

7. Дробязко, С.Г. Что и как регулирует право в контексте формирования социального государства и гражданского общества – Право и демократия: сб. науч. тр. Вып. 18 / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск: БГУ, 2007. – С. 3 – 11.
8. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3: Принят Палатой представителей 24 декабря 1999 г., в ред. Закона Респ. Беларусь от 01.11. 2004, № 321-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 7. – 2/136; 2004. – № 175. – 2/1070.

ЗНАЧЕНИЕ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ И ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ

Смилтена А.

Еще в XIX веке принятие нового закона являлось значимым событием в жизни государства, с особой тщательностью законопроекты разрабатывали одни из наилучших правоведов. В современном мире сложилась совершенно иная ситуация, стремительная изменчивость жизни вынуждает государства ежегодно принимать несколько сотен поправок к законам, в свою очередь органы исполнительной власти издадут значительное количество нормативных актов, изданных в порядке управления². Наблюдается тенденция, что всё чаще исполнительная власть вовлекается в законодательный процесс. Приминая во внимание подобные тенденции, необходимо еще раз обдумать роль и обоюдное значение вовлеченных в законодательный процесс органов в контексте принципа разделения властей.

В наше время у большей части государств в конституции четко определен принцип разделения властей. Большая часть государств даже наглядно разделила текст конституции на следующие разделы: законодательство, исполнительная власть, суд. Таким образом, в конституции наглядно включается принцип разделения властей.

Главную цель разделения властей наглядно указал Монтескье: «Если власть законодательная и исполнительная будут соединены в одном лице или учреждении, то свободы не будет, так как можно опасаться, что монарх или сенат станет издавать тиранические законы для того, чтобы также тиранически применять их» [4, с. 157]. Несмотря на этот запрет, допустимы исключения, с условием, что они не нарушают взаимное сдерживание и нагрузку ответвлений власти. Наиболее наглядным примером подобных исключений является существование института делегирования законодательных полномочий в большей части тех конституций, которые основаны на принципе разделения властей.

² Так, например, в Латвии в 2009 году было принято 476 законов и 1680 правил Кабинета министров, в 2010 году – 415 законов и 1259 правил Кабинета министров, в 2011 году – 255 законов и 1063 правил Кабинета министров (источник: официальная публикация Latvijas Vēstnesis www.likumi.lv).

В правоведение принято считать, что институт делегированного законодательства выражен в двух различных видах. «Делегированное законодательство (субординированное законодательство) – законодательство, которое осуществляется в рамках, определенных актом парламента. Её первичной задачей является обеспечение процесса применения актов парламента, определив детальные и технические требования для действия актов парламента» [2, с. 142]. «Делегированное законодательство – в особых ситуациях орган законодательной власти, на основании конституциональных норм, делегирует, передает часть своих функций другим государственным органам власти. Это происходит при условиях, когда законодательная власть сама не реализует свою функцию. [...] Делегированное законодательство по своей сути предусмотрено для таких кризисных и чрезвычайных случаев, когда парламента сам не в состоянии обеспечить принятие срочных законов» [3, с. 58].

Делегированное законодательство – ситуация, когда в сфере законодательства действует орган, которому не принадлежит законодательная власть, но таковая делегирована этому органу в определенной ситуации конкретной волей законодателя. В зависимости от ситуации, делегирование законодательных полномочий может выражаться как: 1) закон, созданный в чрезвычайных ситуациях, когда деятельность парламента невозможна; 2) нормативный акт, созданный для эффективного применения положений законов, который содержит описание процедур и подробные технические требования. Важным аспектом делегированного законодательства является то, что субъект, которому не принадлежит законодательная власть, принимает общеобязательный нормативный акт.

Делегированное законодательство в наши дни можно найти во многих конституциях. В Эстонии [5], Финляндии [6], Словакии [7], Беларуси [8], Германии [9]. В Конституции Латвии, которая является одной из старейших конституций в Европе, институт делегирования законодательных полномочий не прописан *expressis verbis*, но он существует также и в Латвии.

В юридической литературе указано несколько целей делегирования законодательных полномочий, которые связаны с облегчением работы законодателя:

1) урегулирование такого вида является настолько техническим, что законодатель должен был бы проводить долгие консультации с экспертами, поэтому законодательство приближено к уровню этих экспертов;

2) при возникновении новых общественных отношений, законодатель не всегда может предусмотреть все нюансы этих отношений, а в рамках института делегированного законодательства существует возможность урегулировать эти нюансы без вовлечения законодателя [1, с. 676];

3) делегирование законодательных полномочий с особыми условиями осуществимо также и в чрезвычайных ситуациях, когда необходимо безотлагательное и экстренное действие для предотвращения общей угрозы и сохранения международного мира [1, с. 677];

4) обеспечение большей правовой ясности, а именно, изданные в рамках делегированного законодательства нормативные акты обеспечивают на уровне нормативного акта урегулированное подробное описание процедур и критериев реализации прав, определенных законом.

