

УДК 342.529

ВИДЫ КОНТРОЛЯ НАД ПРОЦЕССОМ ИЗДАНИЯ АКТОВ НА ОСНОВАНИИ ДЕЛЕГИРОВАННЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

*И.Н. КИРЯКОВА**(Полоцкий государственный университет)*

В большинстве современных государств законодательная процедура представляет собой сложный и длительный процесс. Часто возникает ситуация, при которой парламент не успевает своевременно реагировать на изменения, происшедшие в обществе, путём принятия законов. Данные обстоятельства обусловили необходимость делегирования законодательных полномочий парламентом другим государственным органам, результатом которого является издание актов на основании делегированных законодательных полномочий. Данные акты обладают силой закона, поэтому в целях разграничения полномочий между высшими государственным органами по принятию законодательных актов, для предотвращения возникновения противоречий в законодательстве в большинстве зарубежных стран осуществляется контроль над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий. Данный контроль позволяет сохранить роль парламента как законодательного органа, в свою очередь объём, характер и соотношение правотворческих полномочий высших государственных органов являются критерием для оценки степени реализации принципа разделения властей, сохранения иерархических связей между нормативными правовыми актами.

Введение. Основной контроль над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий в большинстве зарубежных стран осуществляется парламентом. Формой реализации данного контроля является обязательность парламентского утверждения актов, издаваемых в указанном порядке. Парламентский контроль может осуществляться в следующих формах:

1) *обязательная передача актов, издаваемых на основании делегированных законодательных полномочий, в парламент.* Целью данной формы контроля является установление соответствия вышеуказанных актов принципам делегированного законодательства. Обычно это возлагается на специальные парламентские комиссии или комитеты. В случае установления какого-либо несоответствия принципам делегированного законодательства, они могут поставить вопрос на решение парламента, который может отменить акт, изданный на основании делегированных законодательных полномочий;

2) *заслушивание отчетов министров, в которые включаются перечни актов, изданных на основании делегированных законодательных полномочий.* В своих отчетах министры обосновывают необходимость издания указанных актов, излагают механизм их действия, согласованность с законами и другими нормативными правовыми актами. В случае отрицательной оценки отчета министра по актам, изданным на основании делегированных законодательных полномочий, они могут быть переданы на исправление правительству или отменены парламентом [1, с. 268 – 269].

Делегирование законодательных полномочий подразумевает собой выражение доверия парламентом правительству и, в свою очередь, ответственное отношение правительства к выполнению предоставленных ему полномочий, поэтому к форме парламентского контроля над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий можно косвенно отнести и общий парламентский контроль. Например, во Франции он имеет следующие формы: сообщения правительства, вопросы правительства, петиции правительства [2, с. 125 – 127].

В некоторых зарубежных странах наряду с парламентским контролем, предусмотрены иные формы контроля над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий. Например, в Италии данный контроль осуществляется через Конституционный Суд [3, с. 89].

Основная часть. Свою особенность имеет контроль над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий в странах англо-саксонской семьи. Например, в Англии предусмотрено три вида такого контроля: парламентский, судебный и административный контроль.

Парламентский контроль имеет различные формы в зависимости от стадии, на которой он осуществляется – предварительный и последующий контроль.

Последующий парламентский контроль может осуществляться двумя способами:

- путем принятия утвердительной резолюции, когда акт, издаваемый на основании делегированных законодательных полномочий, должен быть одобрен обоими палатами парламента в течение 40 дней;

- путем принятия негативной резолюции, которая может быть вынесена в течение 40 дней нахождения акта, издаваемого на основании делегированных законодательных полномочий, в парламенте и влечет утрату его юридической силы [4, с. 63 – 65].

Прохождение парламентского контроля не освобождает акт, издаваемый на основании делегированных законодательных полномочий, от других видов контроля [5, с. 427 – 430].

В Великобритании согласно статьям 2 и 5 Акта о Парламенте 1911 года за Палатой лордов сохраняется право абсолютного вето на акты делегированного или вторичного законодательства. В правительственном информационном бюллетене 1968 года конкретизированы полномочия Палаты лордов. Среди полномочий называется правомочие на рассмотрение делегированного законодательства. Однако по обычаю лорды никогда не прибегают к отклонению подзаконных актов. До настоящего времени Палата лордов не приняла ни одной негативной резолюции и только однажды в своей истории проголосовала против принятия утвердительной резолюции в 1968 году, когда проголосовала против постановления Южной Родезии. В 1999 и 2000 годах Палата лордов несколько раз угрожала лейбористскому правительству отклонением определенных подзаконных актов [6, с. 204].

