

УДК 342. 529

**ДЕЛЕГИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СЕМЬЕ ОБЩЕГО ПРАВА:  
ПОНЯТИЕ, ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ, МЕСТО СРЕДИ ИСТОЧНИКОВ ПРАВА****И.Н. ЛАБЕЦКАЯ***(Белорусский государственный университет, Минск)*

*В странах, относящихся к разным правовым семьям, существуют свои предпосылки к возникновению института делегированного законодательства, подходы к его определению, имеются особенности в процессе издания делегированных актов. Соответственно, данные акты занимают и различное место среди источников права. Сказанное объясняет то, что механизм функционирования института делегированного законодательства в той или иной стране обусловлен причинами возникновения данного института, целями, на решение которых направлено его применение, а также местом делегированных актов среди источников права. Предлагается изучить особенности института делегированного законодательства в странах семьи общего права. При характеристике данного института в указанной правовой семье необходимо отметить, что существуют некоторые различия в отношении делегированных актов в Великобритании и США.*

**Введение.** Выявить особенности института делегированного законодательства в странах семьи общего права позволит сравнительный анализ функционирования данного института со странами, относящимися к романо-германской правовой семье. В отличие от последней, исполнительные органы в странах семьи общего права не наделяются правом на издание актов во исполнение закона. По мнению английских юристов, делегированное законодательство исходит не от парламента, а от другого органа. Это объясняет полномочия любого органа на принятие актов делегированного законодательства, а не только правительства.

**Основная часть.** К актам делегированного законодательства в Англии относятся акты исполнительной власти, издаваемые только на основании и в рамках специальных законов Парламента о делегировании своих полномочий. Такие акты принимаются чаще всего в форме «приказа». Сами приказы различаются по юридической силе, где высшим по силе является «приказ в Совете», который издается Правительством на основе полученных им делегированных полномочий от имени короны и тайного Совета. Наиболее распространенной формой делегированного законодательства являются приказы министров. Характерной чертой английской системы законодательства является сокращение удельного веса законов в общем объеме актов «писаного права». С 1895 по 1907 год было принято всего 117 делегированных актов. В 1912 году действовало уже 342, в 1913 – 414, в 1932 – 600, а в 1938 – 800. В регулировании некоторых общественных отношений акты делегированного законодательства по своему числу и значению превосходят статутное право. Увеличение количества делегированных актов выдвигает проблему установления эффективного контроля за ними [1, с. 92].

С формально-юридической точки зрения, в соответствии с принципом разделения властей, положенным в основу американской Конституции, Президент вообще не может располагать какими-либо нормотворческими полномочиями, так как они все предоставляются только Конгрессу. В Конституции США нет никаких указаний ни относительно права Конгресса делегировать свои законодательные полномочия Президенту, ни относительно права Президента пользоваться делегированными полномочиями. Нет в США и законов, специально регулирующих процедуру и порядок делегирования законодательной власти Президенту. Однако сейчас теорией и судебной практикой признано, что Президент имеет право издавать нормативные акты на основании конституционных полномочий главы государства. Поэтому делегированное законодательство в США развито довольно широко.

В 30-х годах XX века Верховный Суд отказался от недопустимости делегирования законодательных полномочий Президенту. Он сформулировал положение о том, что «Конгресс может делегировать свои полномочия, когда это необходимо для достижения результатов, им желаемых». Дж. Уилсон отмечает: «Конгресс все чаще принимал законы, передававшие исполнительной власти полномочия для достижения некоторых общих целей» [2, с. 166].

В 30-е годы президент Ф. Рузвельт заявил о намерении перераспределить государственную власть в пользу исполнительной власти (в чрезвычайных ситуациях Конгресс предоставлял Президенту статутные полномочия для реагирования на кризис). Число исполнительных приказов Рузвельта в 1993 году в 8 раз больше законодательных актов Конгресса [3, с. 202].

Конституция США предусматривает, что исполнительная власть в лице Президента принимает исполнительные приказы. В некоторых случаях Президент принимает исполнительные приказы, превышающие полномочия исполнительной власти. Если Конгресс не обращает внимания на это, то делегирование происходит автоматически [4, с. 368].

Одним из видов делегирования Конгрессом США законодательных полномочий является наделение Президента правом издавать реорганизационные планы, с помощью которых Президент проводит реорганизацию в аппарате управления [5, с. 7].

По своей юридической силе акты делегированного законодательства приравниваются к статутам. Однако их равная правовая сила основана на применении судами как законов, так и подзаконных актов. В нормативной иерархии они занимают различные ступени [6].

