**Передача администрации нормотворческих и судебных полномочий в США.**

Конституция США предоставляет полномочия на издание правовых актов Конгрессу. Анализ истории ее принятия на Филадельфийском конвенте свидетельствует о том, что отцы-основатели нации не имели в виду наделить исполнительную власть нормотворческими полномочиями. Несмотря на все это, административные учреждения с самого начала их функционирования издавали нормативные акты. Не имея таких прав в силу Конституции, сначала президент и департаменты, а затем и независимые ведомства получили их от Конгресса. Административное нормотворчество в США получило особенно широкий размах в современную эпоху, когда объем деятельности государства и ее сложность возросли в огромной степени. В конце XIX в. Конгресс уже не мог справиться с лавиной дел, которая обрушилась на него, и был вынужден во все большем объеме передавать полномочия на издание нормативных актов президенту и другим административный органам.

О производном характере административного нормотворчества свидетельствует также контроль над ним со стороны легислатуры, которая обычно бдительно следит за тем, чтобы исполнительная власть не выходила за пределы предоставленных ей полномочий. Поэтому, если президент или какое-либо иное должностное лицо издает нормативный акт без достаточного основания, конгрессмены могут выдвинуть обвинение в превышении администрацией предоставленных ей полномочий и потребовать аннулирования акта.

Имеет ли Конгресс право делегировать администрации свои нормотворческие полномочия? Конституция США прямо нигде такой возможности не предусматривает. Не рассматривалось делегирование как само собой разумеющееся и во время ее создания. На чем же оно основывается? Обычно ссылаются на последний абзац раздела 8 ст. 1 Конституции, согласно которому Конгресс в рамках компетенции федерации имеет право на издание любых законов (laws). Американские ученые поэтому делают вывод о том, что Конгресс имеет право издавать законы, делегирующие администрации полномочия на издание нормативных актов не только по вопросам внутренней организации учреждений и порядку их работы, но и по вопросам, отнесенным к его ведению, т. е. по торговле, тарифам, налогам и т. д.

Издавая нормативные акты, административное учреждение фактически осуществляет ту власть, которую должна осуществлять легислатура, т. е. законодательствует. Верховный суд в 1908 г. в решении по делу Prentis v. Atlantic Coast Line Co. фактически признал законодательный характер деятельности администрации, заявив, что «установление тарифной ставки - это издание предписания на будущее и, следовательно, оно является по своей природе действием законодательным, а не судебным». Законодательный характер нормотворческой деятель ности администрации официально признан в параграфе 557 пятого раздела Свода законов, который указывает, что административный нормативный акт означает заявление учреждения, предназначенное сформулировать закон (law).

Делегирование администрации законодательных полномочий противоречит доктрине разделения властей, а также другой доктрине, которой до сих пор придерживается американская система представительной демократии, -«delegatus поп potest delegare» («делегат не может делегировать»). Применительно к полномочиям Конгресса эта последняя доктрина означает, что американский народ, который согласно преамбуле Конституции является ее создателем, не уполномочил Конгресс делегировать свои полномочия.

В штатах конституционных оснований для административного нормотворчества имеется не больше, чем на уровне федерации, поскольку конституции штатов обычно имеют «распределительную оговорку», в соответствии с которой одной власти прямо запрещается осуществлять функции двух других.

Таким образом, вопреки доктрине разделения властей и доктрине «delegatus non potest delegare», а также несмотря на точный смысл конституций, легислатуры делегировали администрации обширные нормотворческие полномочия. Со свойственной им гибкостью и прагматизмом американцы наполнили свои конституции содержанием, которое не вытекает из их буквального смысла. Такой процесс был вызван потребностями времени и свидетельствовал о невозможности осуществления власти строго в рамках жесткого разделения полномочий между законодательной и исполнительной властями.

Быть или не быть административному нормотворчеству, во многом зависело от судов. И суды в целом ряде решений по делам, в которых оспаривалась конституционность делегирования администрации законодательных полномочий, санкционировали подобную практику. Первое такое решение Верховного суда США относится к 1813г. Суд считает делегирование конституционным, если в делегирующем законе указаны четкие границы (стандарты), в которых должна протекать нормотворческая деятельность администрации. При наличии подобных стандартов передача нормотворческих полномочий не рассматривается в качестве полной, окончательной, как отказ законодательного органа от этих полномочий.

