

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК 342.92

С.І. Саєнко

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ НОРМОТВОРЕННЯ В США: СУБ'ЄКТИ, ПРОЦЕДУРА, ГЛАСНІСТЬ І ДОСТУПНІСТЬ

Вказується перелік джерел, що містять норми адміністративного права США; досліджується суб'єктна складова процесу створення норм адміністративного права; аналізуються процедури даного процесу та особливості участі в них приватних осіб.

Ключові слова: *Сполучені Штати Америки, норми адміністративного права, джерела норм, суб'єкти створення норм, процедури створення норм.*

Указывается перечень источников, которые содержат нормы административного права США; исследуется субъектная составляющая процесса создания норм административного права; анализируются процедуры данного процесса и особенности участия в них частных лиц.

Ключевые слова: *Соединенные Штаты Америки, нормы административного права, источники норм, субъекты создания норм, процедуры создания норм.*

The list of sources which contain the norms of administrative law of the USA is specified; the subject constituent of process of creation of norms of administrative law is probed; procedures of this process and feature of participating in them of private individuals are analysed.

Key words: *United States of America, norms of administrative law, sources of norms, subjects of creation of norms, procedures of creation of norms.*

Прийняття законів за доктриною поділу влад є прерогативою законодавчої влади. Наділення ж органів публічної адміністрації такою функцією фактично суперечить цій доктрині, однак було зумовлено об'єктивними закономірностями розвитку держави та права. На певному етапі в провідних демократичних державах стає зрозумі-

лим, що парламенти не можуть впоратись з постійно наростаючим обсягом законодавчої діяльності. І причин для цього було декілька. По-перше, у зв'язку з розвитком економіки країн та вдосконаленням в них сектору соціального забезпечення об'єктивно почала зростати потреба у великій кількості нових нормативно-правових актів. По-друге, видання таких актів досить часто почало стосуватися дуже вузьких сфер розвитку суспільства і, відповідно, потребувало вузькоспеціалізованих знань, що не завжди могло бути ефективно забезпечено парламентом на нормативному рівні. З огляду на вказані фактори в державах, де доктрина поділу влад була закріплена в конституціях, юристи протягом чималого часу намагались обґрунтувати об'єктивну потребу в наданні органам публічної адміністрації права на прийняття нормативно-правових актів, а по суті – законодавчої функції. І слід зазначити, що це їм певним чином вдавалося зробити.

Проте, не чикаючи появи відповідних наукових обґрунтувань, дана нормотворча традиція все ж таки отримала свій розвиток у багатьох сучасних демократіях. Україна також не стала виключенням із цього правила, хоча представники юридичної науки останнім часом все частіше заявляють, що процес вітчизняного нормотворення ще потребує якісного вдосконалення. Пропонуються різні варіанти, як це завдання можна розв'язати. Один із них – це врахування позитивного досвіду інших країн світу.

Учені-адміністративісти України (В.Б. Авер'янов, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломoeць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець та ін.), неодноразово висловлювали пропозиції щодо вивчення нормотворчого досвіду певних держав. Проте, незважаючи на своєчасність і наукове обґрунтування таких пропозицій, вітчизняні нормотворчі органи майже їх не враховували у своїй діяльності, хоча у цьому й була об'єктивна потреба. Вона себе не вичерпала й сьогодні. А тому на повісті дня ще залишається відкритим питання про те – який досвід із зарубіжної практики нормотворення можна перейняти, щоб поліпшити вітчизняний адміністративно-нормотворчий процес?

У даній статті ми спробуємо в узагальненому вигляді висвітлити один із аспектів аналізованої проблематики, а саме – певні особливості адміністративно-нормотворчого досвіду США. Ознайомившись з останнім, читач зможе зрозуміти, що в ньому є позитивні результати, які доцільно було б у перспективі рецепіювати в сучасний українсь-

кий адміністративно-нормотворчий процес. Принаймні, так вважає автор цієї статті, який сподівається на те, що йому вдасться обґрунтувати дану точку зору та знайти підтримку своїм міркуванням як серед науковців, так і практиків, а можливо і в парламентаря.

