

УДК 342.529

СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО»

И. Н. КИРЯКОВА

(Белорусский государственный университет, Минск)

Сегодня не существует единой доктрины в отношении определения термина «делегированное законодательство». Разные ученые дают толкование указанного понятия со своей точки зрения. Данное обстоятельство объясняет и различное его содержание. Тот факт, что обычно акты делегированного законодательства ставятся на уровень с законом, порождает потребность в точном уяснении круга субъектов, правомочных издавать данные акты, и формы, в которой они издаются. Понятие «делегированное законодательство» следует разграничивать с понятием «закон». Закон – это нормативный правовой акт, принимаемый Парламентом Республики Беларусь или на референдуме, занимающий высшую ступень в иерархии нормативных правовых актов. Делегированное законодательство – совокупность нормативных правовых актов, издаваемых различными государственными органами, занимающими различную ступень в иерархии нормативных правовых актов. Данный вывод объясняется тем, что термином «законодательство» обозначается вся система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, куда входят как законодательные акты, так и другие акты законодательства.

Введение. Все взгляды ученых в отношении понятия «делегированное законодательство» можно свести к рассмотрению его в широком и узком смысле слова. Узкое толкование термина «делегированное законодательство» характерно для авторов учебников по конституционному праву зарубежных стран, таких как: В.В. Маклаков [1, с. 659 – 660]; М.Ф. Чудаков [2, с. 368 – 369]; Б.А. Страшун [3, с. 475 – 477]; А.С. Автономов [4, с. 301]; Р.Г. Тимофеева [5, с. 120]; М.И. Эриашвили [6, с. 268 – 269], а также коллектива под общей редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина [7, с. 278].

Например, В.В. Маклаков под делегированным законодательством понимает «издание правительством имеющих силу закона актов по вопросам, входящим в компетенцию парламента по уполномочиванию последнего» [1, с. 659 – 660]. М.Ф. Чудаков также при рассмотрении делегированного законодательства ограничивает его рамками издания актов правительства на основе делегируемых парламентом полномочий [2, с. 368 – 369].

В учебнике по конституционному праву зарубежных стран под редакцией М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо и Л.М. Энтина к актам делегированного законодательства относятся акты, издаваемые правительством или президентом в порядке делегирования полномочий парламентом [7, с. 278].

Промежуточный подход между толкованием понятия «делегированное законодательство» в широком и узком смысле слова можно наблюдать у таких авторов, как И.А. Алебастрова, В.Е. Чиркин. Например, по мнению И.А. Алебастровой, «исполнительные органы могут принимать законы только в том случае, если они уполномочены на это законом, т.е. в порядке делегирования законодательных полномочий» [8, с. 203]. Чиркин В.Е. к делегированному законодательству относит «акты исполнительной власти, изданные по поручению парламента и имеющие силу закона» [9, с. 305].

Широкое толкование термина «делегированное законодательство» характерно для таких авторов, как М.Н. Марченко [10, с. 218 – 219], А.А. Мишин [11, с. 259 – 261]. Марченко М.Н. под делегированным законодательством понимает «всю систему законодательных актов, изданных различными государственными органами на основе полномочий, переданных им парламентом или другим представительным органом» [10, с. 218 – 219]. Такой же точки зрения придерживается А.А. Мишин. Он считает, что, например, «делегированное законодательство в Великобритании осуществляется всеми звеньями правительственного аппарата. В США делегированное законодательство осуществляется как Президентом, так и главами исполнительных департаментов и федеральных министерств» [11, с. 259 – 261].

Таким образом, отличия узкого и широкого толкования термина «делегированное законодательство» заключаются в субъектах делегирования и юридической силе издаваемых в таком порядке актов:

- в первом случае субъектами делегирования выступают парламент, с одной стороны, и высшие государственные органы (правительство, президент), с другой. Издаваемые в таком порядке делегирования акты имеют силу закона;

- во втором случае субъектами делегирования выступают парламент или другие государственные органы, с одной стороны, и правительство, президент или другие государственные органы, с другой. Издаваемые в данном случае акты не обладают силой закона.