Отличительной чертой субъектного состава делегирования полномочий в США является наделение нормотворческими полномочиями федеральных судов, хотя эта практика занимает незначительное место в правовой системе. Это объясняется тем, что в странах семьи общего права определение актов делегированного законодательства базируется на принципах, которые характеризуют приоритетное значение судов как творцов права. Суды самостоятельно определяют границы допустимого регулирования общественных отношений делегированными актами. Судебной практикой выработаны формы ограничения делегированного законодательства, не допускающие возможности широкого делегирования, подчеркивая необходимость определения принципов, которыми должны руководствоваться органы управления при принятии таких актов. Например, Верховный Суд США исследует адекватность инструкций, даваемых Конгрессом тому или иному правительственному органу в соответствии с законом о делегировании властных полномочий, и если суд приходит к выводу о расплывчатости делегируемых полномочий, он отменяет закон о делегировании как не соответствующий Конституции [7, с. 192].

Основным источником права в странах романо-германской правовой семьи является закон – нормативно-правовой акт, принимаемый высшим представительным органом государственной власти или непосредственным волеизъявлением народа и регулирующий наиболее важные общественные отношения. В соответствии с принципом разделения властей принятие законов – это прерогатива законодательных органов государственной власти. Институт делегированного законодательства в странах романо-германской правовой семьи предусмотрен как исключение в ситуации, при которой парламент не успевает оперативно реагировать на изменения, произошедшие в обществе, путём принятия соответствующих нормативных актов.

Сравнивая институт делегированного законодательства в странах семьи общего права и романо-германской правовой семьи, следует отметить существующие различия в формах контроля за делегированными актами, что имеет немаловажное значение для функционирования данного института.

Особенностью делегированного законодательства в странах семьи общего права является то, что контроль за изданием делегированных актов осуществляется в двух формах: судебной и парламентской.

Парламентский контроль также может осуществляться в разных формах. Парламент контролирует процесс издания делегированных актов на различных стадиях: до вступления в юридическую силу или после. Но часто на практике у парламента нет достаточного времени для контроля за изданием норм делегированного законодательства. В результате он не участвует в формировании содержания делегированных актов и сам не определяет направленности их положений. Создание в 1944 году в британском Парламенте комитета по надзору за делегированными актами подтверждает то, что палаты не справляются с возросшим количеством делегированных актов.

Особенностями прецедентной правовой системы объясняется то, что именно судебное толкование актов обеспечивает процесс контроля за изданием актов делегированного законодательства. Парламентский контроль признается не всегда эффективным в том случае, если большинство английского Парламента и Правительства представляют одну и ту же партию. Судебная же форма контроля ликвидирует разногласия в статутном праве и делает его более единообразным.

Судебный контроль применяется при превышении делегированных полномочий каким-либо органом. В этом случае суд вправе признать этот акт или решение не имеющими юридической силы. Основанием принятия делегированного акта недействительным в Англии является его несовместимость с законом. Если делегированный акт не соответствует закону, действует закон.

В США контроль за изданием делегированных актов осуществляется в большинстве случаев федеральными судами. Судья может, не требуя отмены акта делегированного законодательства, просто игнорировать его существование и отказаться его применять.

В Англии, кроме парламентского и судебного контроля, применяется административный контроль за делегированными актами. При рассмотрении конкретного дела суды путем толкования вкладывают в делегированные акты иное содержание, чем исполнительные, либо вообще отменяют их.

В романо-германской правовой семье функционирование института делегированного законодательства не связано с деятельностью судов. Основной контроль за делегированным законодательством в большинстве стран приходится на парламент – орган, иницирующий процесс делегирования и определяющий его условия. Средством парламентского контроля является обязательность утверждения делегированных актов парламентом.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о том, что в странах семьи общего права эффективное функционирование института делегированного законодательства связано с активным участием судов, а также существованием различных форм контроля. Именно данные обстоятельства обеспечивают соответствие актов делегированного законодательства законам и рациональное их применение на практике.

В странах романо-германской правовой семьи суды не участвуют в процессе издания делегированных актов. Институт делегированного законодательства характеризуется формулированием в конституциях лишь самых общих принципов делегирования законодательных полномочий (указание субъекта, компетенции субъекта, необходимости утверждения акта парламентом). Неурегулированными остаются многие вопросы, к примеру: с какого момента вступают в силу делегированные акты; могут ли они изменяться; с какого момента теряют силу.

Выявив особенности функционирования института делегированного законодательства в странах семьи общего права, необходимо определить, чем они обусловлены. Для этого следует исследовать предпосылки возникновения данного института, подходы к определению делегированных актов, их место среди других источников права.

Возникновению и распространению института делегированного законодательства в Великобритании способствовало отсутствие писаной Конституции. Поэтому не был установлен четкий круг полномочий Парламента и Правительства. После проведения избирательной реформы 1832 года законодательная деятельность Парламента резко активизировалась [8].

