

Звичайно, заявлені провадження в окремих випадках можуть бути безоплатними для заявника. Наприклад, у справах з питань пенсійного та соціального забезпечення (надання житлової субсидії). Інша категорія справ, коли необхідно утриматися від стягнення плати або прагнути її мінімізувати — це справи, які прямо стосуються реалізації основних прав і свобод людини. Наприклад, без отримання загальногромадянського паспорта в Україні особа позбавляється можливості реалізувати цілу низку своїх прав, включаючи і виборче. І, нарешті, третя категорія справ — це випадки, коли розмір плати є настільки дрібним, що стягнення плати не виправдовує самих витрат, пов'язаних з її стягненням. Наприклад, у справі реєстрації громадянина за місцем проживання розмір державного мита сьогодні складає “аж” 85 копійок.

З наведеного вище видно, наскільки складним є досягнення системного та науково-обґрунтованого регулювання адміністративної процедури. Ціла низка проблем, що постають на цьому шляху, вимагають ще додаткового вивчення. Проте видається вже за можливе виходити на фінішну пряму у прийнятті загального закону про адміністративну процедуру.

#### *Література*

1. Авер'янов В. Б. Спрямованість на забезпечення прав громадян — демократична сутність влади // Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім “Ін-Юре”, 2002. — С. 147–155.
2. Зеленцов А. Б. Контроль за деятельностью исполнительной власти в зарубежных странах: Учебное пособие. — М.: Изд-во РУДН, 2002. — 190 с. — С. 23–24.

УДК 342.922:35.078

*А. М. Школик*  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
конституційного, адміністративного і фінансового права  
Львівського національного університету ім. Івана Франка

### **ДЕМОКРАТИЗАЦІЯ ПРОЦЕДУР АДМІНІСТРАТИВНОГО НОРМОТВОРЕННЯ**

Нормативні акти, що приймаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у межах встановленої компетенції, містять загальнообов'язкові правила поведінки, виконувати які повинні усі суб'єкти, яким ці акти адресовано. Іншими словами, зазначені акти органів публічного управління *de facto* є законами для громадян та юридичних осіб.

Проте закони, на відміну від нормативних актів управління, приймаються за участю суб'єктів їх реалізації: або (у більшості випадків). Парламентом, до складу якого входять обрані громадськістю її представники (депутати) або безпосередньо громадянами через референдум (в окремих випадках). Таким чином, можна говорити про формальну, хоч і опосередковану участь громадськості у затвердженні законів.

Тому логічним у демократичних державах є встановлення також і для нормативних актів управління такої процедури прийняття, яка б забезпечувала принаймні мінімальний ступінь участі в розробці та опрацюванні зазначених документів суб'єктів, яких у майбутньому стосуватимуться зазначені акти.

Незважаючи на те, що кожен нормативний акт органів публічного управління опрацьовується обізнаними з правилами нормотворення професіоналами, їх розробки лише у межах адміністрації не завжди буває достатньо. Для цих документів важливою є не лише їх законність, але й доцільність, що полягає у задоволенні певного публічного інтересу. На жаль, на практиці завжди існує загроза врахування при підготовці актів в першу чергу інтересів власного відомства, а не публічного інтересу в цілому. Отже, важливими є різні форми участі громадськості у процесі розробки нормативних актів управління. Метою зазначеної участі також є забезпечення органів публічного управління об'єктивною інформацією, необхідною для прийняття актів управління. Адже не у всіх випадках навіть професіонали володіють повними даними, що стосуються майбутніх рішень.

Ступінь залучення громадських інституцій до нормотворчого процесу адміністрації у зарубіжних країнах є, зрозуміло, різним. Це зумовлюється як політико-правовими традиціями конкретної країни, так і нинішнім рівнем розвитку громадянського суспільства та демократії в цілому. Тут можна відзначити певну градацію: від широкої участі громадськості у прийнятті нормативних актів управління до повної її відсутності, чи навіть кулуарності розробки цих актів виключно в межах адміністративного органу.

