УДК 342.529

ИСТОРИЧЕСКОЕ И ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

И.Н. КИРЯКОВА
(Белорусский государственный университет, Минск)

Рассматривается институт делегированного законодательства, получивший широкое распространение в зарубежных странах. Многие из них давно применяют данный институт, сложились определенные формы, условия и процедуры его использования, например, во Франции, Испании, Италии, Великобритании и других. Однако до сих пор на доктринальном уровне не выработано единого определения делегированного законодательства, а также ведутся споры о целесообразности делегирования законодательных полномочий. Автором предлагается проанализировать данные вопросы, а также изучить взгляды на них различных ученых. Сделан вывод о том, что только парламенту как законодательному органу должно принадлежать право издавать акты, обладающие силой закона и регулирующие наиболее важные отношения.

Введение. Необходимость делегирования законодательных полномочий связана в первую очередь с тем, что законодательная процедура в большинстве современных государств представляет собой сложный и длительный процесс. Часто создаётся ситуация, при которой парламент не успевает оперативно реагировать на изменения, произошедшие в обществе, путём принятия соответствующих нормативных правовых актов. Запоздалые же законодательные решения отличаются, по мнению некоторых исследователей, нерациональностью и неадекватностью складывающимся общественным отношениям. Обозначенные обстоятельства порождают потребность в новых способах оперативного правотворчества и механизме правового регулирования [1, с. 2].

Функцию эффективного средства оперативного правового регулирования общественных отношений стал выполнять институт делегированного законодательства.

Основная часть. Анализ целесообразности делегирования законодательных полномочий следует начать с раскрытия содержания понятия «делегированное законодательство». Как указывалось выше, до сих пор на доктринальном уровне не выработано единого определения данного понятия. Делегированное законодательство рассматривается в широком и узком смысле слова. В первом случае под делегированным законодательством понимают акты, которые являются результатом любого поручения законодательного органа государственному органу, его должностному лицу на издание нормативного акта в определенной сфере общественной жизни. Цель такого делегирования полномочий – разработка или более подробная регламентация отдельных положений того или иного закона. Во втором случае делегированное законодательство включает в себя только такие акты, которые изданы на основании закона о делегировании парламентом законодательных полномочий делегируемому субъекту. Цель такого делегирования полномочий – предоставление этому субъекту права регулировать определенные общественные отношения вместо законодательного органа и принимать решения, имеющие силу закона [2, с. 55]. В обоих случаях необходимость и целесообразность делегирования законодательных полномочий заключается в том, что в ситуации, при которой парламент не успевает нормативно урегулировать изменения, произошедшие в обществе, исполнительная власть препятствует возникновению пробелов в праве путем издания делегированных актов. Предоставление же права регулировать определенные общественные отношения вместо законодательного органа и принимать решения, имеющие силу закона, не означает ограничения полномочий законодательного органа, так как делегированные акты издаются на основании закона о делегировании парламентом законодательных полномочий, в котором определяется предмет их регулирования.

В зарубежных странах по-разному относятся к делегированию законодательных полномочий. В большинстве государств считается, что само различие законотворчества и управления предполагает недопустимость установления юридических норм иначе, чем законодательным путем. Но в отдельных случаях законодательная власть может делегировать свои полномочия правительству. Поскольку же это противоречит принципу разделения властей, то следует допустить возможность совмещения функции исполнения с функцией законотворчества [3, с. 1 – 8].

Обоснование необходимости предоставления нормотворческих полномочий исполнительной ветви власти приводилось в трудах многих авторов. Данное право, по их мнению, может быть реализовано

путем издания указов. Например, Коркунов считал, что исполнительную ветвь власти не следует ограничивать исполнением законов. Можно ей в некоторых случаях предоставить регулирующие полномочия.

Об этом же указывал и Д. Локк, считавший, что законодательная власть не может учесть все то, что на благо обществу, и охватить это законом. Д. Локк видит преимущество у исполнительной ветви власти в том, что она действует постоянно [3, с. 1 – 8].