Перш за все варто нагадати про те, що джерелами норм адміністративного права в США є конституції (федеральна та штатів), відповідні закони, прийняті Конгресом і законодавчими зборами штатів, нормативні акти адміністративних установ, а також судові рішення. Аналіз адміністративно-нормотворчого досвіду США засвідчує той факт, ця система джерел була сформована за наявності певних протиріч, сутність яких полягала в наступному.

По-перше, нормативними положеннями Конституції США, а також конституцій штатів повноваженнями на видання нормативно-правових актів, які можуть містити в собі норми адміністративного права, було наділено лише законодавчі органи - Конгрес та легіслатури (законодавчі збори штатів). Проте, незважаючи на відповідні конституційні положення, адміністративні установи з самого початку їх функціонування теж видавали правові акти, що містили норми адміністративного права. Таким чином, число суб'єктів, що мали нормотворчі повноваження, хоча й було обмежено на конституційному рівні, але як президент, так і департаменти, а згодом і незалежні агентства їх так само отримали від Конгресу та стали плідно використовувати в своїй повсякденній діяльності.

Втім така практика стала призводити до того, що з'явився різнобій в реалізації процедур адміністративної нормотворчості органами виконавчої влади. Тому, щоб уніфікувати нормотворчу діяльність публічної адміністрації, у 1946 році був ухвалений федеральний Акт про адміністративну процедуру¹, в якому знайшли своє закріплення найважливіші положення, що регулювали порядок інформування громадян про нормотворчу діяльність адміністрації, а також встановлювали процедури адміністративної нормотворчості та підстави перевірки судом рішень адміністративних установ. Аналізуючи цей нормативний документ Б. Шварц заявив, що він став "основним законом адміністративного права США", оскільки втілює в собі все найкраще з попередньої адміністративної практики та адміністративно-нормотвор-

¹ Федорова О.Ю. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів державними органами управління / О.Ю. Федорова // *Право України*. - 2010. - № 5. - С. 206-214. - С. 206.

чого процесу¹. На думку ж Р. Паунда, вказаний закон – це "значний крок у напрямі створення справжнього адміністративного права"².

Показовим стало те, що через деякий час і більшість штатів теж ухвалили відповідні закони про адміністративну процедуру. За зразок вони взяли вище вказаний федеральний Акт, а також Модельний закон для штату "Про адміністративну процедуру" (Model State Administrative Procedure Act), підготовлений уповноваженими штатів з уніфікації законодавства вперше в 1946 році³. Останній нормативний документ місцями виявився навіть краще змістовно сформульованим, ніж федеральний Акт про адміністративну процедуру. До достоїнств Модельного закону також додалося й те, що він постійно став оновлюватися (відповідні редакції його були в 1946 р., 1961 р., 1981 р., 2010 р.) та враховувати в своєму змісті відповідні рекомендації вчених-адміністративістів. І варто відзначити, що таку якісну підготовку цього нормативного акту суб'єкти американської адміністративно-правової нормотворчості, а також реалізатори діючих норм адміністративного права США, звичайно, не могли не помітити та залишити поза своєї уваги, через що стали ним керуватися з метою розв'язання тих чи інших соціальних проблем.