Правомочие Палаты лордов наложить абсолютное вето на акты делегированного законодательства делает формальным возможность правительства законодательно отозвать полномочия-вето через механизм инициирования законопроекта для его прохождения в соответствии с процедурой, установленной Актом о Парламенте 1911 года с целью ликвидации этих полномочий или заменой их отлагательными полномочиями.

По вопросу рассмотрения Палатой лордов вторичного законодательства также действует ряд обычаев, которые существенно сокращают реальные возможности лордов. Например, акты делегированного законодательства, которые изданы во исполнение более значимых полномочий, требуют утверждения обеими палатами Парламента. Отдельные несущественные технические акты делегированного законодательства не требуют парламентского одобрения.

Следует отметить, что в Парламенте создан специальный совместный Комитет по делегированному законодательству, который изучает акты делегированного законодательства до рассмотрения их в палатах Парламента. Данный Комитет дает заключение о том, осуществлено ли полномочие, предоставленное актом Парламента, в точном соответствии с ним. Однако решения этого Комитета являются рекомендательными и палаты могут не принять их во внимание.

Факт создания в 1944 году в британском Парламенте Комитета по надзору за делегированными актами позволяет сделать вывод об отсутствии у Парламента достаточного времени для контроля за данными актами [3, с. 64].

В Палате лордов также функционирует Комитет по делегированным полномочиям и дерегулированию, который дает заключения непосредственно по проектам законов на предмет заложенных в них министерских полномочий. На основании рекомендаций Комитета Палата принимает решение о внесении или не внесении поправок в законопроекты. Комиссия может также рекомендовать, чтобы полномочие, предоставляемое законопроектом, было предметом утвердительной, а не негативной резолюции.

Необходимо подчеркнуть, что палаты не вправе вносить в акты делегированного законодательства какие-либо изменения и уточнения. В случае несогласия лордов с положениями подзаконного акта, он все равно утверждается, но одновременно палата направляет правительству рекомендации по отложению или внесению изменений в данный акт. Правительство не обязано прислушиваться к мнению верхней палаты по данному вопросу [6, с. 314 – 316].

В январе 2000 года был опубликован отчет Королевской комиссии «Палата будущего», в котором большое внимание уделено вопросу о балансе полномочий между двумя палатами Парламента. В нем отмечалось, что верхняя палата должна сохранить право отлагательного вето, установленного Актами о Парламенте 1911 и 1949 годов. Предлагалось, чтобы абсолютное, но неиспользуемое право вето Палаты лордов в отношении актов делегированного законодательства могло быть преодолено положительным голосованием в Палате общин. Данный механизм направлен на более целенаправленное и тщательное изучение верхней палатой актов делегированного законодательства и замену практики обращения лордов к правительству с не обязывающими его обращениями о рассмотрении возможности отмены или изменения подзаконного акта, что позволит повысить уровень рассмотрения делегированного законодательства [6, с. 367 – 368].

Применение судебного контроля над изданием актов на основании делегированных законодательных полномочий в странах общего права связано с особенностями прецедентной правовой системы. Данный вид контроля осуществляется при рассмотрении конкретного дела, когда есть ссылка на акт, издаваемый на основании делегированных законодательных полномочий. В Великобритании судебный контроль осуществляется с точки зрения превышения полномочий, а в США – по содержанию. Суд вправе признать акт, издаваемый в порядке делегирования законодательных полномочий, не имеющим юридической силы, если он не соответствует закону. В данном случае действует закон.

В США контроль над процессом делегации законодательных полномочий осуществляется в большинстве случаев федеральными судами. Суды самостоятельно определяют меры допустимого регулирования актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий. Например, в случае, если Верховный Суд США, изучив делегируемые Конгрессом полномочия, придет к выводу о их неопределенности, он вправе отменить закон о их делегировании как не соответствующий Конституции.

Судебный контроль, как все последующие виды контроля, не имеет обратной силы, то есть последствия реализации акта, изданного в порядке делегирования законодательных полномочий, за период его действия не аннулируются.

Административный контроль как вид контроля над изданием актов на основании делегированных законодательных полномочий в Англии заключается в том, что при рассмотрении конкретного дела суды путем толкования вкладывают в данные акты иное содержание либо вообще отменяют их [7, с. 94].

В настоящее время многие ученые отмечают, что при принятии Конституции Республики Беларусь учитывался лучший мировой опыт, особенно опыт Франции. Поэтому при рассмотрении вопроса о видах и формах контроля над процессом издания актов на основании делегированных законодательных полномочий представляется целесообразным проведение сравнительного анализа конституционного регулирования данного вопроса во Франции и в Республике Беларусь.