Лоренц Штейн в своем издании «Исполнительная власть» 1888 года также выступал за предоставление исполнительной власти права издавать указы. Он считал, что функция исполнения – реализация воли народа, поэтому через указ исполнительная власть должна закреплять ее. К тому же закон не может охватить все сферы. По мнению Л. Штейна, указы должны восполнить пробелы закона, а следовательно, они могут устанавливать юридические нормы [3, с. 15 – 18].

В немецкой литературе также признается, что указы могут устанавливать юридические нормы. Право установления указами юридических норм обусловливается прямой делегацией со стороны законодательной власти. Например, Лобанд полагал, что право принимать юридические нормы принадлежит законодателю, поэтому, чтобы исполнительная власть их принимала, надо предоставить это право конституцией или законом.

По мнению Еллинека, указы – выражение собственной воли правительства и их содержание не определяется законом, а ограничивается. Но он выступал за предоставление конституцией права издания закона [3, с. 20 – 27].

В статье помощника депутата Государственной думы В.С. Троицкого и доцента, кандидата юридических наук Московской государственной юридической академии Л.А. Морозовой «Делегированное законодательство» в журнале «Государство и право» не только позитивно излагается современная практика делегированного законодательства в зарубежных странах, но и содержится прямой призыв к отечественной правовой доктрине пересмотреть свое отношение к делегированному законодательству, а также предложение апробировать делегированное законодательство в нашей стране в порядке эксперимента.

М.А. Исаев считает, что проблема делегированного законодательства принадлежит к довольно трудной проблеме конституционного права в странах, где в XX веке этот институт получил широкое развитие. Он предлагает рассматривать понятия «делегация» и «делегированное законодательство» с конституционно-правовой точки зрения как форму реализации полномочий (компетенции) одного органа другим, когда делегацией устанавливается не само правомочие (не определяется его суть), а определяются только субъект реализации такого полномочия. Делегация, таким образом, есть форма реализации, но не содержание самого полномочия [4, с. 143 – 145].

По мнению А.А. Мишина, нельзя отрицать того, что отдельные акты делегации парламентами законодательных полномочий правительству имели место уже в XVIII и даже в XVII веке, но они носили спорадический характер и поэтому не могут рассматриваться как типичное для того времени явление. Делегированное законодательство как самостоятельный институт складывается и оформляется на рубеже XIX и XX столетий, когда законодательная функция фактически перешла к правительству [5, с. 126 – 127].

Необходимость делегирования законодательных полномочий связана с загруженностью законодательного органа, нехваткой времени. Данные причины объясняют и достоинства института делегированного законодательства, к которым относятся: экономия парламентского времени; парламент, издавая закон, может одобрить концепцию контроля в какой-либо области, не имея в то же время необходимых механизмов его осуществления; какому-либо органу государственного управления предпочтительнее самому издать нормативный акт на основе делегированных полномочий, чем зависеть от издания соответствующего акта законодательным органом; государственный орган исполнительной власти имеет возможность оперативно реагировать на изменяющиеся запросы и потребности общества; исключительная гибкость, облегчающая внесение изменений в текущее законодательство.

Делегированное законодательство в Дании насчитывает более чем вековую историю. Датский конституционалист Х. Цале проанализировал в общем виде причины, обусловившие самоограничение парламентом своих прерогатив в законодательной сфере и в расширении практики делегированного законодательства. Они следующие: необходимость учета местных интересов и условий, которые центральной властью нередко не учитываются; необходимость учета непредвиденных (форс-мажорных) обстоятельств; физическая нехватка времени, когда законодательный орган не успевает рассмотреть текущие дела и вследствие этого концентрируется только на решении общих дел; возрастание роли специального экспертного знания, в чем чиновники всегда могут дать фору парламентариям; необходимость учета интересов общественных организаций (корпораций); технические проблемы реализации закона, принятого парламентом; необходимость учета политических разногласий, когда в парламенте не удается договориться главным политическим силам; частичная автономия субъектов политического властвования

(в Дании это, например, самоуправление Гренландии и Фарер); необходимость учета факторов международного сотрудничества; возможность гибкого реагирования государственной власти на быстрые изменения в обществе; возможность социального экспериментирования [4, с. 144].