По-друге, вирішення питання про наділення адміністративних органів нормотворчими повноваженнями також істотно залежало й від судових органів. І суди в цілому ряді рішень у справах, в яких оскаржувалася конституційність делегування адміністративним органам законодавчих повноважень, санкціонували подібну практику. Перше таке рішення було винесене ще в 1813 році Верховним судом США, де він відзначив, що делегування нормотворчих повноважень суб'єктам публічного адміністрування є конституційним, якщо в делегуючому законі вказані чіткі межі (стандарти), в яких повинна протікати нормотворча діяльність останніх. За наявності подібних стандартів передача нормотворчих повноважень суб'єктам публічного адміністрування, – акцентував увагу судовий орган, – не повинна розцінюватися як повна та остаточна відмова від них законодавчого органу. Остаточну ж крапку у визнанні суб'єктами адміністративно-правової нормотворчості органів виконавчої влади Верховний суд США наважився поставити в 1957 році. Дослідивши матеріали справи *United*

¹ Schwartz B. An Introduction to American Administrative Law / B. Schwartz. - L., 1962. - 288 p. - P. 134-135.

² Pound R. Growth of the Administrative Process / R. Pound // Federal Bar Journal. - 1956. - Oct.-Dec. - p. 450-451.

³ Никеров Г.И. Административно-процессуальное право США / Г.И. Никеров // Государство и право. - 1997. - № 12. - С. 96-103.

States v. Novard, він прийняв рішення, в якому прозвучала теза, що нормативний акт агенції має силу закону, порушення якого спричиняє притягнення деліквента до відповідальності¹.

Але перелік суб'єктів американської адміністративно-правової нормотворчості не вичерпується згаданими органами. Так, зокрема, з наведених прикладів можна помітити ще одну особливість, а саме – що в адміністративно-нормативному процесі США важливу роль також завжди відігравали суди. Вони й до цього часу є останньою інстанцією, що вирішує всі спірні питання адміністративного права. Їх тлумачення конституцій, законів та інших нормативних актів вважається найбільш авторитетним і кваліфікованим. Тому американські суди як і раніше продовжують формулювати нові норми адміністративного права, більшість із яких закріплюється згодом у законах. При цьому, створюючи нові адміністративно-нормативні приписи, суди нерідко "зазіхають" на чинне законодавство², бо досить часто вдаються до "вільної" інтерпретації останнього.

З наведеного помітно, що суб'єктна складова адміністративно-правової нормотворчості США багатогранна, оскільки в ній представлено всі три гілки влади, які роблять певний внесок до створення, зміни та ліквідації норм адміністративного права. Проте, у зв'язку з цим виникає питання – а що ж позитивного принесла американському адміністративно-нормотворчому процесу така його полісуб'єктність? Відповідь полягає в наступному – вона сприяла вдосконаленню процедур здійснення цього процесу, зробила його гласним і, що особливо важливо, розширила можливості участі в ньому приватних осіб.

Оскільки в науковій літературі нормативні повноваження Конгресу, законодавчих зборів і судів США отримали певною мірою належне висвітлення³, то в даній статті ми звернемо увагу більш детально на особливості адміністративно-нормотворчого процесу, що здійснюється органами виконавчої влади.

Перш за все варто акцентувати увагу на тому, що порядок підго-

¹ Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М. А. Шатиной. - М.: Спартак, 2003. - 464 с. - С. 378-379.

² Административное право зарубежных стран: учебник / Под ред. А.Н. Козырина и М. А. Шатиной. - М.: Спартак, 2003. - 464 с. - С. 366.

³ Скаун О.Ф. Общее сравнительное правоведение: Основные типы (семьи) правовых систем мира: учеб. для студ. вузов / О.Ф. Скаун. - К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. - 464 с. - С. 231-256; Малайны Р.М. Предметные пределы действия федерального закона в США / Р.М. Малайны // Правоведение. - 1992. - № 3. - С. 66-73; Мишин А.А. Источники административного права буржуазных стран: США и Великобритании : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 "Государственное право и управление; Советское строительство; Административное право; Финансовое право" / А.А. Мишин. - М., 1978. - 25 с.

