

УДК 342.529

ПРОЦЕСС ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ (РЕСПУБЛИКА БЕЛАРУСЬ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ)

канд. юрид. наук И.Н. КИРЯКОВА
(Полоцкий государственный университет)

Представлен сравнительный анализ процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь и зарубежных странах, позволяющий выявить степень данного заимствования. Показано, что возникают ситуации, при которых Парламент не успевает своевременно реагировать на изменения, произошедшие 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. Несмотря на то, что основной целью института делегированного законодательства является оперативное правовое урегулирование тех или иных вопросов, как и законодательный процесс, процесс издания актов на основании делегированных полномочий состоит из нескольких стадий. Их количество разнится в зарубежных странах, однако основные стадии совпадают.

Введение. В большинстве современных государств законодательная процедура представляет собой сложный и длительный процесс. В настоящее время многие ученые отмечают, что при принятии Конституции Республики Беларусь учитывался лучший мировой опыт и особенно опыт Франции, что свидетельствует о заимствовании зарубежного опыта и при закреплении института делегированного законодательства. Анализ конституций зарубежных стран позволяет выделить такие стадии делегирования законодательных полномочий, как: 1) инициатива делегирования; 2) принятие акта о делегировании полномочий; 3) издание акта в порядке делегирования законодательных полномочий; 4) утверждение данного акта Парламентом; 5) вступление в юридическую силу акта, издаваемого на основании делегированных полномочий; 6) прекращение делегированных полномочий; 7) утрата юридической силы актов, изданных на основании делегированных полномочий.

Основная часть. Общей закономерностью для зарубежных стран, конституции которых предусматривают делегирование законодательных полномочий, является то, что инициатива делегирования принадлежит Парламенту. Как правило, издание актов в порядке делегирования законодательных полномочий в большинстве стран приходится на долю Правительства (Алжир, Княжество Андорра, Бразилия, Буркина – фасо (Западная Африка), Габон, Исламская Республика Мавритания, Республика Мали (Западная Африка), Новая Зеландия [1], Бельгия, Италия, Португалия, Румыния, Хорватия) [2]. В ряде стран, в частности во Франции и Испании, Правительство является единственным органом, в отношении которого допускается делегирование законодательных полномочий. В некоторых странах правом издавать акты в порядке делегирования законодательных полномочий обладает Президент (Республика Мадагаскар, Тунисская Республика, Республика Казахстан, Республика Корея, Туркменистан, Греция) [1]. Например, в соответствии со статьей 53 Конституции Казахстана Парламент делегирует свои полномочия Президенту по инициативе последнего [3].

В Конституции Республики Беларусь предусмотрена возможность делегирования законодательных полномочий Президенту [4]. Особенностью делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь и во Франции является то, что оно осуществляется по инициативе самих субъектов, которым делегируются полномочия (Президента, Правительства). Согласно статье 181 Регламента Палаты представителей Парламента Республики Беларусь Палата представителей и Совет Республики по предложению Президента Республики Беларусь законом могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона [5].

В Хорватии делегирование законодательных полномочий Парламентом предусмотрено как в отношении Правительства, так и в отношении Президента.

Начиная анализировать стадию принятия акта о делегировании законодательных полномочий, следует указать на то, что изучение теоретических положений и положений конституций зарубежных стран позволяет выделить следующие основные способы делегирования полномочий:

- – фиксированная компетенция – полномочия Парламента строго закреплены в законе или конституции, то есть существует конкретный перечень вопросов, по которому Парламент принимает законы. Остальные вопросы решаются исполнительной ветвью власти;

- – принятие Парламентом специального закона, через который он делегирует свои полномочия (прямая делегация);

- принятие Парламентом неопределенного закона, который требует своего развития в других актах (косвенная делегация);

- принятие Правительством актов, регулирующих важные общественные отношения, без какой-либо передачи полномочий Парламентом. Парламент либо молчаливо соглашается, либо оспаривает и отменяет данные акты;

- американский вариант, характерный для США, когда Президент принимает исполнительные приказы, которые фактически превышают полномочия исполнительной ветви власти. Если Конгресс не обращает внимания, то передача полномочий происходит без делегирования [6, с. 368].