Одновременно с достоинствами, которые говорят сами за себя, институт делегированного законодательства отличается и определенными недостатками:

- происходит «деконцетрация» законодательных функций парламента;

- сложность поиска норм делегированного законодательства. Они ненадлежащим образом доводятся до всеобщего сведения, полностью не обеспечивается своевременное обновление или даже отмена устаревших подзаконных актов [5, с. 83 – 84].

Ю.А. Тихомиров видит причины появления института делегированного законодательства в уменьшении роли самого закона, а именно:

1) неумелый выбор предмета правового регулирования (проявляется в том, что либо наиболее важные отношения регулируются другими нормативными актами, либо менее важные отношения регулируются законом);

2) захват участников «законодательного поля» указным правом;

3) путаница в понятиях «законность» и «целесообразность» [6, с. 8 – 11].

Изменение роли закона в России связано еще и с тем, что лишь в 30-х годах XIX века был введен в действие Свод законов, в котором содержался перечень законодательных актов. Но понятие «закон» оставалось собирательным термином.

С образованием Советского государства понятие закон часто заменяли декреты Правительства и Постановления съездов Советов. Лишь в 30-х годах утверждается понятие закон [7, с. 24].

По мнению Ю.А. Тихомирова, с юридической точки зрения трудно определить тему закона, отграничив от тематики подзаконного акта. Также сказывается неправильное отражение компетенции правотворческих органов, 1/3 проектов нормативных правовых актов не следовало бы готовить в форме законопроектов, а немалая часть указов движется по «законодательному полю» и указное право ограничивает его пределы [6, с. 21 – 22].

В период существования СССР в отечественной практике отрицалось наличие института делегации законодательных полномочий и признавалось его существование в западноевропейских государствах. Но тем не менее обоснование возможности издания нормативного правового акта, охватывающего круг общественных отношений, подлежащих правовому регулированию законом, другим органом получило признание в трудах многих авторов. В частности, реализация такого права виделась большинству теоретиков в форме указов, а органом, принимающим такие акты, – Президиум Верховного Совета СССР.

Например, Г.И. Петров считал, что из сессионного порядка работы Верховных Советов вытекает необходимость в органе власти, который в период между сессиями возглавлял бы всю систему центральных государственных органов. Таким органом, по его мнению, являются Президиумы Верховных Советов. Их указы не призваны к детализации принципиальных положений закона, потому что такая детализация означала бы расширение содержания закона, т.е. его изменение, а это составляет прерогативу законодательного органа.

Е.И. Носов рассматривал указ как вспомогательное средство по отношению к закону, применяемое для изменения и восполнения закона только при исключительных обстоятельствах.

Практику издания указов Президиумом Верховного Совета И.Н. Кузнецов обосновывал тем, что Верховный Совет СССР не является постоянно действующим органом, он сам не всегда бывает в состоянии своевременно удовлетворить потребность в срочном изменении, дополнении или восполнении действующих законов, ибо такая потребность может возникнуть и в период между сессиями [8, с. 96 – 97].

Ф.И. Калинычев проводил идею о том, что Верховный Совет СССР, являясь единственным законодательным органом, осуществляет законотворчество двуединым порядком: путем принятия законов и путем утверждения нормативных указов Президиума Верховного Совета по различным вопросам [9, с. 24 – 25].

А.В. Мицкевич считал, что Президиум Верховного Совета СССР как постоянно действующий высший орган государственной власти обладал правом принимать законодательные акты [10, с. 100].

