

На правах рукописи



Караманукян Давид Тониевич

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ЮСТИЦИЯ США

Специальность 12.00.14 – административное право;
административный процесс

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Челябинск 2013

Работа выполнена в частном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Омская юридическая академия»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации
Соловей Юрий Петрович

Официальные оппоненты: **Старилов Юрий Николаевич**,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки
Российской Федерации,
ФГБОУ ВПО «Воронежский
государственный университет»,
заведующий кафедрой административного
и муниципального права

Князева Ирина Николаевна,
кандидат юридических наук,
ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский
государственный университет»
(национальный исследовательский
университет),
доцент кафедры конституционного
и административного права

Ведущая организация: **ФГКОУ ВПО «Дальневосточный
юридический институт МВД России»**

Защита диссертации состоится «21» сентября 2013 г. в 10:30 часов на заседании диссертационного совета Д 212.298.16 созданного на базе ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «19» августа 2013 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Н. С. Конева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Соблюдение всеми участниками правоотношений принципа законности и наличие эффективных средств защиты их прав и законных интересов являются важнейшими характеристиками современных демократических государств. Одним из средств их обеспечения выступает развитая система юридических институтов контроля за действиями (бездействием) органов и должностных лиц публичной администрации, затрагивающих права человека и гражданина. В этом контексте проявляет свою значимость административная юстиция, призванная не допустить произвола государственной власти. Ее основная задача – разрешение споров, возникающих между частными лицами, с одной стороны, и публичной властью – с другой, путем проверки законности действий (бездействия) и решений в сфере публичного управления и восстановления нарушенных ими прав и законных интересов граждан.

Отечественный законодатель воспринял идею административной юстиции в полной мере. Согласно ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации «судебная власть в стране осуществляется посредством конституционного, гражданского, *административного* (курсив наш. – Д. К.) и уголовного судопроизводства». Однако до настоящего времени данная идея остается нереализованной.

Восполнение соответствующего пробела в законодательстве и устранение недостатков в правоприменительной деятельности судов возможно лишь при условии разработки единой концепции административной юстиции в России с учетом приемлемого для нее опыта цивилизованных государств. Для создания действительно эффективного отечественного института административной юстиции необходимо проведение комплексного анализа исторического развития и

современного состояния различных моделей данного института в других, прежде всего, наиболее развитых странах.

В российской правовой доктрине системные исследования, непосредственно посвященные административной юстиции США, отсутствуют. Не прояснены понятие административной юстиции США и ее место в системе административного права. Не исследованы юридический статус и таксономия административных агентств, правовые основы деятельности административных судей. Практически не дан ответ на вопрос о возможности применения американского опыта при формировании института административной юстиции в России.

Приведенные обстоятельства обуславливают актуальность избранной для диссертационного исследования темы.

Степень научной разработанности темы диссертации.

Необходимо отметить, что институт административной юстиции всегда находился в центре внимания как отечественных, так и зарубежных ученых. Так, например, в дореволюционный период в России этому институту были посвящены теоретические разработки С. К. Гогеля, А. Д. Градовского, Н. М. Коркунова, С. А. Корфа, Б. Н. Чичерина и др. В 1920-е гг. тематика административной юстиции привлекала внимание А. И. Елистратова и В. Л. Кобалевского. Труды советских ученых-административистов, в частности А. Ф. Клейнмана, А. Е. Лунева, В. И. Ремнева, Д. М. Чечота, Ц. А. Ямпольской, заложили теоретический фундамент для современного понимания проблем административной юстиции.

Различные аспекты административной юстиции исследованы Д. Н. Бахрахом, В. В. Бойцовой, А. Б. Зеленцовым, Ю. А. Дмитриевым, Л. А. Николаевой, Н. Г. Салищевой, А. К. Соловьевой, Ю. Н. Стариловым, М. С. Студеникиной, Ю. А. Тихомировым, Н. Ю. Хаманевой, Г. И. Никеровым и др.

Значительный научный вклад в изучение проблем административной юстиции ФРГ и Франции внесли такие зарубежные ученые, как Г. Бребан, Р. Гнейст, Ж. Ведель, М. Лесаж, М. Ориу, О. Майер, Л. Штейн и др.