По мере расширения делегирования административным учреждениям нормотворческих полномочий усилилась дискреционная власть администрации. Так, Законом о междуштатной торговле 1887г. Конгресс передал Комиссии междуштатной торговли свои полномочия по установлению максимальных ставок оплаты железнодорожных перевозок, если комиссия найдет, что ставки являются «неправильными или неразумными». Закон 1887г. называли образцом делегации, так как он содержал четкие указания в отношении круга товаров, клиентуры, порядка его исполнения и ставил тем самым деятельность комиссии в определенные рамки. Положения закона были настолько детализированы, что для приспособления его к изменяющимся условиям едва ли не каждая сессия Конгресса принимала к нему поправки. Подобная регламентация нормотворчества этого ведомства, а также других учреждений не могла не сковывать их. Поэтому в последующих законах требования, предъявляемые Конгрессом к административным актам, становились все более туманными и расплывчатыми, и бюрократии предоставлялись все большие дискреционные полномочия, т. е. свобода усмотрения.

Так, в самой общей форме сформулированы правила, которыми в соответствии с Законом о связи 1934г. должно руководствоваться другое независимое ведомство - Федеральная комиссия связи. Такими правилами являются «публичный интерес, удобство или необходимость». Единственным ограничением деятельности комиссии служит запрет введения цензуры радиопередач или издания предписаний, ограничивающих свободу слова на радиовещании. На практике «публичный интерес», которым обычно должны руководствоваться учреждения, во многих случаях служит маскировкой регулирования в интересах регулируемых. Как правило, вновь созданное учреждение ревностно берется за работу, принимает нередко крутые меры по отношению к некоторым корпорациям. Но впоследствии, «достигнув зрелости», оно утихомиривается, налаживает сотрудничество с предпринимателями и все больше склонно принимать за «публичный интерес» интересы корпораций, деятельность которых призвано контролировать.

Администрация часто предпочитает уклониться от издания предписаний, вместо этого она рассматривает конкретные дела и выносит по ним решения. Во многих случаях она не заинтересована связывать себе руки на будущее своими собственными предписаниями.

Вместе с тем и в XX в. Конгресс нередко принимает делегирующие законы, содержащие подробные инструкции для администрации в отношении издаваемых ими актов. Таким является, в частности, трудовое законодательство, которое содержит четкие стандарты для Национального совета по трудовым отношениям как в отношении разрешения отдельных споров, так и по вопросу издания нормативных актов. Детальная регламентация трудовых отношений вызвана, несомненно, их чрезвычайной важностью. Конгресс не хочет предоставить совету чрезмерные дискреционные полномочия, с тем чтобы он не впал в ту или иную крайность и не нарушил установившуюся систему взаимоотношений между предпринимателями и рабочими.

Верховный суд только два раза (в 1935 г.) признал делегирующий закон неконституционным. В обоих случаях речь шла об отдельных статьях Закона о восстановлении национальной промышленности 1933 г., которые предоставили президенту полномочия регулировать операции с нефтью и нефтепродуктами, а также утверждать кодексы честной конкуренции для торговли или промышленности. Такие действия могли иметь своим следствием предоставление некоторых гарантий для рабочих и служащих в вопросах рабочего времени, оплаты труда и коллективных договоров, а также защиту интересов покупателей, что не устраивало предпринимателей. Большинство членов суда признало делегированные полномочия «чрезмерными и неограниченными». Вынося решения по этим двум делам, суд руководствовался интересами консервативной части предпринимателей, которая выступала против «нового курса» президента Рузвельта, знаменовавшего собой существенное усиление государственного регулирования экономики. В дальнейшем суд изменил свою позицию, так как политика активного вмешательства государства в экономическую жизнь получила широкую поддержку и состав суда изменился.

Суды нередко признают конституционными делегирующие законы, которые не содержат никаких ограничений для администрации в осуществлении ею делегированных полномочий. В таких случаях судьи обычно говорят, что такие ограничения подразумеваются или же они могут быть найдены в других законах, составляющих вместе с рассматриваемым очевидную однородную группу, и т. д.

В рамках борьбы с «большим» правительством во второй половине 70-х -начале 80-х годов государство начало принимать меры против чрезмерной регламентации предпринимательской деятельности. В частности, серьезным средством сдерживания лавины предписаний стал анализ «стоимость - выгода». В 1981 г. президент Рейган сделал обязательным применение этого анализа в департаментах и других органах, непосредственно ему подчиненных, при подготовке «значительных» регулирующих актов. Учреждения обязаны направлять предварительные и окончательные варианты таких актов в Административно-бюджетное управление в целях уменьшения числа и объема требований учреждений о предоставлении им предпринимателями информации и отчетов.