Країною, яка очолює першу групу, безсумнівно є Сполучені Штати Америки. У цій державі на рівні закону — прийнятого у 1946 році Акту про адміністративні процедури — закріплено обов'язки адміністрації по залученню громадськості до процесу розробки нормативних актів управління. Відповідно до параграфу 553 цього документа, орган управління, який має намір прийняти нормативно-правовий акт, зобов'язаний опублікувати у спеціальному урядовому виданні “Федеральний реєстр” повідомлення про цей намір, подавши у ньому:

- інформацію про час, місце та характер відкритих слухань по розробці акта;
- посилення на орган, під чий наглядом пропонується цей акт;
- умови та зміст пропонованого акта або ж опис включених до нього тем та питань [1].

Після публікації такого повідомлення усі зацікавлені особи — асоціації підприємців, громадські та профспілкові організації та й окремі громадяни, — можуть надіслати до суб'єкта нормотворення свої пропозиції та зауваження щодо доцільності та змісту пропонованого акта. Органи публічного управління не зобов'язані враховувати усі зазначені пропозиції, адже вони, очевидно, можуть бути суперечливими між собою. Проте нерідко висловлені представниками громадськості міркування беруться до уваги і значною мірою впливають на зміст майбутніх нормативних актів.

Останнім обов'язковим етапом процедури розробки і прийняття органами публічного управління нормативних актів у Сполучених Штатах Америки є публікація їх остаточного варіанту з детальним поясненням причин їх прийняття. Після цього уповноважений орган витрачає гроші на його роз'яснення, пишуться статті в газетах, організуються виступи по телебаченню, щоб роз'яснити громадянам та організаціям його зміст та потребу. Також надсилаються листи в усі підприємства чи організації, яких стосується прийнятий нормативно-правовий акт [2].

З окресленого порядку Актом про адміністративні процедури встановлені певні винятки. Зокрема, уповноважені органи не зобов'язані дотримуватись такого порядку у разі прийняття внутрішньоорганізаційних актів, що визначають структуру та функції самого органу чи його структурних підрозділів. Крім того, винятком є випадки, коли суб'єкти нормотворення вважають, що у завчасному повідомленні та публічному розгляді актів немає практичної потреби або це суперечить суспільним інтересам. Проте, в таких ситуаціях органи управління при прийнятті актів зобов'язані відзначити причини, з огляду на які не відбулось їх публічне обговорення [1].

Закріплена американським законодавством процедура прийняття нормативних актів має на меті якнайширше врахування публічних інтересів. Тому її слід характеризувати як позитивний досвід, який, однак, застосовується значно меншою мірою в інших розвинутих країнах.

Зокрема, у Великій Британії подібний загальний порядок опублікування та обговорення нормативних актів управління існував з 1893 до 1946 року, проте був скасований Законом про акти делегованого законодавства. На сьогодні така процедура встановлена лише в окремих сферах спеціальними законами. Наприклад, Фабричний закон 1961 року зобов'язує адміністрацію заздалегідь сповістити громадськість про плановане прийняття акта, надати заінтересованим особам можливість висловити свою думку, провести по справі слухання. Поза тим, участь зацікавлених суб'єктів у розробці та прийнятті нормативних актів управління врегульовується у Великій Британії дещо по-іншому. Спеціальними законами нерідко передбачається створення незалежних дорадчих комітетів за участю представників громадськості, які попередньо розглядають проекти актів відповідних відомств [3].

Схожим до британського є досвід Японії. По-перше, при прийнятті нормативних актів управління важливе значення там має думка, що висловлюється з цього приводу консультативними колегами, що формуються при органах управління. До їх складу входять відомі політичні діячі, представники підприємницьких кіл, вчені. І, по-друге, спеціальними законами може встановлюватись обов'язок відповідних відомств не лише створювати такі консультативні колеги, але й провести публічні слухання з приводу прийняття нормативного акту управління. Проте, як зазначає професор А. Н. Козирін, не варто переоцінювати реальний вплив цих процедур на процес прийняття управлінських актів. На його думку, їх основне призначення зводиться до формальної демократизації механізму адміністративного нормотворення [3].