Среди американских правоведов, проводивших исследования института административной юстиции США, можно выделить Г. Лоусона, Э. Фройнда, М. Лоуренса, Т. Лоуи, Д. Машау, Л. Фридмана, К. Эдли и др.

Институту административной юстиции посвящены также диссертационные исследования О. В. Кривельской, А. В. Альхименко, В. В. Сажиной.

Вместе с тем административная юстиция США не была еще предметом системного научного анализа, оставаясь одной из самых малоизученных в отечественной административно-правовой науке.

Цель диссертационного исследования заключается в исследовании теоретических основ функционирования действующей системы административной юстиции США и выработке на этой основе рекомендаций по использованию американского опыта при формировании института административной юстиции в России.

Достижение указанной цели обеспечивается за счет решения следующих **задач диссертационного исследования**:

- определить понятие «административная юстиция» в соответствии с господствующими в американской юридической науке воззрениями;
- раскрыть содержание понятия «административное агентство»;
- провести историко-правовой анализ эволюционного процесса становления и развития административной юстиции США;
- исследовать систему административных агентств США, осуществляющих квазисудебные функции;
- охарактеризовать статус административных судей США;

– определить правовые основы деятельности административной юстиции в США и выявить особенности современной модели административной юстиции США;

– проанализировать законодательство, регламентирующее порядок рассмотрения дел административными судьями;

– выявить основные недостатки американской модели административной юстиции;

– сформулировать предложения по формированию института административной юстиции в России на основе американского опыта.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения по поводу разрешения публично-правовых споров между частными лицами (физическими и юридическими) и публичной администрацией.

Предмет диссертационного исследования составляет совокупность юридических норм, правовых обычаев и судебных прецедентов, регламентирующих процедуру рассмотрения публично-правовых споров между частными лицами, с одной стороны, и органами и должностными лицами публичной администрации – с другой.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют современные приемы и способы научного познания: общенаучные (диалектико-материалистический, анализ, синтез) и частнонаучные методы:

– историко-правовой, позволяющий исследовать эволюцию института административной юстиции США;

– формально-юридический, позволяющий выявить правовую сущность исследуемых явлений;

– сравнительно-правовой, позволяющий сопоставлять сходные правовые проблемы, существующие в американской и российской правовой науке, а также выявить оптимальные пути их разрешения.

Комплексное использование различных методов позволяет провести объективный анализ института административной юстиции США, а также его структурных элементов и их взаимосвязи.

Теоретическую основу диссертационного исследования составляют литературные источники, в том числе монографии, диссертации и научные статьи, учебники и учебные пособия по теории права и государства, конституционному праву, сравнительному правоведению, административному праву, гражданскому и арбитражному процессуальному праву. В частности, использованы работы таких американских правоведов, как Г. Лоусон, Э. Фройнд, М. Лоуренс, Т. Лоуи, Д. Машау, Л. Фридман, К. Эдли и др.

В настоящем диссертационном исследовании автор также опирался на труды современных ученых-юристов, в которых непосредственно и косвенно затрагиваются проблемы административной юстиции, существующие как в нашей стране, так и за рубежом, в том числе и в США. Наиболее значительный вклад в научную разработку института административной юстиции внесли такие российские ученые, как Д. Н. Бахрах, В. В. Бойцова, Л. В. Бойцова, А. Б. Зеленцов, Н. Г. Салищева, Ю. Н. Стариков, Н. Ю. Хаманева, Д. М. Чечот, В. М. Шумилов и др.

Нормативно-правовую основу диссертационного исследования составляют законодательные акты США (как на уровне федерации, так и штатов), регулирующие вопросы деятельности административной юстиции, и, прежде всего, Конституция США, Федеральный акт «Об административной процедуре», Федеральный акт «Об иммиграции и натурализации», Акт штата Калифорния «Об административной процедуре», Акт штата Нью-Йорк «Об административной процедуре» и др.

Учитывая важную роль правовых прецедентов в системе источников американского права, следует отметить, что в настоящей

работе также проведено исследование судебной практики разрешения федеральными судами и квазисудебными органами дел, возникающих из публичных правоотношений.