Административный нормативный акт, как заявил Верховный суд США в решении по делу United States v. Howard (1957 г.), имеет силу закона. Нарушение его влечет за собой привлечение нарушителя к ответственности. Сама администрация, однако, не вправе устанавливать наказание. Оно устанавливается легислатурой в делегирующем законе. Силу закона фактически имеют интерпретирующие акты. Строго формально они не обязательны, но на практике эти акты поставлены на один уровень с нормативными. Частные лица и организации предпочитают обычно подчиниться административному толкованию, так как оно выражает позицию учреждения. Суды в большинстве случаев учитывают административную интерпретацию.

**Стадии административного нормотворческого процесса в США.**

Американская практика выработала несколько официальных и неофициальных способов, которые применяются в отношениях администрации с частными лицами при разработке, принятии и введении в действие нормативных актов. Важнейшие среди них: 1) петиции; 2) оповещение о подготовке акта; 3) предоставление гражданам свободного доступа к материалам учреждений; 4) консультации, конференции и совещательные комитеты; 5) открытые (публичные) слушания; 6) регистрация и опубликование актов; 7) отсрочка вступления акта в действие.

Согласно I поправке к Конституции США американские граждане имеют право «обращаться к Правительству с петициями о прекращении злоупотреблений», что, естественно, включает в себя право и на обращение с петициями к административным учреждениям. Пятый раздел Свода законов США также предоставляет заинтересованным лицам возможность обратиться к учреждению с петицией об издании, изменении или отмене нормативного акта. Закон, правда, не указывает, какие действия обязано предпринять учреждение в ответ на петицию. В отличие от этого Закон об административной процедуре штата Калифорния обязывает учреждение ответить на петицию в 30-дневный срок, отклонив ее или назначив дело к слушанию

Федеральный закон требует, чтобы каждое учреждение сообщало в официальном правительственном вестнике «Федерал Рэджистэр» о предполагаемом издании нормативного акта. Сообщение должно содержать: 1) указание на время, место и характер нормотворческой процедуры; 2) ссылку на акт, которым предоставлено нормотворческое полномочие; 3) цель или существо акта либо изложение проблематики, изучаемой в связи с подготовкой акта. Вслед за публикацией такого сообщения учреждение обязано предоставить всем заинтересованным лицам возможность участия в нормотворческой процедуре путем представления ими письменных заявлений, документов, материалов и т. п. При этом учреждение может допустить и устные заявления. Положения закона о предварительном оповещении не применяются к случаям, касающимся военных и внешнеполитических функций, руководства учреждением, его персонала, государственного имущества, займов, субсидий, пособий и контрактов и некоторых других.

Учреждение работает обычно в тесном контакте с лицами и организациями, деятельность которых оно регулирует. При подготовке проекта нормативного акта администрация, как правило, запрашивает мнение заинтересованных лиц, посылает им копии проекта. Кроме того, учреждения часто проводят конференции, на которые приглашают представителей заинтересованных организаций. Созыв конференций широко используется, например, Федеральной торговой комиссией. Это ведомство, обязанное предотвращать «нечестные методы конкуренции», формулирует на конференциях совместно с представителями предпринимательских организаций отличительные признаки таких методов.

Опыт конференций подсказал и другую форму участия общественности в нормотворческом процессе - совещательные комитеты. Такие комитеты в зависимости от времени их существования, способа организации и круга полномочий могут быть подразделены на: 1) разовые, т. е. создаваемые в целях оказания помощи учреждению при решении какого-то отдельного вопроса; 2) временные, т. е. организуемые учреждением на определенное время для решения какой-то категории вопросов и 3) постоянные, состав, компетенция, а нередко и порядок деятельности которых подробно регламентируются законами. Совещательные комитеты часто используются департаментом внутренних дел при подготовке им предписаний по охоте и рыболовству, по использованию пастбищ и т. д. Совещательные комитеты играют также важную роль в регулировании трудовых отношений и во многих других случаях.

Одной из главных целей, преследуемых практикой консультаций, конференций и совещательных комитетов, является подготовка такого проекта административного акта, который бы смог быстро пройти в учреждении стадию слушания. Открытые слушания, устраиваемые администрацией, являются особенностью американского нормотворческого процесса.

Параграф 553 пятого раздела Свода законов не обязывает администрацию проводить слушание по проекту каждого акта. И если никакой другой закон не предусматривает проведения слушания при подготовке соответствующего акта, то учреждение само вправе решать вопрос о проведении или непроведении слушания. Такой подход оправдывается обычно тем, что он не противоречит V поправке к Конституции, так как разработка и принятие нормативного акта не представляют собой непосредственной угрозы интересам конкретного гражданина. Но тем не менее учреждения широко используют практику слушаний в качестве одного из этапов нормотворческого процесса.