Міжнародно-правове регулювання участі усіх зацікавлених осіб у процедурах розробки і прийняття нормативних актів управління стосується лише окремих груп суспільних відносин. Яскравим прикладом тут виступає ратифікована Україною у 1999 році Оргуська конвенція СЕК ООН “Про доступ інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”. Відповідно до її положень, кожна держава повинна докладати зусиль для сприяння ефективній участі громадськості на відповідному етапі, доки залишаються можливості вибору, в підготовці державними органами нормативних положень, які мають безпосередню виконавчу силу та інших

загальноприйнятих юридичних правил обов'язкових до виконання, які можуть істотно впливати на навколишнє середовище. З цією метою:

- визначаються строки, достатні для забезпечення ефективної участі;
- проекти правил публікуються або доводяться до відома громадськості іншим чином;
- громадськості надається можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи.

Результати такої участі громадськості повинні максимально враховуватись при прийнятті остаточного варіанту нормативного акту управління [4].

В Україні, як, зрештою, в усіх інших державах пострадянського простору, демократичні процедури адміністративного нормотворення до останнього часу були практично відсутні. Адже у колишньому СРСР навіть закони реально розроблялись та приймались у вузькому колі вищих урядовців, за яким слідувало їх формальне одностороннє затвердження на засіданні відповідного органу державної влади. У процесі зміни політичної системи процедура прийняття законів стала більш прозорою та демократичною. Проте це не стосувалось загальнозобов'язуючих нормативних актів, які видавались органами виконавчої влади як центрального, так і місцевого рівня. І лише нещодавно справа зрушила з мертвої точки.

Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 2000 року було затверджено Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів [5], яким визначена процедура прийняття нормативних актів управління усіма центральними та місцевими органами виконавчої влади у сфері підприємницької діяльності. Пунктом 9 цього Положення передбачено, що у разі, коли проект регуляторного акта істотно впливає на ринкове середовище, права та інтереси підприємців, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва або його територіальні підрозділи (з ними обов'язково погоджуються усі проекти нормативних актів у сфері підприємництва) приймають рішення про публічне обговорення проекту.

У цьому випадку в засобах масової інформації (або в мережі Інтернет) публікується повідомлення, яке повинно містити:

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову адресу та адресу електронної пошти розробника проекту акта та органу, що його погоджує;
- адресу сторінки Інтернет або назву засобу масової інформації, де розміщено проект акта;
- термін, протягом якого приймаються пропозиції, але не більше, ніж 20 робочих днів з дати опублікування повідомлення [5].

Юридичні норми, що передбачають участь громадськості у висловленні пропозицій до майбутніх нормативних актів управління містяться ще у двох підзаконних правових актах: Тимчасовому регламенті Кабінету Міністрів України, затвердженим Постановою КМУ 5 червня 2000 року [6] і Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, із змінами затвердженими Постановою КМУ 13 березня 2002 року [7]. Проте формулювання у цих актах є дещо відмінними від вище аналізованого Порядку підготовки проектів регуляторних актів. Зокрема, у пункті 51-1 Типового регламенту місцевої державної адміністрації зазначено, що проект розпорядження, який зачіпає інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути внесений на публічне обговорення на будь-якому етапі його підготовки шляхом опублікування проекту розпорядження у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення іншими засобами [7]. Таким чином, органи виконавчої влади, що його розробляють, не мають прямого обов'язку виносити на публічне обговорення для внесення відповідних пропозицій проекти актів управління навіть за наявності зазначених вище обставин, а лише передбачену правовою нормою можливість — право це зробити. Фактично це питання віднесено до сфери адміністративного розгляду уповноважених суб'єктів нормотворення та їх посадових осіб. Подібне положення про можливість винесення на публічне обговорення проекту нормативного акта було також передбачене Законом “Про нормативно-правові акти”, який не набув чинності через накладене Президентом України вето.

З наведеного аналізу зарубіжного та національного законодавства, що стосується процесу розробки і прийняття нормативних актів управління, спробуємо зробити певні висновки.

1. Оскільки нормативні акти, які приймаються органами публічного управління є обов'язковими до виконання, демократичні держави повинні гарантувати певний рівень участі представників громадськості у цьому процесі.

2. У переважній більшості випадків законодавством зарубіжних країн не передбачено загального порядку обов'язкового залучення представників громадськості до процесу прийняття нормативних актів управління.