товки, розгляду, прийняття та введення в дію нормативно-правових актів виконавчої влади достатньо детально регламентує п'ятий розділ Зводу законів США. Цей нормативний документ надає всім зацікавленим особам можливість звернутися до установи з петицією про видання, зміну чи відміну нормативного акту. Правда, він не вказує, які дії зобов'язана вчинити установа у відповідь на петицію. Проте отримати відповідь на поставлене питання дозволяють деякі нормативні акти окремих штатів - наприклад, Закон про адміністративну процедуру штату Каліфорнія зобов'язує устанovu відповісти на петицію в 30-денний термін, відхиливши її або призначивши справу до слухання¹.

П'ятий розділ Зводу законів США також вимагає, щоб кожна установа повідомляла в "Федеральному реєстрі" про заплановане опублікування нормативного акту. Повідомлення повинне містити вказівку на час, місце та характер нормотворчої процедури, посилання на акт, яким надано нормотворче повноваження, мету та сутність акту, або ж викладення сутності проблематики, що вивчається в зв'язку з підготовкою адміністративно-правового нормативного акту².

Вслід за публікацією такого повідомлення установа зобов'язана надати всім зацікавленим особам можливість участі в адміністративно-нормотворчій процедурі шляхом представлення ними письмових або ж усних заяв, документів, матеріалів, будь-яких доказових відомостей тощо. Органи публічного адміністрування не зобов'язані враховувати всі пропозиції, адже вони можуть і суперечити одна одній. Проте нерідко висловлені представниками громадськості міркування беруться до уваги та значною мірою впливають на зміст майбутніх нормативних актів, що містять адміністративно-правові приписи³.

Більшість американських установ прагнуть працювати в тісному контакті з фізичними особами та організаціями, діяльність яких вони регулюють. Тому, коли останні готують проєкт адміністративно-правового нормативного акту, то, як правило, запрошують сформулювати свої думки з приводу даного акту зацікавлених осіб, відсилають їм копії проєкту та проводять всебічні консультації. Крім того, установи часто

¹ California Administrative Procedure Act. Administrative Adjudication [Electronic source]. - URL: <http://www.documents.dgs.ca.gov/oah/forms/2008/2008%20Administrative-%20Procedure%20Act.pdf>.

² Fox W. Understanding Administrative Law / W. Fox. - LexisNexis Matthew Bender, 2000. - 488 p. - p. 166.

³ Школик А. Участь громадськості в процесі прийняття нормативних актів управління [Електронний ресурс] / А. Школик. - Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=340>.

проводять конференції, на які запрошують представників зацікавлених організацій. Скликання конференцій доволі часто використовує, зокрема, такий суб'єкт публічного адміністрування, як Федеральна торгівельна комісія.

Досвід конференцій підказав й іншу форму участі громадськості в адміністративно-нормотворчому процесі - дорадчі комітети. Такі комітети залежно від часу їх існування, способу організації та кола повноважень можуть бути поділені на: 1) разові, тобто такі, що створюються з метою надання допомоги установі при вирішенні якогось окремого питання; 2) тимчасові - організуються установою на відповідний проміжок часу з метою вирішення відповідної категорії питань; 3) постійні - склад, компетенція, а нерідко й порядок діяльності таких комітетів детально регламентуються окремими законами. Дорадчі комітети часто використовуються таким державним органом, як департамент внутрішніх справ, коли він створює норми адміністративного права для регулювання сфер полювання та рибальства, використання пасовищ тощо. Дорадчі комітети відіграють також важливу роль у регулюванні й багатьох інших питань адміністративно-правового характеру, що віднесені до компетенції відповідних суб'єктів публічного адміністрування.

Однією з головних цілей, переслідуваних практикою консультацій, конференцій та дорадчих комітетів, є підготовка такого проекту адміністративно-правового нормативного акту, який зміг би швидко пройти в установі стадію слухання. Відкриті слухання є особливістю американського адміністративно-нормотворчого процесу. Більшість інших країн світу не знають нічого подібного. Тому це також один із позитивних аспектів аналізованого нами питання, що заслуговує на окрему увагу.