Автор придерживается точки зрения, согласно которой сущности делегирования законодательных полномочий соответствуют только прямой и косвенный способ делегирования полномочий. В первом случае речь идет об издании регламентарных актов исполнительной ветвью власти, полномочия на издание которых закреплены в конституции. Издание актов в последнем случае также не в полной мере соответствует сущности делегирования законодательных полномочий, так как фактически делегирования полномочий не осуществляется. Данные акты более правильно относить к экстраординарным актам (временные декреты, указы), которые издаются без делегирования полномочий парламентом.

В Республике Беларусь применяется прямой способ делегирования законодательных полномочий. Согласно Конституции Республики Беларусь полномочия делегируются Национальным собранием путем принятия закона о делегировании полномочий, который определяет предмет регулирования декрета Президента Республики Беларусь и срок на реализацию данных полномочий [4].

Анализ конституций зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что Парламент принимает акт о делегировании законодательных полномочий в форме закона, в котором определяется предмет регулирования делегированных актов и срок полномочий на издание такого акта.

Анализ конституций зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что делегированные законодательные полномочия носят срочный характер, что выражается в обязательном закреплении в делегирующем законе срока, в течение которого должны быть использованы данные полномочия. Ряд конституций (Кыргызстан, Казахстан, Хорватия) одновременно фиксируют и максимальный срок их действия. Как правило, он равен 1 году. Поэтому можно утверждать, что данный срок – это период существования потенциального права на издание актов в порядке делегирования законодательных полномочий. Например, в статье 76 Конституции Италии указано, что осуществление законодательной функции может быть делегировано Правительству, если при этом оно будет предоставлено только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов [7, с. 57].

Согласно статье 88 Конституции Хорватии Палата представителей может наделить полномочиями сроком не более чем на 1 год Правительство Республики Хорватии принимать распоряжения по отдельным вопросам, относящимся к его компетенции.

Согласно статье 101 Конституции Республики Беларусь Парламент также в законе о делегировании полномочий определяет срок полномочий Президента на издание декретов. Представляется необходимым, чтобы при этом учитывалась степень сложности предмета правового регулирования, его объема. В случае если Президент Республики Беларусь пропустил срок, на который делегированы законодательные полномочия, по истечении данного срока он лишается права издавать декреты [4].

Учитывая всю важность актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, субделегируемые законодательные полномочия не разрешаются. Например, в части 3 статьи 82 Конституции Испании указано, что не может быть субделегации иным, кроме Правительства, властям [8].

Если субделегируемые полномочия допускаются, то с соблюдением ряда требований. Например, согласно Конституции ФРГ 1949 года (статья 80) допускается субделегация, если это разрешено уполномочивающим законом, и осуществляется на основании правового постановления Правительства [9].

Характеризуя стадию издания акта в порядке делегирования законодательных полномочий, необходимо отметить, что данные акты издаются в различных формах. Например, декреты-законы – в Португалии, законодательные декреты – в Испании, указы – в Хорватии и Кыргызстане, ордонансы – во Франции). Только в Казахстане таких различий не делается, и Президент на основе делегированных законодательных полномочий издаёт законы [10].

Анализируя стадию утверждения Парламентом акта, издаваемого на основании делегированных полномочий, следует указать на то, что данные акты утверждаются Парламентом законом. Данный вывод следует, например, из статьи 38 Конституции Франции, где упомянут законопроект об утверждении ордонансов, а также из части 2 статьи 77 Конституции Италии, части 5 статьи 114 Конституции Румынии. Во многих странах вступление в юридическую силу актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, тесно связано с необходимостью утверждения данных актов. В большинстве стран, предусматривающих необходимость утверждения Парламентом данных актов, при неодобрении эти акты теряют юридическую силу (например, во Франции, Италии, Португалии, Румынии).

В статье 101 Конституции Республики Беларусь не содержится положения об обязательном утверждении декретов Президента Республики Беларусь, издаваемых в порядке делегирования 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 [5]. 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.