Французская модель делегирования законодательных полномочий предполагает осуществление контроля парламентом над процессом издания правительством ордонансов. Во-первых, для этого требуется заключение Государственного совета. Во-вторых, необходимо своевременное внесение в парламент законопроекта об утверждении принятого ордонанса. Согласно части 2 статьи 38 Конституции Франции Правительство после принятия законодательного акта, но до истечения прав на осуществление законодательных полномочий, должно внести в парламент проект закона об утверждении своего акта. Только во Франции Парламент рассматривает не сам принятый правительством акт, а лишь закон об утверждении этого акта. При этом Конституционным законом от 23 июля 2008 года установлен срочный порядок утверждения ордонансов [8, с. 17].

Контроль Парламента Франции состоит в возможности не только утверждения или неутверждения актов Правительства, но и в любой момент после вступления их в силу изменить «неудобный» закон в порядке обычной законодательной процедуры [9, с. 48].

В статье 101 Конституции Республики Беларусь не содержится положения об обязательном утверждении декретов Президента Республики Беларусь, издаваемых на основании делегированных законодательных полномочий. Однако данная форма контроля Парламента является важной. Полномочия делегируются Национальным собранием, определяющим в законе о делегировании полномочий предмет регулирования декрета Президента Республики Беларусь и срок на реализацию данных полномочий. В связи с этим именно данный государственный орган может наиболее объективно установить, реализованы ли при издании данного вида декрета нормы, установленные Конституцией и законом о делегировании законодательных полномочий.

В статье 183 Регламента Палаты представителей установлено, что проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий на издание декретов, имеющих силу закона, рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей [10]. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании предварительного парламентского контроля. Вместе с тем он осуществляется в отношении проекта закона о делегировании законодательных полномочий, который лишь устанавливает предмет регулирования декрета, а не детальное его содержание.

В части третьей пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» предусмотрено, что нормотворческий орган направляет информацию об актах, принятых в порядке делегирования полномочий, нормотворческому органу, делегировавшему эти полномочия [11].

Однако перечисленные механизмы не дают гарантии того, что изданием данного вида декрета будут достигнуты цели, для которых Парламентом Республики Беларусь были делегированы законодательные полномочия.

Заключение. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что осуществление контроля над изданием актов на основании делегированных законодательных полномочий является целесообразным и способствует разграничению полномочий между государственными органами по принятию законодательных актов, предотвращает возникновение противоречий в законодательстве. Сделанные автором выводы позволяют утверждать о том, что есть возможность для дальнейшего совершенствования процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь, учитывая опыт зарубежных стран.

Позитивный опыт отдельных государств романо-германской правовой семьи может оказать существенную помощь в совершенствовании процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь [12, с. 111 – 113].

С этой целью нами предлагается:

1) *конкретизация способа делегирования законодательных полномочий.* В Республике Беларусь применяется прямой способ делегирования законодательных полномочий Президенту, согласно которому Парламент делегирует полномочия посредством закона, который должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

Предлагается дополнить статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь» и статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь», согласно которым проект закона о делегировании Президенту законодательных полномочий должен определять круг отношений, регулируемых декретом, и срок полномочий Президента на издание декрета, нормами о том, что данный закон представляет собой «закон-рамку», устанавливающий основные принципы регулирования отношений, которые являются предметом декрета. Данный порядок делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь позволит сохранить роль Парламента Республики Беларусь как законодательного органа и экономить его время, так как закон о делегировании полномочий Президенту Республики Беларусь будет представлять собой «закон-рамку», который согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь вносится, а следовательно, разрабатывается Президентом, однако согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь за Парламентом сохраняется право не одобрить данный закон.

2) *закрепление последующего парламентского контроля.* Согласно статье 183 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь проект закона о делегировании полномочий рассматривается Палатой представителей и считается принятым, если за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей [10]. Содержание данной нормы позволяет утверждать о существовании в Республике Беларусь предварительного парламентского контроля. Поскольку проект закона о делегировании Президенту Республики Беларусь законодательных полномочий будет представлять собой «закон-рамку», то одобрение Парламентом Республики Беларусь данного проекта закона фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета.

Частью третьей пункта 35 Указа Президента Республики Беларусь от 11 августа 2003 года № 359 «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» предусмотрено, что нормотворческий орган направляет информацию об актах, принятых в порядке делегирования полномочий, нормотворческому органу, делегировавшему эти полномочия [11].