По порядку их ведения открытые слушания можно подразделить на неформальные и формальные. Первые из них проходят не в таких строгих процедурных рамках, которые установлены для судебных заседаний. Такие слушания в значительной степени аналогичны слушаниям в комитетах легислатуры. На слушаниях второго типа, формальных (или состязательных), присутствуют, как правило, две тяжущиеся стороны: производители дешевых товаров против производителей дорогих товаров при установлении максимальных цен и минимальных ставок заработной платы; рабочие и служащие против предпринимателей в отношении заработной платы и условий труда; покупатели против продавцов при регулировании торговли. Слушания с участием тяжущихся сторон принимают характер судебных заседаний со всеми их требованиями в отношении доказательств, допросов, заявлений, ведения протокола и т. д.

Состязательное нормотворческое слушание устраивается, как решил в 1972г. Верховный суд по делу United States v. Allegheny-Ludlum Steel Corp., только тогда, когда в соответствующем законе указано, что нормативный акт принимается на основании протокола после проведения в учреждении слушания. Простая формула закона «после проведения слушания» предоставляет частному лицу лишь право требовать проведения неформального слушания, на котором он располагает менее значительными возможностями для оказания влияния на нормотворческий процесс, чем на состязательных слушаниях. На практике уже давно наметилась тенденция отдавать предпочтение второму виду слушаний (квазисудебному) перед первым (квазизаконодательным).

Еще в 1872г. четыре члена Верховного суда усомнились в законной силе неопубликованной президентской прокламации и высказали мнение о необходимости опубликования административных актов. Однако в значительной степени из-за нежелания признать тот факт, что исполнительная власть «законодательствует», дело с публикацией таких актов никак не продвигалось. Но при президенте Рузвельте, когда объем нормотворческой деятельности администрации резко возрос, требования о введении системы официальной регистрации и публикации усилились. Поэтому уже в 1935г. Конгрессом был одобрен Закон о «Федерал Рэджистэр». Через два года этот закон был дополнен положением об издании сборника административных нормативных актов, названного впоследствии Сводом федеральных предписаний. В настоящее время публикация административных актов подробно регламентируется рядом статей кодифицированного 44-го раздела «Правительственные печать и публикация» Свода законов, его пятым разделом и другими законами.

Все административные акты, подлежащие публикации, направляются директору «Федерал Рэджистэр», регистрируются в его управлении и публикуются. Издается также сводное систематическое собрание действующих административных нормативных актов - Свод федеральных предписаний.

Опубликование административного акта в «Федерал Рэджистэр» имеет серьезные правовые последствия. Согласно параграфу 552 пятого раздела Свода законов оно означает «своевременное и действительное оповещение» всех лиц, на которых оно распространяется, о содержании акта. В последующем указанные лица не могут ссылаться на незнание о существовании акта. Следствием непубликации административного акта, который должен быть опубликован, является его недействительность. Поэтому в 1954г. в решении по делу Hotch v. United States один из федеральных апелляционных судов отменил приговор на том основании, что обвиняемый нарушил акт, который не был опубликован.

В большинстве штатов административные акты также регистрируются. Обычно они посылаются секретарю штата, который заносит все акты в постоянный список (реестр) и публикует их. Примерный штатный ЗАП подробно регламентирует деятельность секретаря в области регистрации и публикации административных актов. Наряду с этим в ряде штатов имеются также собрания действующих административных нормативных актов.

Согласно параграфу 553 пятого раздела Свода законов принятый учреждением нормативный акт вступает в действие только через 30 дней после его опубликования. Таким образом, лицам и организациям, на которых распространяется действие предписаний, предоставляется значительный промежуток времени для ознакомления с ним. Из этого общего правила имеются исключения. В частности, в случае необходимости учреждение может ввести акт в действие раньше, сделав об этом соответствующее заявление.

Примерный штатный ЗАП предусматривает, что административный акт вступает в действие через 20 дней после получения его секретарем штата. Закон штата или сам акт могут указать и более позднюю дату вступления акта в силу. Но учреждение штата может ввести в действие так называемый чрезвычайный акт в день вручения его секретарю штата или до истечения 20 дней после такого вручения, если установит, что имеет место «очевидная опасность народному здравию, безопасности или благосостоянию».