Более точным видится рассмотрение содержания понятия «делегированное законодательство» в широком смысле слова. Объясняется это тем что, формулируя понятие «делегированное законодательство», следует учитывать содержание понятия «законодательство». Данным термином обозначается вся система нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, куда входят как законодательные акты, так и другие акты законодательства. Поэтому рассмотрение делегированного законодательства лишь как актов, издаваемых высшими государственными органами (правительство, президент) и обладающих силой закона, было бы не достаточно полным.

Основная часть. Наполнение именно таким содержанием категории «делегированное законодательство» обосновывается тем, что до сих пор среди авторов, занимающихся проблемами делегированного законодательства, нет единого мнения о субъектах делегирования.

Для английских теоретиков характерна точка зрения, согласно которой «делегированным законодательством» обозначаются все законодательные акты, издаваемые государственными органами, подчиненные парламенту. При этом передача полномочий происходит только от парламента.

В США, Канаде делегированное законодательство называется иногда «субординированным законодательством», ассоциируемым с правотворчеством, осуществляемым «субординированными» органами на основе полномочий, передаваемых им не только от парламента, но и от других представительных органов. Например, от высших законодательных органов субъектов федерации (В США – легислатуры штатов, в Канаде – легислатуры провинций).

Третья позиция в отношении определения вида органа, который делегирует законодательные полномочия, заключается в утверждении того, что делегированное законодательство непосредственно не исходит ни от парламента, ни от легислатур, а издается другими органами или должностными лицами [12, с. 584 – 585].

При определении сущности понятия «делегированное законодательство» следует определиться с содержанием передаваемых в порядке делегирования полномочий.

Алебастрова И.А. отмечает, что «исполнительные органы могут принимать законы только в том случае, если они уполномочены на это законом, т.е. в порядке делегирования законодательных полномочий».

Страшун Б.А. указывает на то, что «парламент может делегировать свои полномочия другим государственным органам (обычно это правительство). Чаще всего это законодательные полномочия, и правительство, получив их, осуществляет делегированное законодательство».

Анализируя точки зрения этих авторов, можно говорить *о необходимости разграничения делегирования законодательных полномочий и делегирования иных полномочий. Передача полномочий в первом случае будет соответствовать содержанию понятия «делегированное законодательство» в узком смысле слова. Передача полномочий во втором случае будет соответствовать содержанию понятия «делегированное законодательство» в широком смысле слова.*

На основании данного вывода, а также с учетом содержания понятия «делегированное законодательство» видится правильным разграничивать акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, и акты, издаваемые в порядке делегирования иных полномочий, которые являются видами делегированного законодательства. Делегированное законодательство является собирательным понятием по отношению к данным актам.

Данное разграничение возможно по следующим основаниям:

- 1) субъекты, которые делегируют свои полномочия;
- 2) субъекты, которым делегируются полномочия;
- 3) содержание передаваемых полномочий;
- 4) основание передачи полномочий;
- 5) форма акта, в которой издается акт в порядке делегирования полномочий;
- 6) юридическая сила акта, издаваемого в порядке делегирования полномочий;
- 7) количество уровней, на которых происходит делегирование полномочий;
- 8) возможность субделегирования.

Детального рассмотрения требует вопрос, связанный с отличием актов, издаваемых в порядке делегирования иных полномочий, от актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, по количеству уровней, на которых происходит делегирование полномочий и возможности субделегирования полномочий.

Наличие множества уровней делегирования полномочий наиболее характерно для Англии, где правом принимать акты, издаваемые в порядке делегирования полномочий, наделен широкий круг субъектов.

Например, А.А. Мишин считает, что «субъектами делегированного законодательства в Великобритании являются министры, которые имеют право делегировать свое право на издание нормативных актов главам подчиненных им учреждений и ведомств, которые в свою очередь могут передавать это

право нижестоящим, в результате чего возникает многоступенчатая субделегация. Субъектами делегированного законодательства также являются органы местного управления» [11, с. 260].

В США делегирование нормотворческих полномочий возможно в отношении федеральных судов.