При рассмотрении практически всех основных вопросов в диссертации с целью проведения сравнительного анализа и выработки рекомендаций используется российский опыт нормативно-правового регулирования в сфере защиты прав и интересов частных лиц от произвола органов исполнительной власти и их должностных лиц. Поэтому нормативно-правовую основу диссертационного исследования образуют также Конституция Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, другие законодательные акты, а также их проекты, рассматриваемые в настоящее время органами законодательной власти Российской Федерации.

Эмпирической основой диссертационного исследования являются правоприменительные акты как административных судей США, так и федеральных судов и Верховного Суда США. Диссертантом изучена большая часть Свода прецедентов США по делам, возникающим из публично-правовых отношений, и прецедентная практика административных агентств по спорам с частными лицами.

Следует отметить, что правоприменительная практика и судебная статистика отечественных органов правосудия также вошли в эмпирическую основу настоящей работы.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она представляет собой первый опыт системного изучения современного института административной юстиции США.

Впервые сделана попытка определить понятие административной юстиции в США, раскрыть ее содержание, выяснить ее место среди других институтов административного права США.

Кроме того, впервые исследован круг правовых источников, регулирующих деятельность органов административной юстиции США, сформулирован вывод о наличии в США комплексного института законодательства, регулирующего деятельность органов административной юстиции, проанализированы правовой статус административных судей США, их компетенция и порядок назначения на должность.

В работе сформулировано определение понятия «административное агентство», проведена систематизация административных агентств, выяснены их компетенция и роль в системе административной юстиции США.

Рассмотрены некоторые спорные историко-теоретические вопросы, связанные с возникновением административного права, административной юстиции в США.

Предпринята попытка обобщения опыта формирования и функционирования института административной юстиции США и внесены практические предложения по его использованию в России.

На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования:

1. Вопреки широко распространенному среди американских и отечественных ученых-юристов мнению, первым постоянно действующим независимым агентством на федеральном уровне следует считать не Комиссию междуштатной торговли (англ. – Interstate Commerce Commission), учрежденную в 1887 г., а Патентное бюро (англ. – Patent Office), созданное 10 апреля 1790 г. В этой связи, руководствуясь аксиомой внутригосударственного права США, согласно которой административное право создается лишь тогда, когда учреждена система органов и агентств, непосредственно регулирующих общественные отношения путем применения актов Конгресса США, именно этот год –

1790, а не 1887 должен считаться моментом начала формирования федерального административного права США.

Особенностью административных агентств США является наличие у них широких полномочий, в том числе по применению во внесудебном порядке принуждения и рассмотрения в квазисудебном порядке правовых споров, делегированных им Конгрессом США с самых ранних дней существования США.

2. Под административным агентством следует понимать коллегиальный орган или должностное лицо, действующие в системе исполнительной власти, за исключением высших органов государственной власти и Президента США, наделенные полномочиями на принятие обязательных для исполнения нормативных правовых актов и рассмотрение правовых споров, возникающих в ходе осуществления их деятельности.

3. С учетом действующего американского законодательства и правовых позиций национальных судов все существующие административные агентства США можно разделить на две категории: исполнительные (департаменты, военные департаменты и государственные корпорации) и независимые.

Основная специфическая черта исполнительных агентств заключается в том, что во главе таких агентств стоят должностные лица (секретари) высокого ранга, которые назначаются и несут ответственность перед президентом страны, что в полной мере соответствует Конституции США.

В отличие от исполнительных независимые агентства (англ. – independent agencies)¹ представляют собой государственные органы, созданные Конгрессом США для регулирования различных сфер

¹ 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, не зависящие от исполнительной власти» выглядел бы, на наш взгляд, более корректным.

общественных отношений и обладающие широкими полномочиями, характерными не только для исполнительной, но и законодательной (правотворческой) и судебной (квазисудебной) власти.

4. Особенностью американской модели административной юстиции является институт административного судьи, который в различных агентствах именуется по-разному (например, hearing officer – с англ. «должностное лицо слушания»). Административный судья представляет собой должностное лицо административного агентства, обладающее юридической независимостью, на которое возложена обязанность по рассмотрению споров, возникающих между частными лицами и публичной администрацией.