Однако английское статутное право продолжало характеризоваться сложностью и запутанностью. Таким образом, появление делегированных актов в Великобритании было обусловлено потребностью в устранении противоречий в законах и в более оперативном регулировании разнообразных общественных отношений [1].

На уровне правовой доктрины семьи общего права предпринимались попытки дать определение делегированным актам и установить их отличительные признаки. Анализ законодательства Англии о делегированных актах свидетельствует о постоянном изменении содержания данного понятия. Можно выделить следующие основные признаки делегированных актов, которые устанавливались законами о них:

- 1) законодательный характер акта (Закон 1893 года);
- 2) распространение на неопределенный круг лиц (Закон 1946 года);
- 3) отражение содержания акта, на основании которого он издан (Закон 1978 года).

В странах семьи общего права признается принцип «парламентского верховенства». Делегированные акты издаются на основании статута, следовательно, они зависят от него. Это обстоятельство нашло свое отражение в законодательном определении данных актов. В законодательстве Англии делегированные акты обозначались как «правила, издаваемые на основании статута» (Закон 1893 года), «акт, издаваемый на основании статута» (Закон 1946 года).

Конституция США предусматривает, что исполнительная власть в лице Президента принимает исполнительные приказы. Такое делегирование Конгрессом своих полномочий получило название «подчиненное законодательство». Термин же «делегированное законодательство» не получил полного признания.

Анализ конституционного закрепления института делегированного законодательства в зарубежных странах позволяет сделать вывод о том, что процедура издания делегированных актов ограничивается только формулированием в конституциях самых общих принципов делегирования законодательных полномочий (указание субъекта, компетенции субъекта, необходимость утверждения акта парламентом) [9].

Среди особенностей института делегированного законодательства стран семьи общего права можно выделить [6]:

- 1) субъектный состав (правительство, королева, местные органы, учреждения и корпорации);
- 2) форма акта (правила, инструкции, приказы, указы короля в Совете);
- 3) формы контроля (парламентский, судебный и административный контроль).

Таким образом, возникновение института делегированного законодательства в странах семьи общего права обусловлено их первоначальным предназначением – устранить противоречия в законодательстве. Особенности распространения и функционирования данного института в указанных странах являются подходы к определению делегированных актов и их признаков, субъектный состав и множество форм таких актов. Конституциями стран семьи общего права признается парламентское верховенство.

Сохранение же роли парламента как законодательного органа и места закона в иерархии нормативных актов в условиях функционирования института делегированного законодательства обеспечивается существованием различных форм контроля при издании данных актов.

Своеобразным в семье общего права является подход к рассмотрению делегированного акта как источника права и определению его места в системе нормативных актов. Это обусловлено спецификой содержания понятия «источник права» в правовой доктрине данной семьи. Существует множество подходов, отражающих методологические установки разных правовых школ и направлений.

В аналитическом позитивизме источник права признается таковым как результат деятельности соответствующего государственного органа. Главный акцент делается на том, что источник должен быть принят компетентным органом в рамках установленных полномочий. Дж. Остин обосновывает нормотворчество исполнительных органов тем, что король – единственный, кто обладает нормотворческими полномочиями, делегирует их для выполнения исполнительными органами своих функций.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что делегированные акты являются источником права как результат деятельности исполнительного органа, которому делегированы парламентом законодательные полномочия, при условии, если эти акты приняты в рамках предоставленных полномочий.

Социологическая юриспруденция за основу признака источника права принимает социальное содержание акта. Учитывая эти положения, можно сделать вывод о том, что делегированные акты являются источником права потому, что их содержание отражает определенные социальные интересы.

Следует отметить, что в «общем праве» проводят различие между «источником права» и «действующим правом». Последнее зависит от места, которое занимает орган, издавший акт, в системе других государственных органов. Делегированные акты дополнительно оцениваются по их содержанию и соответствию предоставленным полномочиям. Таким образом, делегированный акт является действующим правом при условии, если он издан в рамках полномочий, делегированных парламентом. Его место среди других нормативных актов определяется местом органа, издавшего такой акт в системе других государственных органов [10].

Немаловажное значение имеет «правило признания акта источником» в семье общего права, согласно которому, к источникам права относят акты, которые имеют признаки, определяющие характер его соотношения с другими источниками права. Делегированные акты издаются на основании статута, что является главной характеристикой данных актов, указывающей на их соотношение со статутами и позволяющей отнести их к источникам права. В свою очередь, признанные источники подразделяются на основные (первичные) и производные (вторичные). Делегированное законодательство представляет собой «производный источник», так как принимается на основании статута.

