеральный апелляционный суд в 1953 г. в решении по делу National Labour Relation Board v. Amalgamated Meat Cutters отменил приказ Национального совета по трудовым отношениям потому, что служащий был уволен исключительно на основании доказательств «по слуху». Аналогичную позицию занимает калифорнийский ЗАП: «Доказательства по слуху могут быть использованы в целях дополнения или объяснения любого прямого доказательства, но сами по себе они не будут достаточными для обоснования решения».

В отличие от суда, который сам заслушивает дело и выносит по нему решение, в административном учреждении проведение слушания и вынесение решения по делу осуществлялись до 1946 г. разными лицами. Доказательства на слушании предъявлялись административному судье, который составлял доклад с рекомендациями. Затем дело по частям направлялось различным специалистам: юристам, бухгалтерам, инженерам и другим, которые «просеивали» содержащиеся в деле доказательства и рекомендации административного судьи. В конце концов все это поступало к руководителю учреждения, который либо штамповал 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 уж во всяком случае 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 на нем, отдавая предпочтение профессиональным знаниям, своим и своих коллег по учреждению.

Федеральный ЗАП 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 или истребует уже заслушанное дело для вынесения по нему решения.

Лицо, принимающее решение, должно руководствоваться только теми доказательствами, которые фигурировали на слушании и отражены в его протоколе. Выступая в 1954г. по делу Mazza v. Cavicchia, председатель Верховного суда Нью-Джерси Вандербилдт напомнил правило о доказательствах ex parte, т. е. известных не всем сторонам по делу: «Если слушание предусмотрено законом, ничто, тем или иным способом не внесенное в протокол слушания, не может быть принято во внимание административным судом при вынесении им решения». Как федеральный закон, так и Примерный штатный ЗАП запрещают односторонние консультации административного судьи. Параграф 554 Свода Законов предусматривает, что судья не может консультироваться ни с каким лицом или стороной по какому-либо спорному факту, кроме как после их оповещения и на слушании с участием всех сторон. Указанное положение распространяется и на неофициальные консультации судьи со служащими учреждения, о которых стороны могут не знать и которые могут повлиять на него. С той же целью закон разрешает служащим учреждения участвовать в слушании лишь в качестве свидетелей или поверенных.

Апелляционный суд, рассматривавший в 1973 г. дело Brooks v. AEC, назвал необходимость обоснования учреждениями их решений «фундаментальным принципом административного права». Параграф 557 требует, чтобы все решения учреждения, принимаемые на слушании или после него, сопровождались обоснованием выводов относительно «всех существенных вопросов факта, права или усмотрения, содержащихся в протоколе». По простым делам такое обоснование, называемое мнением, как правило, кратко. Оно просто перечисляет факты и заканчивается приказом. По сложным делам вслед за названием и изложением дела следует обычно тщательно аргументированное мнение должностного лица, выносящего решение по делу, или мнение большинства членов решающего органа, если он коллегиальный, которое нередко сопровождается особыми мнениями меньшинства или отдельных членов.

Впоследствии решения издаются отдельными томами и часто служат руководством при рассмотрении аналогичных дел, т. е. становятся прецедентами.

Обоснование решения дисциплинирует учреждение, заставляя его тщательнее рассмотреть все факты по делу и принять решение, соответствующее этим фактам. Оно также облегчает учреждению соблюдение прецедентов, если фактические обстоятельства по делу совпадают. Далее, оно позволяет сторонам по делу и другим заинтересованным лицам понять ход рассуждений должностных лиц, вынесших решение, и либо принять меры для обжалования решения, либо воздержаться от него. И, наконец, обоснованное решение облегчает задачу суда, проверяющего дело по жалобе.

Учреждение обычно заинтересовано в том, чтобы его решение было хорошо аргументированным, так как иначе оно может быть отменено судом как необоснованное. В 1972г. Верховный суд, рассмотрев по делу FTC v. Sperry & Hutchinson Co. апелляцию ответчика, возвратил дело Федеральной торговой комиссии в связи с тем, что по существу верное решение комиссии о допущенных ответчиком нарушениях не соответствовало ее выводам по фактической стороне дела.