5. Правовую основу деятельности административных судей в США составляют как федеральные нормативные правовые акты, так и нормативные правовые акты штатов.

Правовое положение административных агентств и административных судей, порядок их формирования и назначения, компетенция, порядок разрешения дел регулируются Конституцией США и Федеральным актом «Об административной процедуре». В некоторых сферах деятельности административные судьи и агентства руководствуются также специализированными федеральными актами (например, рассмотрение иммиграционных споров осуществляется в соответствии с Федеральным актом «Об иммиграции и натурализации»).

Многие пробелы действующего законодательства США по вопросам квазисудебного порядка рассмотрения публичных дел восполняются прецедентами федеральных судов и нормативными правовыми актами, издаваемыми самими административными агентствами.

Правовой статус агентств штатов определен нормативными правовыми актами соответствующего штата на основе и в рамках федерального законодательства.

6. Квасисудебный порядок рассмотрения споров, возникающих между частными лицами, с одной стороны, и органами и должностными лицами публичной администрации США – с другой, существенно отличается от порядка рассмотрения дел, предусмотренного гражданским процессуальным законодательством США.

В публично-правовых спорах стороны выступают как юридически неравные. Одной из таких сторон всегда выступает государство либо орган (должностное лицо), наделенный властными полномочиями. В этой связи административный судья должен играть в защите законных интересов частного лица и восстановлении его нарушенных прав активную роль, и, соответственно, процессуальные принципы в данной области не могут базироваться в полной мере на идее состязательности сторон.

7. На основе изученного американского опыта при формировании института административной юстиции в России представляется целесообразным:

- создать надлежащие процессуально-правовые основы института административной юстиции путем издания федерального законодательного кодифицированного акта (Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации), системно и подробно регулирующего порядок рассмотрения споров, возникающих из публичных правоотношений;

- учесть достоинства и недостатки американской модели административной юстиции, выявленные в настоящем исследовании, при формировании данного института в России, в частности, использовать достаточно эффективный спектр процессуальных принципов разрешения публично-правовых споров, предусмотренных Федеральным актом США «Об административной процедуре», таких как принцип облегчения доступа частного лица (физического или юридического) к правосудию, принцип активной роли суда при рассмотрении административных исков,

принцип возложения бремени доказывания на административный орган (должностное лицо);

– в целях обеспечения реализации в административном судопроизводстве принципа равноправия сторон, занимающих неравное правовое положение в публичных правоотношениях, дополнить ст. 140 «Предварительное судебное заседание» проекта федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», внесенного Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, положением следующего содержания:

«В предварительном судебном заседании суд предоставляет административному истцу возможность разъяснения сути административного искового заявления, по результатам которого суд с согласия административного истца вправе уточнить его содержание».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в определении автором историко-правовых причин формирования американской модели административной юстиции, понятий административных агентств, правового статуса административного судьи США, рассмотрении совокупности юридических норм, регулирующих деятельность органов административной юстиции США как комплексного института законодательства, выявлении достоинств и недостатков действующего в США института административной юстиции, что может послужить дальнейшему развитию теории обеспечения законности в сфере функционирования исполнительной власти, административного судопроизводства, разрешению ряда дискуссионных в настоящее время вопросов названной теории.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в возможности использования отечественным законодателем в ходе законотворческой деятельности сформулированных в работе

предложений по совершенствованию законодательства о защите прав и законных интересов частных лиц от неправомерных действий органов и должностных лиц публичной администрации Российской Федерации.

Материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе в высших учебных заведениях юридического профиля по дисциплинам «Административное право», «Административное право зарубежных стран», «Административный процесс», «Административная юстиция», «Сравнительное правоведение».

Апробация и внедрение результатов диссертационного исследования. Основные результаты диссертационного исследования нашли отражение в одиннадцати научных статьях, пять из которых опубликованы в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных положений кандидатских и докторских диссертаций по юридическим специальностям.

Основные положения настоящей диссертационной работы изложены в форме докладов и выступлений на международных научно-практических конференциях «Законность и правопорядок в современном обществе» (Новосибирск, 2010 г.), «Перспективы развития национального законодательства Республики Казахстан в свете концепции правовой политики на 2010–2020 годы» (Республика Казахстан, Караганда, 2010 г.), «Международные стандарты прав человека» (Омск, 2012 г.), всероссийской научно-практической конференции «Структура российского права» (Омск, 2012 г.).