По мнению Е.А. Лукьяновой, указы, принимаемые по вопросам, прямо отнесенным к ведению Президиума Верховного Совета СССР, в том числе направленные на конкретизацию и детализацию законов, принадлежат к числу подзаконных актов, ибо не выходят за рамки закона и издаются в целях организации его исполнения; указы же, вносящие изменения в законы, являются актами законодательного значения, обладающими в период между сессиями Верховного Совета юридической силой закона [11, с. 39].

Практика широкого применения «указного права» была распространена в начале 90-х годов и объяснялась дефицитом федеральных законов в условиях быстро изменяющихся общественных отношений,

а также особой ролью Президента Российской Федерации, его обширными полномочиями, касающимися не только исполнительной, но и законодательной власти. Кроме того, так как действительно, процесс принятия решений в парламентах очень медленный и сложный, указы Президента Российской Федерации являлись средством оперативного реагирования на ситуацию [12, с. 17 – 18].

На V съезде народных депутатов РСФСР фактически было делегировано Президенту право принятия до 1 декабря 1992 года указов законодательного характера по вопросам банковской, биржевой, инвестиционной, таможенной деятельности. Их цель – оперативно урегулировать отношения, нуждающиеся в быстром реформировании. Эти акты представлялись в Верховный Совет РСФСР, а в период между сессиями – в Президиум Верховного Совета РСФСР и при неотклонении вступали в юридическую силу в 7-дневный срок. Однако эта практика делегирования Президенту РСФСР права издания указов законодательного характера не основывалась на прямом предписании Конституции РСФСР. Но она не противоречила смыслу этого Основного Закона, так как в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации Съезд мог решить любой вопрос, относящийся к ведению РСФСР [13, с. 81 – 85].

Однако до сих пор право Президента Российской Федерации на издание указов, регулирующих отношения, относящиеся к сфере закона, не закреплено на конституционным уровне, хотя и становится практикой. Целесообразным было бы закрепить это в Конституции Российской Федерации как делегирование.

Конечно, делегирование законодательных полномочий связано с некоторым ограничением законодательной функции парламента, причем многие вопросы, хотя и передаются специалистам, но последние не несут ответственности перед избирателями, т.е. ослабляется деятельность представительного органа и усиливаются полномочия административных органов [14, с. 82 – 83].

Некоторые французские ученые считают, что для предотвращения узурпации законодательной власти исполнительной властью необходимо оговорить рамки делегированного законодательства. Например, по мнению М. Дюверже, баланс между законодательной и исполнительной ветвью власти при делегировании последней законодательных полномочий обеспечивается при следующих условиях:

1) законодательные полномочия должны быть делегированы на определенное время;

2) объекты делегации должны быть ограничены и точно установлены;

3) правительство должно разработать свою программу, которая должна получить одобрение Национального собрания. В противном случае «неограниченные возможности» таят в себе опасность того, что правительство может принять любые меры;

4) если истек срок делегации, то право принятия закона возвращается парламенту. Новое правительство не может пользоваться полномочиями, делегированными парламентом [15, с. 91].

С.В. Поленина считает, что при выборе вида нормативного правового акта, законодатель должен учитывать, чтобы форма соответствовала содержанию и наоборот. В идеальном типе нормативного правового акта взаимодействие между элементами должно быть следующим: от места органа, издавшего акт, в системе государственных органов зависит юридическая сила нормативного правового акта; от юридической силы нормативного правового акта зависит его содержание, а следовательно, и круг регулируемых отношений. Должна действовать презумпция: чем выше юридическая сила акта, тем более важные отношения он регулирует.

Вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что только парламенту как законодательному органу должно принадлежать право издавать акты, обладающие силой закона и регулирующие наиболее важные отношения.

Вместе с тем, по мнению С.В. Полениной, стабильность и четкое определение компетенции государственных органов не означает, что их деятельность нужно ограничить жесткими рамками правового регулирования. Государственные органы должны иметь возможность быстро и своевременно реагировать на новые задачи и условия, поэтому необходима «эластичность» в разграничении сфер деятельности отдельных органов государства [16, с. 32 – 37].