В большинстве стран общего права нормотворческие полномочия делегируются местным органам [12, с. 587 – 588].

Например, в Российской Федерации Правительство может делегировать полномочия федеральным органам исполнительной власти (министерствам, ведомствам), а также органам исполнительной власти субъектов Федерации [12, с. 224].

Что касается уровней делегирования полномочий в Республике Беларусь, то здесь также можно указать несколько примеров. Согласно части 4 статьи 406 Трудового кодекса Республики Беларусь примерный договор о материальной ответственности утверждается Правительством Республики Беларусь или уполномоченным им органом [13].

Статьей 61 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» предусмотрено делегирование полномочий органами местного управления и самоуправления [14].

Разграничение видов актов, издаваемых в порядке делегирования полномочий

Основания разграничения	Акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий	Акты, издаваемые в порядке делегирования иных полномочий
1. Субъекты, которые делегируют свои полномочия	Парламент как законодательный орган	Парламент или другие государственные органы
2. Субъекты, которым делегируются полномочия	Президент, правительство и другие высшие государственные органы, должностные лица	Президент, правительство и другие государственные органы, должностные лица, органы местного управления и самоуправления
3. Содержание передаваемых полномочий	Законодательные полномочия	Иные полномочия
4. Основание передачи полномочий	На основании закона	На основании нормативных правовых актов, полномочиями на издание которых, органы, которые передают полномочия, обладают
5. Форма акта, в которой издается акт в порядке делегирования полномочий	Акты президента, правительства и других высших государственных органов, должностных лиц	Акты, полномочиями на издание которых, органы, которым передаются полномочия, обладают
6. Юридическая сила акта, который издается в порядке делегирования полномочий	Обладает юридической силой закона	Обладает юридической силой, характерной для формы нормативного правового акта, в которой он издается
7. Количество уровней делегирования	Один уровень	Несколько уровней
8. Возможность субделегирования полномочий	В большинстве случаев запрещено	Не запрещено

Таким образом, анализ зарубежной, отечественной теории и практики позволяет выделить 4 уровня делегирования полномочий:

1-й уровень – передача полномочий происходит только от парламента высшим государственным органам и должностным лицам;

2-й уровень – передача полномочий происходит от парламента и других высших государственных органов, должностных лиц республиканским государственным органам;

3-й уровень – передача полномочий происходит от парламента и других высших государственных органов, должностных лиц органам субъектов федерации;

4-й уровень – передача полномочий происходит от республиканских государственных органов органам местного управления и самоуправления.

На каждом уровне возможно делегирование полномочий между субъектами соответствующего уровня. Акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, издаются только на первом уровне. Это обосновывается характером и важностью передаваемых полномочий (законодательные полномочия), а также тем, что общественные отношения, которые подлежат регулированию законом, требует их урегулирования, и в порядке делегирования законодательных полномочий, актом, обладающим высокой юридической силой, издаваемым высшим органом государственного управления.

Необходимо сказать и о возможности субделегации – передачи делегированных полномочий другому органу государственной власти. Большинство ученых считает, что субделегация запрещается. Если она разрешается, то в редких случаях (В.В. Маклаков, Б.А. Страшун). Что касается практики субделегации, то в конституциях, закрепляющих возможность делегирования полномочий, также нет единого подхода. Например, согласно статье 82 Конституции Испании не допускается субделегация властям иным, чем Правительство [15]. Конституция ФРГ в статье 80 допускает субделегацию, если это разрешено уполномочивающим законом, и осуществляется на основании правового постановления Правительства [16].

Видится более правильным, чтобы возможность субделегирования допускалась только в случае делегирования иных полномочий. Характер и важность законодательных полномочий обосновывают установление запрета на их субделегацию.

Заключение. Под делегированным законодательством предлагается понимать совокупность нормативных правовых актов, издаваемых президентом, правительством, министрами и другими исполнительно-распорядительными органами, должностными лицами и органами местного управления и самоуправления на основании законодательных и иных полномочий, обычно не входящих в их компетенцию, переданных им парламентом или другими государственными органами, которые могут относиться как к законодательным актам, так и к другим актам законодательства.