Положения диссертационного исследования активно используются в учебном процессе Омской юридической академии по дисциплинам «Административное право», «Административная юстиция», «Сравнительное правоведение», «Сравнительное конституционное право».

Диссертация прошла обсуждение и одобрена кафедрой административного и финансового права Омской юридической академии.

Структура диссертации обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования и включает введение, две главы, объединяющие шесть параграфов, заключение и список литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, определяются цель и задачи, объект и предмет исследования, раскрываются его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, указывается на методологию исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

В первой главе **«Теоретические основы административной юстиции США»** на основе анализа законодательства ФРГ, Франции, Великобритании и США, публикаций по теории права, процессуальным отраслям права и административному праву рассматриваются особенности эволюции зарубежных моделей административной юстиции и проводится анализ современной системы административных агентств США.

Первый параграф **«Институт административной юстиции в правовых системах зарубежных стран»** посвящен особенностям становления и развития административной юстиции в различных правовых системах мира.

Основные существующие системы административной юстиции различных государств можно условно свести к четырем моделям: общесудебной, административной, квазисудебной и административно-судебной. В рамках подобной классификации диссертантом проведено историко-правовое исследование процесса становления и развития

административной юстиции в таких государствах, как Франция, Германия и Великобритания.

В частности, особенностью французской системы административной юстиции является существование такого специфического органа, как Государственный совет, который обладает широкими полномочиями как в сфере разрешения конфликтов между частными лицами и государством, так и в сфере нормотворческой деятельности.

Модель административной юстиции ФРГ, коренным образом отличаясь от французской, выражается в создании специализированных административных судов, входящих в национальную судебную систему и разрешающих споры между частными лицами и государством.

Если в основе французской модели административной юстиции лежала идея максимальной изоляции исполнительной власти от общего суда, а немецкая теория, напротив, рассматривала административную юстицию главным образом в качестве необходимого изъятия из сферы активной администрации, то в Великобритании первоначально на этот счет не существовало вообще никакой общей теории, ввиду чего первые административные квазисудебные органы создавались как бы стихийно. Однако объективные потребности обусловили проведение соответствующих реформ и системное построение органов административной юстиции и в данном государстве.

Сравнительная характеристика существующих моделей административной юстиции позволила автору сделать вывод о том, что выбор определенного типа административной юстиции обусловлен особенностями специфических правовых культур и организации государственной власти в той или иной стране.

Во втором параграфе **«Особенности становления института административной юстиции в США»** автор, руководствуясь преобладающим в США социологическим подходом к правопониманию,

проводит историко-правовой анализ генезиса административного права США.

В соответствии с американским доктринальным консенсусом федеральное административное право начало формироваться в США с момента учреждения в 1887 г. Конгрессом США первого независимого административного агентства – Комиссии междуштатной торговли (англ. – Interstate Commerce Commission). До ее создания механизм государственного регулирования понимался как система законов Конгресса и интерпретационных актов судов.

Проведенное же диссертантом исследование показывает, что, вопреки общепринятому представлению, первым постоянно действующим независимым административным агентством на федеральном уровне следует считать не Комиссию междуштатной торговли, а Патентное бюро (англ. – Patent Office), созданное 10 апреля 1790 г.

Отсюда, руководствуясь принципом Теодора Лоуи о моменте становления самостоятельной отрасли права, в США административное право как совокупность юридических норм, регулирующих качественно однородную группу общественных отношений, начало формироваться задолго до появления Комиссии междуштатной торговли, а именно в 1790 г.

Имея определенный базис, появившийся на самих ранних этапах формирования государственности, современная американская административная юстиция создавалась и развивалась параллельно с индустриальной революцией. Законодательная власть США, признавая свою неспособность своевременно реагировать на внезапно обнаружившуюся массу новых экономических отношений, сначала прибегала к помощи экспертов в разработке нормативных правовых актов и статутов.