В случае принятия учреждением иного решения, нежели ранее вынесенное по аналогичному делу, суды требуют, чтобы администрация объясняла в решении причины подобного изменения политики.

Основным недостатком административного процесса американцы считают обычно длительные сроки рассмотрения дел, в особенности квазисудебных. Так, рассмотрение одного дела тянулось 14 лет и закончилось безрезультатно. Оно было начато Федеральной торговой комиссией в 1952г. В течение 10 лет было проведено несколько слушаний в семи местах. Протокол вместе с вещественными доказательствами насчитывал 40 тыс. страниц текста. Решение комиссии по этому делу было отменено апелляционным судом. И, наконец, в 1966г. комиссия прекратила дело на том основании, что «протокол имеет дело с рыночными условиями, существовавшими более 10 лет тому назад»24. И в последующем рассмотрение дел учреждениями и судами также длилось часто годами. Так, к 80-м годам время лицензирования атомных электростанций составляло в среднем 11 лет25. Волокита в административных учреждениях в значительной степени объясняется формализацией квазисудебного процесса, который все более приближается к судебному, где длительное прохождение дел - обычное явление.

Другим серьезным недостатком, препятствующим, в частности, участию в административном процессе малоимущих граждан, являются большие денежные расходы его участников. Часто они составляют десятки тысяч долларов, а продолжительные, с участием нескольких сторон процессы стоят и того больше.

**Право на обращение в суд с жалобой на деятельность администрации в США.**

Право на обращение в суд с жалобой на неправомерные действия администрации предусматривается, как правило, соответствующим законом. Но даже если в нем нет прямых указаний на такое право, это вовсе не означает, что оно отсутствует. Вопрос о том, имеется ли у лица при молчании законодателя право на подачу в суд жалобы, решается в конечном счете самим судом. Это правило было сформулировано Верховным судом США в 1944г. в решении по делу Stark v. Wickard. Противоположная позиция означала бы, по мнению судей, что какие-то административные действия были бы окончательными, даже если имеет место злоупотребление властью со стороны администрации.

Суды признают административное решение окончательным лишь в рамках системы административных органов. Даже если закон указывает, что суды не имеют права пересматривать подобные решения, они тем не менее принимают жалобы и на них, считая, что суды не вправе пересматривать лишь те решения администрации, которые отвечают всем требованиям закона. Если же такой уверенности у них нет, то они принимает дело к своему производству. В равной степени суды не признают окончательными также и те действия администрации, которые совершаются, как она считает, в рамках ее дискреционной власти. В таких случаях суд по просьбе заинтересованной стороны вправе проверить, не было ли допущено учреждением злоупотребление правом на усмотрение. Аналогичную позицию по вопросу об окончательности административного действия занимают также и суды штатов.

Вопрос об окончательности административного решения возникал также в связи с делами о депортации иностранцев. В 40-е годы Закон об иммиграции предусматривал, что административный приказ о высылке из страны иностранца является окончательным. Как указал в 1948 г. федеральный апелляционный суд по делу United States ex rel. Trinler v. Carusi, «приказ о высылке не окончателен в том смысле, что суды не могут ничего с ним сделать. На практике такая окончательность никогда не существовала вследствие наличия процедуры хабеас корпус». Подобную же позицию занял затем и Верховный суд. Однако являются окончательными и не подлежат судебной проверке решения администрации по вопросу о допуске в страну лиц, находящихся за границей и считающих себя гражданами США. Верховный суд в решении по делу Ng Fung Но v. White (1922), указал, что Конгресс вправе предоставить подобные полномочия администрации в силу Конституции.

Позиция судов по вопросу об окончательности административного решения нашла свое отражение в §704 пятого раздела Свода законов США:

«Действие учреждения, подлежащее согласно закону проверке, а также окончательное действие учреждения, для которого не предусмотрено иного действенного способа судебной защиты, подлежат судебной проверке».

Раз по данной категории дел допустимо обжалование действий администрации в суд, возникает вопрос, имеет ли конкретное лицо право на обращение в суд. В США право на обращение в суд имеет лишь лицо, непосредственно заинтересованное в результатах того административного действия, которое оно оспаривает. В § 702 указано: «Лицо, несущее правовой ущерб... либо лицо, которому действием учреждения был причинен вред в смысле соответствующего закона имеет право на судебную проверку такого действия». При этом под правовым ущербом суды понимают прежде всего имущественный ущерб.