Заключение. Таким образом, в ситуации, при которой парламент не успевает оперативно реагировать на изменения, произошедшие в обществе, путём принятия соответствующих нормативных правовых актов в целях избежания пробелов в праве, обоснованным и целесообразным является наделение органа исполнительной власти правом издавать акты, обладающие силой закона. При этом в предмет их регулирования не должны входить вопросы, которые относятся к исключительной компетенции парламента.

Проведенный анализ и изучение взглядов различных ученых позволяет выделить следующие доводы в поддержку обоснованности и целесообразности делегирования законодательных полномочий:

- загруженность законодательного органа, нехватка времени;
- преимущество у исполнительной ветви власти в том, что она действует постоянно;
- необходимость учета непредвиденных (форс-мажорных) обстоятельств;

- законодательная власть не может учесть все то, что на благо обществу и охватить это законом;
- государственный орган исполнительной власти имеет возможность оперативно реагировать на изменяющиеся запросы и потребности общества;
- технические проблемы реализации закона, принятого парламентом;
- исключительная гибкость, облегчающая внесение изменений в текущее законодательство;
- возрастание роли специального экспертного знания, в чем чиновники всегда могут дать фору парламентариям;
- возможность социального экспериментирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Лагун, Д.А. Делегированное законодательство: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун // Право Беларуси. – 2002. – № 18. – С. 55 – 58.
2. Умеренков, Н.Е. Делегированное законодательство: зарубежный и российский опыт / Н.Е. Умеренков // Конституционное и муниципальное право. – 2001. – № 2. – С. 2 – 3.
3. Коркунов, Н.М. Указъ и законъ / Н.М. Коркунов – С-Пб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
4. Лихобабин, В.А. Делегированное законодательство. Не посмотреть ли на старое по-новому? / В.А. Лихобабин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 1. – С. 139 – 148.
5. Джиффорд, Д.Дж. Правовая система Австрии / Д.Дж. Джиффорд. – М., 1998. – 384 с.
6. Тихомиров, Ю.А. Драма российского закона / Ю.А. Тихомиров, В.П. Казимирчук. – М.: Юрид. книга ТОО «ЧеРо», 1996. – 143 с.
7. Тихомиров, Ю.А. Правовые акты: учеб.-практ. пособие / Ю.А. Тихомиров, И.В. Котелевская. – М.: Юрид. колледж МГУ, 1995. – 158 с.
8. Кутафин, О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации / О.Е. Кутафин. – М.: Юристъ, 2002. – 348 с.
9. Калинычев, Ф.И. Советское законодательство в период строительства коммунизма / Ф.И. Калинычев. – М.: «Мысль», 1966. – 102 с.
10. Мицкевич, А.В. Акты высших органов Советского государства / А.В. Мицкевич. – М.: Изд-во «Юридическая литература», 1967. – 176 с.
11. Лукьянова, Е.А. Закон как источник советского государственного права / Е.А. Лукьянова. – М.: Изд-во МГУ, 1988. – 150 с.
12. Усанов, В.Е. Разделение властей как основа конституционного строя и его роль в формировании парламентаризма в современной России / В.Е. Усанов // Государство и право. – 2005. – № 12. – С. 13 – 22.
13. Бобылёв, А.И. Предмет и методология теории права и государства / А.И. Бобылёв // Право и политика. – 2000. – № 11. – С. 16 – 26.
14. Василевич, Г.А. Источники белорусского права: принципы, нормативные акты, обычаи, прецеденты, доктрина / Г.А. Василевич. – Минск: Тесей, 2008. – 216 с.
15. Серебренников, В.П. Конституционное право Франции: проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой республики, 1958 – 1976 гг. / В.П. Серебренников. – Минск: Изд-во БГУ, 1976. – 240 с.
16. Поленина, С.В. Научные основы типологии нормативных правовых актов в СССР / С.В. Поленина, Н.В. Сильченко – М.: Наука, 1987. – 150 с.

Поступила 27.02.2009