После вынесения решения Верховным Судом США об отнесении правового регулирования междуштатной торговли к исключительным полномочиям федеральной власти Конгресс США образовал Комиссию междуштатной торговли, на которую, помимо правоприменительных

функций, возложил обязанность по рассмотрению споров, возникающих между частными лицами, с одной стороны, и органами государственной власти – с другой.

Комиссия оказалась настолько успешной в выполнении своего предназначения, что в последующие несколько десятилетий стала образцом при создании агентств, призванных осуществлять свою деятельность в иных сферах общественной жизни.

В третьем параграфе **«Система органов (агентств) административной юстиции США»** на основе комплексного анализа действующей системы и правового статуса административных агентств США автором предложено определение понятия «административное агентство» и проведена классификация административных агентств.

С учетом дефинитивной нормы раздела 5 секции 551 Свода законов США и правовой позиции Верховного Суда США соискатель определяет понятие «административное агентство» как коллегиальный орган или должностное лицо, действующие в системе исполнительной власти, за исключением высших органов государственной власти и Президента США, наделенные полномочиями на принятие обязательных для исполнения нормативных правовых актов и рассмотрение правовых споров, возникающих в ходе осуществления их деятельности.

Особенности правового статуса административных агентств, выступающих основными звеньями системы административной юстиции США, становятся очевидными в результате их классификации.

В соответствии с главой 5 раздела 5 Федерального акта «Об административной процедуре» различаются две категории административных агентств: исполнительные и независимые.

Специфическая черта исполнительных агентств – департаментов, военных департаментов и государственных корпораций – заключается в том, что их возглавляют должностные лица (секретари) высокого ранга, которые назначаются на должность и несут ответственность перед президентом

страны. Подобное положение в полной мере соответствует разделу 1 ст. 2 Конституции США, согласно которому Президент США для реализации предоставленной ему исполнительной власти вправе создавать органы и учреждения, несущие перед ним ответственность за свою деятельность.

В отличие от исполнительных независимые административные агентства (англ. – independent agencies) 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) власти.

Во второй главе «**Административный процесс в США**», состоящей из трех параграфов, диссертант, опираясь на результаты проведенного им исследования правового статуса административных агентств США, действующее законодательство, судебную (квазисудебную) практику и труды американских ученых-юристов, подвергает анализу порядок рассмотрения административными агентствами (квазисудебными органами) США споров, возникающих из публичных правоотношений.

Первый параграф «**Правовой статус административного судьи в США**» посвящен институту административного судьи США.

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

Возникновение современного института административных судей связано с учреждением Комиссии междуштатной торговли, в которой обязанность по рассмотрению споров с частными лицами исполнял ее глава. Однако с возрастанием количества подобных споров возникла объективная необходимость в создании в рамках агентства специализированного института для решения данной проблемы. В

результате в 1906 г. Конгресс США разрешил главе Комиссии междуштатной торговли делегировать своим подчиненным право на осуществление квазисудебной деятельности, реализуемое постоянно действующим институтом административных судей.

Сегодня в США в структурах около 30 административных агентств действуют более 1,4 тыс. административных судей.

Во втором параграфе **«Квазисудебный процесс рассмотрения споров, возникающих из публичных правоотношений, в США»** рассматривается процессуальный аспект американской модели административной юстиции.

Деятельность административных агентств в качестве арбитров американский законодатель именуется юридическим термином «административная адьюдикация» (англ. – administrative adjudication). В соответствии с параграфом 7 секции 551 раздела 5 Свода законов США он означает процесс рассмотрения специализированными административными агентствами как устных, так и письменных заявлений, доказательств и возражений частных лиц, с одной стороны, и представителей государственной власти – с другой, по спорным вопросам о нарушении законодательства или восстановлении нарушенных субъективных прав. В отечественной юридической литературе для обозначения вышеуказанной деятельности чаще употребляются термины «квазисудебная деятельность» или «административный арбитраж».

В целях конструктивного исследования квазисудебного процесса рассмотрения споров, возникающих из публичных правоотношений, в США соискатель выбрал одно административное агентство, в сфере деятельности которого споры, рассматриваемые в квазисудебном порядке, возникают чаще всего. Приведенные в работе статистические данные свидетельствуют, что наибольший удельный вес в числе всех рассматриваемых в квазисудебном порядке дел на федеральном уровне в США имеют иммиграционные споры.