Фактически принято считать, что без делегированного законодательства сама система законодательства не может действовать и, таким образом, делегирование законодательных полномочий является естественной составной частью каждого нормального законодательства в его более широком значении.

Однако делегирование законодательных полномочий не является единственным видом участия исполнительной власти в законодательном процессе. Исполнительная власть является также довольно значимым органом, занимающимся подготовкой законопроектов. Хотя в статье 65 Конституции Латвийской Республики Кабинет министров упомянут в качестве одного из пяти субъектов, у которого есть право законотворческой инициативы, статистика последних десяти лет свидетельствует о том, что из всех поданных в парламент законопроектов – 70 % законопроектов представил Кабинет министров [12]. Есть государства, в которых правительству помимо таких общих прав, в соответствии с перечисленными в конституции основными обязанностями, определена обязанность подготавливать законопроекты, например, в статье 94 Конституции Литвы [10]. В свою очередь из статьи 70 Конституции Финляндии [6] следует, что правительство указано в качестве главного разработчика законопроектов.

Законодатель фактически делегировал права исполнительной власти и обязанность вести законотворческую деятельность. Обоснование делегированного законодательства и делегированного права вести подготовку законопроектов совпадает – у законодателя нет такой мощности, чтобы было возможным подготовить необходимый объем нормативных актов, исполнительная власть это может сделать быстрее и качественнее.

Как в Латвии, так и в большинстве других государств, проекты нормативных актов, как те, которые принимаются в порядке делегирования законодательных полномочий, так и те, которые в виде законопроектов представляются парламенту, разрабатывают отраслевые министерства. Одновременно отраслевые министерства являются не только одними из крупнейших органов, разрабатывающих нормативные акты, но также ведущими учреждениями исполнительной власти, которые формируют политику и организуют процесс применения законов в соответствующей сфере посредством учреждений государственного управления, подчиненным упомянутым министерствам.

Для ограничения возможностей исполнительной власти нарушать установленные границы делегированного законодательства, Конституционный Суд Латвийской Республики указывает в одном из своих решений: «Кабинет министров не может издавать правила по вопросам, находящимся в компетенции законодателя. Об урегулировании таких важных и значимых государственных вопросов и вопросов общественной жизни, в которых необходимо концептуальная решительность и политическая дискуссия, принимать решения должен сам законодатель» [12].

Настоящая доктрина институционально отделяет парламент от правительства, таким образом, допуская, что правительство способно действовать в сфере законодательства лишь в тех рамках, которые законодатель ему предоставил в соответствии с законом. Однако фактические отношения правительства и зако-

нодателя являются таковыми, что правительство, будучи одним из крупнейших органов, предоставляющим законопроекты, зачастую определяет и содержание самих законов.

Существующие доктрины делегированного законодательства, которые обеспечивают разделение властей и равновесие между законодательной властью и исполнительной властью в функциональной сфере, не предусмотрены для такой интенсивной законодательной деятельности, которую мы можем наблюдать в современном государстве.

Для того чтобы надлежащим образом оценить роль правительства в соотношении с ролью парламента в исполнении функций, разработку законопроектов также необходимо причислить к деятельности, которую правительство осуществляет в рамках делегированного законодательства. Таким образом, точнее было бы оценить истинное равновесие законодательной власти между властью законодателя и исполнительной властью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Bradley A.W., Ewing K.D., *Constitutional and Administrative Law*, 14th edition, Pearson Longman, 2007.
2. *Dictionary of Law*, edited by Martin E.A., 5th edition, Oxford University Press.
3. *Juridisko terminu vārdnīca*, aut. kol. I.Krastina vadībā, Rīga: Nordic, 1998.
4. *Montesquieu: The Spirit of the Laws*, Cambridge Texts in the History of Political Thought, Cambridge University Press, 1989
5. Конституция Эстонской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.servat.unibe.ch/icl/en00000_.html.
6. Конституция Финляндии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>.
7. Конституция Словацкой Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vop.gov.sk/en/legal_basis/constitution.html.
8. Конституция Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.servat.unibe.ch/icl/bo00000_.html
9. Конституция Федеративной Республики Германии [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.vop.gov.sk/en/legal_basis/constitution.html
10. Конституция Литовской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.lrkt.lt/Documents2_e.html.
11. О соответствии первого предложения пункта 40 правил Кабинета министров № 173 «Порядок получения квалификации водителя транспортного средства, порядок получения и восстановления прав на вождение транспортного средства и порядок выдачи, обмена и восстановления водительского удостоверения» от 6 марта 2007 года статье 64 Конституции Латвийской Республики». Решение Конституционного суда Латвийской Республики от 11 янв. 2011 года в деле № 2010-40-03. *Latvijas Vēstnesis* от 13 янв. 2011 года № 7 (4405): Официальная публикация // *Latvijas Vēstnesis* [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.vestnesis.lv/index.php?menu=doc&id=147299>.