При возникновении спора между частным лицом и администрацией встает вопрос: кто, учреждение или суд, должен разрешить этот спор, т. е. кто из них имеет так называемую первичную юрисдикцию. Согласно доктрине первичной административной юрисдикции учреждение имеет приоритет перед Судом при разрешении вопросов факта в сфере, в которой оно является специалистом. Еще в 1922г. Верховным судом в решении по делу Great Nothem Ry. v. Merchants Elevator Co. было признано нецелесообразным поручить сначала суду, а не Комиссии междуштатной торговли вынести решение о разумности железнодорожного тарифа, установленного компанией. Однако первоначальная юрисдикция исключительно по вопросам права, т. е. того, насколько верно учреждение истолковывает и применяет норму права, принадлежит судам. Вместе с тем часто бывает трудно решить, является ли тот или иной вопрос исключительно вопросом права. В такого рода случаях суды предоставляют администрации возможность высказаться первой.

Обычно дело должно пройти все установленные законом административные инстанции, прежде чем оно «созреет» для судебной проверки. Суды принимают к своему производству «незрелое» дело, т. е. не прошедшее все административные инстанции, только тогда, когда учреждение действует явно вне сферы своей компетенции. Так, в 1967 г. федеральный апелляционный суд рассмотрел дело Wolf v. Selective Service Local Board по жалобе двух студентов, которые должностными лицами Системы набора на военную службу были признаны виновными в нарушении Закона о всеобщей воинской подготовке и службе. Жалоба студентов была сразу же принята и рассмотрена федеральным окружным судом, поскольку ведомство превысило свою юрисдикцию: право выносить решения о виновности в такого рода случаях предоставлено не ему, а окружным судам.

Лицо может также обратиться в суд, если прохождение всех административных инстанций может нанести лицу «непоправимый ущерб». Такая возможность прямо предусмотрена Примерным штатным ЗАП и косвенно вытекает из § 705 Свода законов США, который предоставляет суду право приостанавливать исполнение административного решения, наносящего «непоправимый ущерб». Так, по делу Joint Anti-Fascist Refugee Committee v. McGrath (1951 г.) апеллянт, Объединенный антифашистский комитет беженцев, обратился непосредственно в суд с просьбой о приостановлении исполнения решения генерального атторнея, который в документе, направленном в Управление по проверке лояльности, классифицировал комитет в качестве подрывной организации. Управление направило этот документ в департаменты и независимые ведомства в качестве руководства при найме и увольнении служащих. Верховный суд решил, что комитет имел право сразу обратиться в суд, так как указанным административным решением ему мог быть причинен непоправимый ущерб.

Суды принимают к своему производству также дела, не прошедшие всех административных инстанций, если им уже известно мнение администрации по аналогичным делам. Так, по упомянутому делу Wolf v. Selective Service Local Board окружной суд нашел, что студентам не имело смысла проходить все ступени административной лестницы, поскольку позиция вышестоящих органов была для суда ясна: как Национальное апелляционное управление Системы набора на военную службу, так и национальный директор этого ведомства, рассмотрев дела других участников антивоенной демонстрации, в которой участвовали апеллянты, оставили в силе решение местных управлений.

**Формы судебного контроля над администрацией в США.**

Судебный контроль над администрацией в США подразделяется на статутный и нестатутный. Статутная форма контроля имеет место тогда, когда она предусмотрена законом. Закон может указать, что административный приказ вводится в действие судом, куда учреждение обращается с петицией или иском относительно введения в действие приказа против правонарушителя. Рассматривая петицию или иск, суд проверяет законность приказа. В таком порядке, например, вводятся в действие запретительные приказы Национального совета по трудовым отношениям. Петиции подаются в апелляционные, а иски - в окружные суды. Закон может также предусмотреть возможность обжалования частным лицом административного действия или бездействия в суд. Впервые такая форма судебного контроля была предусмотрена Законом о Федеральной торговой комиссии 1914г. и после этого широко распространилась в законодательстве. В настоящее время большинство федеральных законов предусматривает именно эту форму судебного контроля. Обычно устанавливается 60-дневный срок для обращения в суд. Примерный штатный ЗАП рекомендует 30-дневный срок для подачи жалобы в окружные суды штата.