Процедура рассмотрения споров, возникающих из иммиграционных правоотношений, по процессуальному законодательству США осуществляется в трехступенчатом порядке: два уровня квазисудебного рассмотрения (административной адьюдикации) и судебный надзор.

На первом этапе дело рассматривает иммиграционный судья, являющийся сотрудником специального квазисудебного агентства Департамента юстиции США – Исполнительного агентства по рассмотрению иммиграционных дел. Сегодня в США (в 27 штатах и 2 экстерриториальных единицах) функционируют 59 иммиграционных судов, в которых работают 264 иммиграционных судьи.

Комиссия по иммиграционным апелляциям, специально созданная Генеральным прокурором США в 1940 г. и состоящая из 15 членов, выступает в качестве органа второй инстанции, рассматривающей дела, возникающие из иммиграционных правоотношений. Квазисудебное рассмотрение иммиграционных дел в комиссии осуществляется как единоличным иммиграционным судьей, так и коллегией в составе трех судей.

Право на обращение в Комиссию по иммиграционным апелляциям принадлежит обеим сторонам процесса – как частному лицу, так и представителю Департамента национальной безопасности. Если частное лицо не согласно с решением Комиссии по иммиграционным апелляциям, оно вправе обращаться в суд общей юрисдикции для защиты своих прав и законных интересов. Представители Департамента национальной безопасности таким правом не располагают.

Федеральный акт «Об иммиграции и натурализации» предусматривает перечень иммиграционных дел, не подлежащих рассмотрению судом, в том числе дела о депортации вследствие совершения преступления, при условии, что лицо, его совершившее, находилось на территории США легально.

В соответствии с законодательством США квазисудебные процессы, проводимые административными агентствами в лице административных судей, должны осуществляться при соблюдении определенных правовых принципов, которые коренным образом отличаются от общепроцессуальных судебных принципов. К ним относятся принцип облегчения доступа частного лица (физического и юридического) к правосудию, принцип оказания помощи частному лицу в составлении жалобы, принцип привилегированности частного лица.

В третьем параграфе **«Перспективы внедрения американского опыта административной юстиции в российскую правовую систему»** диссертант анализирует действующий в России порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений и, соответственно, определяет возможности внедрения американского опыта в области административной юстиции в российскую правовую систему.

Исследуя установленный Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации порядок рассмотрения дел, возникающих из публичных правоотношений, соискатель оценивает современное состояние российской административной юстиции как не вполне удовлетворительное, указывая, в частности, на пробелы в указанных двух кодифицированных актах и противоречия между содержащимися в них нормами.

Определяя перспективы использования в России американского опыта в сфере административной юстиции, соискатель приходит к выводу о том, что внедрять в полной мере такой опыт, даже при условии соответствующих адаптационных процессов, нецелесообразно в силу малой вероятности получения социально полезного эффекта. Данный вывод обусловлен рядом обстоятельств.

Во-первых, между Россией и США существует принципиальное различие в концептуальных подходах к построению национальных

правовых систем. На первый взгляд данное обстоятельство носит лишь теоретический характер и не может являться юридическим препятствием для формирования в России института административной юстиции по американской модели. Однако превалирование того или иного подхода к пониманию сущности права серьезно влияет на процесс формирования принципов национальной правовой системы, задавая параметры правотворческой и правоприменительной деятельности.

Во-вторых, исторический процесс становления и развития административной юстиции (как и административного права) в США носил спонтанный и хаотичный характер, о чем свидетельствуют факты и научные положения, приведенные во втором параграфе первой главы настоящего диссертационного исследования. Уже по одной этой причине американская модель административной юстиции не может считаться образцовой.

Вместе с тем представляется возможным попытаться использовать определенные элементы американского института административной юстиции в российских условиях.