Анализируя стадию вступления в юридическую силу акта, издаваемого на основании делегированных полномочий, необходимо отметить, что в конституциях зарубежных стран по-разному закреплён момент вступления актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, в юридическую силу. В одних случаях для вступления в юридическую силу данные акты должны быть утверждены Парламентом. Например, во Франции Парламент рассматривает не сам принятый Правительством акт, а лишь закон об утверждении этого акта. В других странах (в частности в ФРГ) не требуется последующего одобрения данных актов. В третьих странах данные акты сразу приобретают силу закона (Испания). В Португалии изданные на основе уполномочия декреты-законы могут быть изменены и дополнены Ассамблеей Республики, она может также приостановить действие этих актов (ст. 169 Конституции 1976 г.) [12, с. 660].

Вступление в юридическую силу актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, во многих странах тесно связано с необходимостью утверждения данных актов. Однако следует уяснить: в тех странах, где предусмотрено обязательное парламентское утверждение, данные акты вступают в юридическую силу до утверждения Парламентом или после утверждения. Анализ части 2 статьи 38 Конституции Франции позволяет сделать вывод о том, что ордонансы вступают в юридическую силу после их официального опубликования. Однако если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, указанного уполномочивающим законом, ордонансы утрачивают юридическую силу. Данные положения позволяют сделать вывод о том, что процедура парламентского утверждения данных актов может осуществляться позже официального опубликования, следовательно, ордонансы вступают в юридическую силу до утверждения их Парламентом. Такой же вывод следует из анализа содержания статьи 172 Конституции Португалии.

В части пятой статьи 104 Конституции Республики Беларусь предусмотрено, что декреты Президента Республики Беларусь, издаваемые на основании делегированных полномочий, публикуются и вступают в силу в таком же порядке, как и законы. Механизм их изменения и отмены в Конституции не установлен [4].

При определении срока действия декрета, издаваемого в порядке делегирования законодательных полномочий, следует исходить из содержания статьи 66 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Согласно данной норме в декрете должны быть указаны срок действия или событие, при наступлении которого он автоматически утрачивает силу. Однако данное обстоятельство не лишает Главу государства права по своему усмотрению определять, будет ли иметь декрет бессрочный характер либо временный срок действия.

Исходя из анализа конституций ряда зарубежных стран можно выделить несколько оснований прекращения делегированных законодательных полномочий:

- окончание срока полномочий на издание актов в порядке делегирования законодательных полномочий;
- отставка правительства;
- признание акта Парламента о делегировании законодательных полномочий неконституционным;
- отмена Парламентом акта о делегировании законодательных полномочий.

Интерес представляет решение вопроса о том, сколько раз могут быть использованы делегированные законодательные полномочия.

Например, во Франции на основе одного закона Правительство может издать в течение определённого срока несколько ордонансов [13]. Такой же подход существует и в Румынии, Хорватии, Италии.

В других зарубежных странах данный вопрос решен иначе. Например, в пункте 3 статьи 82 Конституции Испании установлено: «В каждом случае законодательная делегация должна предоставляться Правительству в конкретной области и с указанием срока ее осуществления. Делегация исчерпывается, когда Правительство ее использует, опубликовав соответствующую норму» [8]. В пункте 3 статьи 165 Конституции Португалии предусмотрено: «Переданные законодательные полномочия не могут быть использованы более одного раза, что не препятствует их поэтапному осуществлению» [14].

Автор придерживается мнения Д.А. Лагуна о возможности многократного использования делегированных полномочий Президентом Республики Беларусь на протяжении всего периода их действия [7, с. 57].

По-разному решается в зарубежных странах вопрос об определении момента, когда акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, утрачивают юридическую силу. В большинстве стран, предусматривающих необходимость утверждения Парламентом данных актов, при неодобрении эти акты теряют юридическую силу. Например, в соответствии со статьей 114 Конституции Румынии непредставление ордонансов на утверждение в Парламент в течение срока, предоставленного на их издание, влечет за собой прекращение действия ордонансов [15].

Акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, также утрачивают юридическую силу при их неодобрении Парламентом во Франции, Италии, Португалии. Например, согласно части 2 статьи 77 Конституции Италии декреты теряют юридическую силу, если они не получили законодательного утверждения.