К нестатутным формам судебного контроля относятся «прерогативные» приказы, которые были унаследованы американской системой правосудия от английских «судов справедливости». Прерогативные приказы нескольких видов издавались в Англии судами по просьбе апеллянта, когда закон не предусматривал судебного надзора. Каждый из приказов издавался только в тех случаях, для которых он предназначался. Обращение в суд за приказом, не соответствовавшим обстоятельствам дела, приводило к неудаче. Суд констатировал, что формальных оснований для выдачи испрашиваемого прерогативного приказа нет, и отказывал жалобщику. Иногда даже юристу было трудно решить, выдачи какого приказа просить у суда. Американские суды пошли по пути сокращения и унификации форм нестатутного контроля. Отправным пунктом здесь послужило решение Верховного суда по делу Degge v. Hitchcok (1913). В настоящее время из прерогативных приказов на федеральном уровне остались хабеас корпус, манда-мус и инджанкшн. Появилась новая форма - декларативное суждение.

Важнейшей, хотя и редко встречающейся на практике, формой судебного контроля является хабеас корпус. Он предусмотрен Конституцией США. В переводе с латинского «habeas corpus» означает «ты имеешь тело». Приказ хабеас корпус предназначен для освобождения из-под стражи незаконно задерживаемого лица и адресуется судом должностному лицу, содержащему другое лицо в заключении, с требованием доставить заключенного в суд и сообщить суду причину его ареста. Если суд решит, что задержание было незаконным, он приказывает освободить арестованного. Американские юристы называют хабеас корпус «великим судебным документом свободы». К хабеас корпус суды прибегают тогда, когда не могут быть применены никакие другие средства, в частности, когда закон объявляет решение администрации окончательным.

Мандамус, или обязывающий инджанкшн - это приказ суда, обязывающий учреждение прекратить бездействие и совершить то, что согласно закону оно должно сделать. После принятия Конгрессом в 1962 г. Закона о мандамусе и подсудности все федеральные суды получили право на издание приказов мандамус.

Инджанкшн, или запретительный инджанкшн - это приказ суда, запрещающий должностному лицу или учреждению предпринять действия либо требующий прекратить действия, которые согласно закону они не могут предпринимать.

Декларативное суждение - это мнение суда по какому-либо юридическому вопросу, чаще всего относительно прав и обязанностей сторон по делу. Стороны могут обратиться к суду с тем, чтобы узнать его мнение по предмету спора. Зная заранее позицию суда, они часто предпочитают учесть ее и отказываются от длительного и дорогостоящего процесса. На уровне федерации практика вынесения судами декларативных суждений получила одобрение законодателей еще в 1934 г., когда был принят первый Закон о декларативных суждениях.

Федеральный ЗАП закрепил все вышеуказанные статутные и нестатутные формы судебного контроля, превратив последние по существу также в статутные: «Формой судебной проверки является специальная статутная проверка, осуществляемая указанным в законе судом, либо при отсутствии такой проверки или ее недостаточности любая иная приемлемая форма законного действия суда, включая декларативное суждение, запретительный или обязывающий инджанкшн либо хабеас корпус».

Процесс сокращения видов прерогативных приказов и их унификации происходил и в штатах. Здесь так же, как и в федерации, наиболее распространенными формами судебного контроля стали приказы инджанкшн и декларативное суждение. В большинстве штатов также имеются законы о декларативных суждениях. В отличие от федерации в штатах сохранился приказ кво варранта в связи с тем, что большое число должностных лиц избирается там населением. Судебный приказ кво варранто применяется для выяснения вопроса, имеет ли данное лицо право на занятие своего должностного места, то есть правильно ли оно выбрано.

Объектами судебной проверки являются административные действия, оформленные прежде всего в виде нормативных и индивидуальных актов. Помимо них суды проверяют также такие административные акты, как сообщения для прессы, консультативные постановления, внутренние директивы в виде писем руководителя учреждения.