Предлагается внести дополнения в статью 12 Закона Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» и статью 29 Закона Республики Беларусь «О Президенте Республики Беларусь», устанавливающие положения о том, что Президент Республики Беларусь обязан направить информацию Парламенту Республики Беларусь о реализации норм, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, при издании декрета на основании делегированных ему Парламентом полномочий.

Предлагается следующая формулировка дополнений в статье: «После издания Президентом Республики Беларусь декрета на основе делегированных ему Парламентом Республики Беларусь полномочий Президентом направляется информация Парламенту о реализации норм, касающихся порядка издания данного вида декрета, установленных Конституцией Республики Беларусь и Законом о делегировании законодательных полномочий».

Одобрение Парламентом Республики Беларусь проекта закона о делегировании Президенту законодательных полномочий фактически означает его согласие с содержанием в последующем принятого Президентом Республики Беларусь декрета, так как данный закон представляет собой «закон-рамку». Поэтому в последующем видится достаточным то, что контроль Парламента Республики Беларусь будет заключаться в получении им информации от Президента Республики Беларусь о реализации норм, установленных Конституцией Республики Беларусь и законом о делегировании законодательных полномочий, при издании декрета на основании делегированных ему Парламентом полномочий.

Такую процедуру парламентского контроля, как и форму контроля над изданием Президентом Республики Беларусь временных декретов, нельзя отнести к парламентскому утверждению. Правильным видится назвать ее процедурой принятия таких актов Парламентом к сведению [13, с. 40].

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / М.И. Эриашвили [и др.]; под ред. Лучина [и др.]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2001. – 687 с.
2. Пилипенко, А.Н. Парламентский контроль во Франции / А.Н. Пилипенко // Журнал российского права. – 2000. – № 12. – С. 124 – 135.
3. Чиркин, В.Е. Элементы сравнительного государственоведения / В.Е. Чиркин. – М., 1994. – 152 с.
4. Богдановская, И.Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительно-правовые аспекты / И.Ю. Богдановская // Право и политика. – 2006. – № 10. – С. 60 – 65.

5. Марченко, М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть: учеб. для юрид. вузов / М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2001. – 551 с.
6. Алексеев, Н.А. Палата лордов Британского Парламента: от Суда Короля Эгберта до революции Премьера Т. Блэра (852 – 2003 гг.) / Н.А. Алексеев. – М.: Изд-во БЕК, 2003. – 432 с.
7. Чебуранова, С.Е. Особенности судебного контроля за делегированным законодательством (на опыте Англии) / С.Е. Чебуранова // Проблемы теории и истории государства и права: сб. науч. публ., Гродно, 2000 / Гродн. гос. ун-т. – Гродно, 2000. – С. 91 – 94.
8. Конституция Французской Республики: (с измен., внесенными Конституционным законом № 2008-724 от 23 июля 2008 г.) / сост., пер. и автор введения Т.С. Масловская. – Минск: БГУ, 2009. – 43 с.
9. Чебуранова, С.Е. Французский опыт закрепления института делегированного законодательства / С.Е. Чебуранова // Проблемы современного белорусского права и законодательства: сб. науч. тр.: к 25-летию юрид. фак. – Гродно, 2003. – С. 44 – 49.
10. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: Постановление Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь, 9 нояб. 2008 г., № 1033-ПЗ/IX // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 248. – 4/5670.
11. О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности: Указ Президента Респ. Беларусь, 11 авг. 2003 г., № 359: с изм. и доп.: текст по состоянию на 13 дек. 2007 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2003. – № 92. – 1/4856.
12. Лабецкая, И.Н. Применение опыта европейских стран в Конституции Республики Беларусь / И.Н. Лабецкая // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: сб. науч. тр. – Минск: Изд. центр БГУ, 2008. – Т. 2: Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе. – С. 111 – 113.
13. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008. – 216 с.

Поступила 02.03.2011

CONTROL VARIETIES OVER THE PROCESS OF ACTS EDITION ON GRAUND OF DELEGATED LEGISLATIVE POWER

I. KIRYAKOVA

The legislative process is difficult and long in the most foreign countries. Very often the situation arises, where the Parliament does not have time to react in changes, what happened in society by passing of law. These circumstances cause necessity delegate of legislative power by Parliament to another branches of power. The result of delegation is the acts are passed on the basis of delegate of legislative power. These acts have law power, so that is why to do the demarcation authorities between the branches of power in passing of legislative acts, to overcome conflicts appearance in legislation in the most foreign countries the control over the process of acts are passed on the basis of delegate of legislative power. This control allows to save the role of the Parliament as a legislative institute, in over side volume, character and correlation of legal authorizes between the branches of power are sings of realization of the principle of evaluation of power and authority connections between the legal acts.