3. Процедура обов'язкової участі громадськості в зазначеному процесі у різних формах закріплена спеціальними законами зарубіжних країн, що стосуються окремих сфер суспільного життя (певні види підприємницької діяльності, охорона навколишнього природного середовища тощо).

4. Україною зроблені перші кроки по демократизації процесу адміністративного нормотворення. Але ця робота має бути продовжена, а відповідні процедури врегульовані не лише на рівні підзаконних правових актів, але й закону.

#### *Література*

1. Fox W. Understanding Administrative Law. — LEXIS Publishing, 2000. — 488 с. — С. 166–169.
2. Деркач І. Адміністративне право США // Український правовий часопис. — 1998. — № 3. — С. 49–52.
3. Административное право зарубежных стран. — М.: Спарк, 1996. — 229 с. — С. 63; 176.
4. Козак З., Тустановська І. Доступ до правосуддя з питань довкілля. — Львів: Мета, 2002. — 200 с. — С. 51.
5. Офіційний вісник України. — 2000. — № 31.
6. Офіційний вісник України. — 2000. — № 24.
7. Офіційний вісник України. — 2002. — № 12.

УДК 342.922:342.7

**І. О. Іерусалимова**

*старший викладач кафедри правознавства  
Київського національного економічного університету*

### **РОЛЬ ДУХОВНИХ ГАРАНТІЙ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯНИНА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

1. Реалізація широкого спектру прав і свобод, наданих громадянам Конституцією України, здійснюється у сфері адміністративно-правового регулювання економічних відносин, підприємницькій діяльності, управління адміністративно-політичною та соціально-культурною сферами. Важлива роль у забезпеченні реалізації прав і свобод, захисті їх від порушень у межах зазначених відносин належить духовним, у тому числі ідеологічним гарантіям: рівню культури суспільства, його наукового і творчого потенціалу, освіченості, моральним установкам і, у першу чергу, вихованню громадян України в дусі глибокого демократизму, дотримання законів та інших правил співжиття, створенню в системі суспільних відносин належної психологічної і політичної атмосфери нетерпимості до всяких порушень законності, бюрократизму, применшенню відкритості, гласності, відсутності критики, що призводить до порушення прав громадян, обмеженню їхніх інтересів.

2. Особливим гарантом духовної сфери Конституція України виділяє визнання в Україні політичного, ідеологічного різноманіття й, у той же час, однозначно забороняє розпалювати соціальну, расову, національну і релігійну ворожнечу [1]. Складовою частиною духовно-ідеологічних гарантій є суспільна й індивідуальна правосвідомість, політико-правова культура суспільства, політичних партій і їхніх лідерів, окремих громадян, включаючи посадових осіб, які служать в організаціях усіх форм власності і покликаних забезпечувати умови щодо реалізації особистих, соціально-економічних та культурних прав, а також захищати їх від правопорушень [2].

3. Невід'ємна умова реальності прав і результативності здійснення духовних гарантій — знання їх людьми, осмислення їхньої високої цінності, уміння правильно використовувати їх, повага до прав та свобод інших осіб. Велика роль належить правовому вихованню громадян у дусі законності і правопорядку [3]. Правове виховання — це цілеспрямована діяльність держави, громадських організацій, окремих громадян по передачі юридичного досвіду: систематичний вплив на свідомість і поведінку людини з метою формування визначених позитивних уявлень, поглядів, ціносних орієнтацій, установок, що забезпечують дотримання, виконання і використання юридичних норм. Змістом правового виховання є прилучення людей до знань про державу і право, законності, правах і свободах особи, формування у громадян стійкої орієнтації на законслухняну поведінку [4]. Варто підкреслити позитивну тенденцію цілеспрямованого вивчення проблеми прав людини в системі вищої і середньої освіти, поширення загальних знань у цій галузі серед населення держави.

4. Велику цінність і значимість має ознайомлення громадян зі станом справ у галузі прав людини шляхом публікації матеріалів у офіційних виданнях: “Голос України”, “Урядовий кур'єр”, “Офіційний вісник України”. “Юридичний вісник України”. Крім того, необхідно мати на увазі, що є і спеціалізовані