Таким образом, делегированный акт как источник права – акт, издаваемый исполнительным органом в пределах делегируемых ему парламентом в законе полномочий.

Делегированные акты в странах семьи общего права являются источником права при условии, если они изданы компетентным органом в рамках установленных полномочий, обладают признаками, определяющими их соотношение с другими источниками права. Так как делегированное законодательство «по происхождению» зависит от статута, на основании которого издается, оно представляет собой «подчиненный источник права». Поэтому, несмотря на то, что делегированные акты обладают силой закона, они в системе нормативных актов стоят после закона. Данный факт имеет большое значение в их применении.

**Заключение.** Проведенное исследование института делегированного законодательства в странах семьи общего права позволяет сделать следующие выводы:

1) появлению делегированных актов в данных странах способствовало отсутствие писаной Конституции. Поэтому не был установлен четкий круг полномочий парламента и правительства, а английское статутное право характеризовалось сложностью и запутанностью. Делегированные акты были призваны устранить противоречия в законах и более оперативно регулировать разнообразные общественные отношения;

2) определение понятия актов делегированного законодательства обусловлено признанием в странах семьи общего права принципа «парламентского верховенства». Делегированные акты издаются на основании статута, следовательно, они зависят от него. Поэтому в законодательстве данные акты обозначались как «правила, издаваемые на основании статута» или «акт, издаваемый на основании статута»;

3) делегированные акты издаются в различных формах (правила, инструкции, приказы, указы короля в Совете);

4) отличительной чертой субъектного состава института делегированного законодательства в странах семьи общего права является наделение полномочием на издание делегированных актов любого органа, а не только правительства. Такими субъектами могут быть королева, местные органы, учреждения и корпорации. В США, например, нормотворческие полномочия делегируются федеральным судам,

хотя эта практика занимает незначительное место в правовой системе. Это объясняется тем, что в странах семьи общего права определение актов делегированного законодательства базируется на принципах, которые характеризуют приоритетное значение судов как творцов права;

5) особенностью института делегированного законодательства в странах данной правовой семьи является то, что контроль за изданием делегированных актов осуществляется в двух формах: судебной и парламентской. В Англии также применяется административный контроль за делегированными актами;

6) делегированные акты в странах семьи общего права являются источником права при условии, если они приняты компетентным органом в рамках установленных полномочий, обладают признаками, определяющими их соотношение с другими источниками права. Так как делегированное законодательство «по происхождению» зависит от статута, на основании которого издается, оно представляет собой «подчиненный источник права». Поэтому, не смотря на то, что делегированные акты обладают силой закона, в системе нормативных актов они стоят после закона.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. 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. ГрДУ, / Гродн. гос. ун-т; редкол.: М.Ч. Сильченко [и др.]. – Гродно, 2000. – С. 91 – 94.
2. Мишин, А.А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США / А.А. Мишин. – М.: Наука, 1984. – 190 с.
3. Мишин, А.А. Государственное право США / А.А. Мишин. – М.: Наука, 1976. – 208 с.
4. Чудаков, М.Ф. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. пособие / М.Ф. Чудаков. – Минск: Новое знание, 2001. – 572 с.
5. Асташенко, О.П. Законодательные полномочия Президента США / О.П. Асташенко // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: материалы междунар. науч. конф. студентов и аспирантов / Белорус. гос. ун-т; В.М. Хомич [и др.]. – М., 2001 – С. 6 – 7.
6. Чебуранова, С.Е. Делегированное законодательство в англосаксонской правовой системе / С.Е. Чебуранова // Проблемы интеграции правовой системы в европейское и мировое пространство: сб. науч. публ. ГрДУ / Гродн. гос. ун-т; редкол.: М.Ч. Сильченко [и др.]. – Гродно, 2002. – С. 56 – 57.
7. Маклаков, В.В. Конституции зарубежных государств: учеб. пособие / В.В. Маклаков. – 2-е изд. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 584 с.
8. Богдановская, И.Ю. Делегированное законодательство в странах «общего права»: сравнительно-правовые аспекты / И.Ю. Богдановская // Право и политика – 2006. – № 10. – С. 60 – 65.
9. Чебуранова, С.Е. Особенности процедуры принятия делегированного законодательства / С.Е. Чебуранова // Проблемы правоприменительной деятельности в Республике Беларусь: материалы респ. науч. конф., ГрГУ. – Гродно, 2003. – С. 38 – 39.
10. Богдановская, И.Ю. Понятие источника права в правовой доктрине стран «общего права» / И.Ю. Богдановская // Право и политика – 2007. – № 1. – С. 68 – 73.

Поступила 27.06.2008