В отличие от России в США уже более 60 лет действует Федеральный акт «Об административной процедуре», унифицирующий процессуальные нормы, регламентирующие порядок рассмотрения административными судьями споров, возникающих между частными лицами и публичной властью. Федеральный акт «Об административной процедуре» раскрывает содержание таких понятий, как «административное агентство», «частное лицо», «административная норма», «нормотворчество», «адьюдикация», «санкция» и т. д. Очевидно, в указанном акте присутствует ряд упущений, в том числе неточные и неполные нормы-дефиниции, но сам факт существования подобного закона в стране англо-американской правовой семьи свидетельствует о действительной необходимости законодательного закрепления основ административной процедуры и ее понятийного аппарата.

Следует, на взгляд соискателя, также обратить внимание на процессуальные принципы, закрепленные в названном законодательном акте, основными из которых являются:

- облегчение доступа частного лица (физического или юридического) к правосудию;
- активная роль суда при рассмотрении административных исков;
- возложение бремени доказывания на административный орган (должностное лицо).

Диссертант полагает, что для создания в России действительно социально полезного и эффективного института административной юстиции требуется провести глубокое исследование наиболее развитых его моделей, выявить достоинства и недостатки каждой из них и, бережно относясь к российским государственно-правовым традициям, учитывая российский менталитет, особенности российской национальной правовой системы, сконструировать собственную модель.

В заключении подведены итоги диссертационного исследования и в обобщенном виде сформулированы основные теоретические выводы, положения и предложения об использовании опыта административной юстиции США в российских условиях.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах
и изданиях, указанных в перечне ВАК:**

1. Караманукян Д. Т. Новый взгляд на возникновение административного права в США // Проблемы права. 2010. № 4. С. 103–106. – 0,4 п. л.
2. Караманукян Д. Т. Проблемы процедуры рассмотрения иммиграционных споров в США // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». 2011. № 2. С. 41–43. – 0,3 п. л.
3. Караманукян Д. Т. Независимые агентства как звено административной юстиции США // Проблемы права. 2011. № 4. С. 136–139. – 0,4 п. л.
4. Караманукян Д. Т. Особенности развития административной юстиции США // Вестник Челябинского государственного университета. Серия «Право». 2012. № 1 (255). С. 51–53. – 0,3 п. л.
5. Караманукян Д. Т. Институт административной юстиции Франции // Вестник Академии права и управления. 2012. № 27. С. 157–162. – 0,5 п. л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

6. Караманукян Д. Т. Правовой статус административного судьи в США // Вестник Омского юридического института. 2010. № 1(12). С. 21–22. – 0,25 п. л.
7. Караманукян Д. Т. Особенности административно-юстиционного процесса в США // Перспективы развития национального законодательства Республики Казахстан в свете концепции правовой политики на 2010–2020 годы: сборник материалов международной научно-практической конференции (Республика Казахстан, г. Караганда, 27 февр. 2009 г.).

Караганда: Карагандинская академия МВД РК им. Баримбека Бейсенова, 2010. С. 422–423. – 0,3 п. л.

8. Караманукян Д. Т. Особенности адьюдикационного процесса административных агентств США // Законность и правопорядок в современном обществе: сборник материалов I международной научно-практической конференции (Новосибирск, 6 окт. 2010 г.). Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2010. С. 20–24. – 0,3 п. л.

9. Караманукян Д. Т. Интегрирование правовых систем современности (на примере американского права) // Вестник Омского юридического института. 2011. № 3 (16). С. 4–7. – 0,4 п. л.

10. Караманукян Д. Т. Сравнительно-правовой анализ французской и американской моделей административной юстиции // Современные проблемы права: сборник материалов международной научно-практической конференции (Республика Армения, г. Ереван, 14 окт. 2011 г.). Ереван: Ереванский университет «Манц», 2011. С. 34–36. – 0,6 п. л.

11. Караманукян Д. Т. Специфические черты Центрального разведывательного управления как административного агентства США // Вестник Омской юридической академии. 2012. № 2 (19). С. 4–7. – 0,35 п. л.

Отпечатано и сброшюровано в
ООО «Полиграф-Мастер»
454902, г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26
тел. (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66
E-mail: P-master74@mail.ru
Государственная лицензия на издательскую деятельность
ИД № 02758 от 04.09.2000 г.
Государственная лицензия на полиграфическую деятельность
ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.
Подписано в печать 14.08.2013. Формат 60x84 1/16
Усл. печ. л. 1,0. Тираж 120 экз. Заказ № 1450.