Втім слід зазначити, що параграф 553 п'ятого розділу Зводу законів США не зобов'язує суб'єктів публічного адміністрування проводити слухання по кожному проекту адміністративно-правового нормативного акту. І якщо ніякий інший закон не передбачає проведення слухання при підготовці відповідного проекту нормативного документу, то установа сама має право вирішити питання про доцільність його проведення. Такий підхід виправдовується зазвичай тим, що він не суперечить V поправці до Конституції США, оскільки розробка та прийняття нормативного акту не є безпосередньою загрозою інтересам конкретного громадянина. Проте установи широко використовують практику слухань в якості одного з етапів адміністративно-нормотворчого процесу, щоб згодом уникнути небажаних труднощів з його прийняттям і введенням у дію.

Якщо детальніше зупинитися на видовій різноманітності слухань, які проводяться органами виконавчої влади під час здійснення адміністративно-нормотворчого процесу, то можна виділити два основних із них – це формальні та неформальні. Останні проходять не в таких суворих процедурних рамках, які встановлені для судових засідань. Такі слухання значною мірою аналогічні слуханням в комітетах легіслатури. Тому приватна особа на неформальних слуханнях має в розпорядженні менше можливостей, щоб певною мірою вплинути на адміністративно-правовий нормотворчий процес з метою забезпечення своїх інтересів.

Особливістю ж формальних (чи змагальних) слухань є те, що на них присутні, як правило, дві сторони позивачів. Слухання за участю сторін позивачів приймають характер квазісудових засідань з усіма їх вимогами відносно доказів, проведення перехресних допитів, заяв, ведення протоколу й таке інше¹. У справі *United States v. Allegheny - Ludlum Steel Corp.* (1972 р.) Верховний суд США щодо змагального нормотворчого слухання відзначив, що воно повинне влаштовуватися тільки тоді, коли у відповідному законі вказано на необхідність прийняття певного нормативного акту, який потребує проведення даного слухання та складення про це протоколу². Поява зазначеного судового рішення сприяла тому, що формальні (змагальні) слухання стали постійним компонентом американського адміністративно-нормотворчого процесу. Це у свою чергу зробило останній ще більш доступнішим для громадськості, гласним і відкритим.

Після проведення слухань, коли зібрані необхідні матеріали та вислухані всі думки, вирішується питання про прийняття чи неприйняття адміністративно-правового нормативного акту. Коли прийнято установою рішення про опублікування такого акту, останній направляється в "Федеральний реєстр", реєструється в його управлінні та публікується. Правові засади здійснення публікації адміністративно-правових нормативних актів сьогодні детально регламентовані 5-м розділом, а також рядом статей кодифікованого 44-го розділу Зводу законів США "Урядовий друк і публікація". І слід відзначити, що нормативні положення останніх мають серйозні правові наслідки. Так, зокрема, згідно параграфу 552 п'ятого розділу Зводу

¹ Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. для юрид. факультетів та факультетів міжнародних відносин / А.М. Школик. - Львів: ЗУКЦ, 2007. - 308 с. - С. 127.

² 406 U.S. 742 - *United States v. Allegheny-Ludlum Steel Corporation* [Electronic source]. - URL: <http://supremejustia.com/cases/federal/us/406/742/case.html>.

законів США опублікування нормативного акту означає своєчасне та дійсне сповіщення всіх осіб, на яких поширюється таке сповіщення, про зміст акту¹. Після цього вказані особи не можуть посилалися на незнання про існування правового акту, що містить норми адміністративного права. Якщо ж усе-таки нормативний акт не був опублікований, то він вважається недійсним і не може тягти за собою відповідних правових наслідків.

Важливо також відмітити, що в більшості штатів адміністративно-правові нормативні акти так само реєструються відповідним чином. Зазвичай вони відсилаються секретареві штату, який заносить усі акти в постійний список (реєстр) і публікує їх. Остання редакція Модельного закону для штату "Про адміністративну процедуру", що була підготовлена уповноваженими штатів з уніфікації законодавства в 2010 році, достатньо детально регламентує діяльність у сфері реєстрації та публікації адміністративно-правових нормативних актів². Стже, для здійснення вказаних процедур американці мають достатньо чіткі законодавчі орієнтири. І це також є одним із позитивних аспектів адміністративно-нормотворчого досвіду США.