Вывод. Анализ конституционных положений зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что в них не достаточно полно урегулирован весь механизм передачи законодательных полномочий и издания правовых актов в таком порядке. Для устранения пробелов в праве и возникающих в связи с этим проблем в правоприменении целесообразно, чтобы в самой конституции были закреплены следующие положения:

- 1) четкий механизм передачи Парламентом своих полномочий;
- 2) процедура издания актов в порядке делегирования законодательных полномочий;
- 3) условия и порядок вступления данных актов в юридическую силу;
- 4) порядок внесения изменений и дополнений в данные акты;
- 5) условия, при которых акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, утрачивают юридическую силу;
- 6) предусмотрена возможность или невозможность Парламента принимать новые законы по вопросам, по которым изданы данные акты;
- 7) установлено, какое количество раз могут быть использованы предоставленные законодательные полномочия в срок, определенный для их реализации.

Совершенствование процесса делегирования законодательных полномочий в Республике Беларусь видится по следующим направлениям:

- закрепление порядка внесения изменений и дополнений в декреты, издаваемые Президентом Республики Беларусь, в порядке делегирования законодательных полномочий, и их отмены;
- конкретизация способа делегирования законодательных полномочий;
- закрепление последующего парламентского контроля.

ЛИТЕРАТУРА

1. Правовые системы стран мира: энцикл. справочник; отв. ред. А.Я. Сухарев. – М.: Норма, 2003. – 967 с.
2. Решетников, Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник / Ф.М. Решетников. – М., 1993. – 256 с.
3. Конституция Республики Казахстан // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864833.htm. – Дата доступа: 15.09.2012.
4. Конституция Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 15.03.1994. (с изм. и доп., принятыми на республ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г.) // Эталон 6.0. – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
5. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь: постановление Палаты представителей Национального собрания Респ. Беларусь, 9 нояб. 2008 г., № 1033-ПЗ/IX // Эталон 6.0. – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
6. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / М.Ф. Чудаков. – Минск: Новое знание, 2001. – 572 с.
7. Лагун, Д.А. Делегированное законодательство: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун // Право Беларуси. – 2002. – № 18. – С. 55 – 58.

8. Конституция Испании // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864829.htm. – Дата доступа: 15.10.2012.
9. Конституция Федеративной Республики Германии // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Рос. Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864885. – Дата доступа: 15.09.2012.
10. Законодательство Казахстана [Электронный ресурс]. – 2005. – Режим доступа: <http://www.referatkz.boom.ru/law>. – Дата доступа: 15.10.2012.
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. // Эталон 6.0. – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
12. Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. пособие для студ. юрид. вузов и фак. / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Кувер, 2006. – 896 с.
13. Конституционные акты Франции // Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / сост. проф. В.В. Маклаков. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2003 // Конституция Рос. Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864895.htm. – Дата доступа: 15.09.2012.
14. Конституция Португалии // Конституции государств Европы. – М.: НОРМА, 2001 // Конституция Рос. Федерации [Электронный ресурс]. – 2003. – Режим доступа: www.constitution.garant.ru/DOC_3864859.htm. – Дата доступа: 15.09.2012.
15. Косарев, А.И. Англосаксонская и романо-германская формы буржуазного права: учеб. пособие / А.И. Косарев. – Калинин, 1977. – 64 с.

Поступила 25.02.2013

PROCESS OF DELEGATION OF LEGISLATIVE POWERS (THE REPUBLIC OF BELARUS AND FOREIGN EXPERIENCE)

I. KIRYAKOVA

Comparative analysis of the process of delegation of legislative powers in the Republic of Belarus and foreign countries, which allows to reveal the degree of adoption, is presented. It is shown that sometimes situations arise when the Parliament does not have time to react to the changes, happening in the society, by passing laws. These circumstances cause necessity to delegate the legislative powers by the Parliament to another branches of power, which results in promulgation of acts on the basis of delegated legislative powers. Despite the fact that the main purpose of the Institute delegated legislation is operative legal settlement of various issues, as well as the legislative process, the process of issuing acts under delegated authority consists of several stages. Their quantity differs in foreign countries, however the main stages coincide.