Содержание делегированного законодательства составляют акты, издаваемые в порядке делегирования законодательных полномочий, и акты, издаваемые в порядке делегирования иных полномочий, которые являются видами делегированного законодательства.

Под актами, издаваемыми в порядке делегирования законодательных полномочий, предлагается понимать совокупность законодательных актов, издаваемых президентом, правительством и другими высшими государственными органами и должностными лицами на основании законодательных полномочий, переданных посредством закона парламентом, в котором определен предмет регулирования данных актов и срок для реализации полномочий.

Под актами, издаваемыми в порядке делегирования иных полномочий, предлагаем понимать совокупность актов законодательства, издаваемых президентом, правительством, министрами и другими исполнительно-распорядительными органами, должностными лицами и органами местного управления и самоуправления, на основании полномочий, не относящихся к законодательным, обычно не входящих в их компетенцию, переданных им парламентом или другими государственными органами.

Разграничивать данные акты возможно по следующим основаниям:

- 1) субъект, который делегирует свои полномочия;
- 2) субъект, которому делегируются полномочия;
- 3) содержание передаваемых полномочий;
- 4) основание передачи полномочий;
- 5) форма акта, в которой издается акт в порядке делегирования полномочий;
- 6) юридическая сила акта, издаваемого в порядке делегирования полномочий;
- 7) количество уровней, на которых происходит делегирование полномочий;
- 8) возможность субделегирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Маклаков, В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: учеб. пособие для студентов юрид. вузов и фак. / В.В. Маклаков. – М.: Волтерс Кувер, 2006. – 896 с.
2. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Минск: Новое знание, 2001. – 572 с.
3. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Общая часть: учеб. / отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – Т. 1 – 2. – 784 с.
4. Автономов, А.С. Конституционное право зарубежных стран: учеб. / А.С. Автономов. – М.: ТК Велби, Изд-во «Проспект», 2005. – 552 с.
5. Тимофеева, Р.Г. Конституционное право зарубежных стран: курс лекций со схемами / Р.Г. Тимофеева. – М.: Изд-во «ИМПЭ» – ПАБЛИШ», 2004. – 320 с.
6. 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.
7. Конституционное право зарубежных стран: учеб. для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2000. – 832 с.
8. Алебастрова, И.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособие / И.А. Алебастров. – М.: Юрайт-М, 2001. – 640 с.

9. Чиркин, В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. / В.Е. Чиркин. – 4-е изд. – М.: Юристъ, 2006. – 669 с.
10. Марченко, М.Н. Правовые системы современного мира / М.Н. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало. М», 2008. – 521 с.
11. Мишин, А.А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. / А.А. Мишин. – М.: Белые альвы, 1998. – 456 с.
12. Марченко, М.Н. Источники права: учеб. пособие для вузов / М.Н. Марченко. – М.: Проспект: Велби, 2008. – 759 с.
13. Трудовой кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 26 июля 1999 г. № 296-3: с изм. и доп.: текст по состоянию на 9 нояб. 2009 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 80. – 2/70.
14. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 20 февр. 1991 г. № 617-ХП: с изм. и доп.: текст по состоянию на 19 янв. 2010 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2000. – № 8. – 2/137.
15. Конституция Испании // 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_3864829.htm. – Дата доступа: 15.12.2008.
16. 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: 15.12.2008.

Поступила 01.10.2010

SENSE OF THE TERM «DELEGATED LEGISLATION»

I. KIRYAKOVA

Nowadays there are different opinions to definition of term «delegated legislation». Different scientists have their own view of interpreting this term. This circumstance explains different maintenance of this term. Acts of delegated legislation usually have one level with laws, so this fact explains exact understanding circle of subject, which right to publish these acts and forms of their publishing. There are some distinctions between the notion of law and the notion of delegated legislation. The law is a legal act, which passed by the Parliament, because of this fact the law is on the highest level in legal acts. Delegated legislation is a unity of legal acts, which passed by different state organs are on different level in legal acts, which regulate public relations consisted of legislative acts and an other acts of legislation.