Після публікації акта, що містить норми адміністративного права, уповноважений орган витрачає гроші на його роз'яснення, статті в газетах, виступи по телебаченню. В усі підприємства чи організації, яких стосується прийнятий нормативно-правовий акт, надсилаються листи³. За допомогою здійснення таких заходів громадськість становиться ще більш обізнаною про норми адміністративного права, які на неї починають розповсюджувати свою дію. Після цього громадяни США також можуть своєчасно та повною мірою скористатися відповідними адміністративно-нормативними приписами, щоб задовольнити власні чи публічні інтереси.

Згідно з параграфом 553 п'ятого розділу Зводу законів США прийнятий установою нормативний акт вступає в дію тільки через 30 днів після його опублікування⁴. Таким чином, особам і організаціям, на яких поширюється дія норм адміністративного права, надається значний

¹ USC § 552 - Public information; agency rules, opinions, orders, records, and proceedings [Electronic source]. - URL: <http://www.law.cornell.edu/uscode/text/5/552>.

² Revised Model State Administrative Procedure Act (July 9-16, 2010) [Electronic source]. - URL: <http://www.japc.state.fl.us/publications/USAPA/MSAPA2010.pdf>.

³ Деркач І. Адміністративне право США / І. Деркач // Український правовий часопис. - 1998. - №3. - С. 49-52. - С. 50.

⁴ Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України // Автор-упорядник В.П. Тимошук. - К.: Факт, 2003. - 496 с. - С. 431.

проміжок часу для ознайомлення з певним нормативним джерелом. З цього загального правила є деякі виключення. Так, зокрема, у разі потреби установа може ввести адміністративно-правовий нормативний акт в дію й раніше, але про це вона повинна зробити відповідну офіційну заяву.

Модельний закон для штату "Про адміністративну процедуру" також передбачає, що нормативний акт може вступити в дію як пізніше, так і раніше 30 днів після його опублікування. У параграфі 317 (Section 317. Effective date of rule) останнього наведено відповідний перелік підстав, за наявності яких дозволяється встановлювати інші терміни набуття чинності адміністративно-правовими нормативними актами¹. Суб'єкти нормотворення штатів доволі часто орієнтуються на вказаний перелік. Це їм дозволяє ефективно вирішувати соціальні проблеми за допомогою відповідних темпоральних нюансів адміністративно-нормотворчого процесу.

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що адміністративно-нормотворчий процес США, незважаючи на його полісуб'єктність, є відкритим, демократичним і соціально-правовим феноменом як по суті, так і за змістом. Тому, можливо, в Україні можна було б взяти за основу деякі позитивні надбання американського адміністративно-нормотворчого досвіду та спробувати їх рецепіювати у вітчизняний процес створення, коригування і ліквідації норм адміністративного права. Але автор статті віддає собі звіт у тому, що дане судження є лише його суб'єктивним враженням від проведеного аналізу. Тому ми сподіваємося, що так само і інші дослідники з цього приводу висловлять свої міркування. Адже, як відомо, у дискусії можна знайти шлях до істини.

УДК 342.92

А.С. Кравцов

**ПРИНЦИПИ СУЧАСНОГО
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
ГРУНТОВНИЙ ПРИВІД ДЛЯ НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ**

У статті автор розглядає значення принципів адміністративного права, стан розробки цього питання в юридичній літературі й основні напрями наступних досліджень у цій сфері.

¹ Revised Model State Administrative Procedure Act (July 9-16, 2010) [Electronic source]. - URL: <http://www.japc.state.fl.us/publications/USAPA/MSAPA2010.pdf>