

# ЮРИДИЧЕСКИЕ НАУКИ

УДК 342.52

ББК 67.300

Д 43

С.Г. Дзыбова

## Институт делегированного законоотворчества

### *Аннотация:*

Статья посвящена одному из видов правотворчества, довольно широко применяющемуся во многих странах мира. Делегированное законоотворчество представляет собой передачу парламентом права издания законов правительству по определенному кругу вопросов на конкретный срок и под контролем парламента. Благодаря этому обеспечиваются гибкость, облегчающая внесение изменений в текущее законодательство; экономия парламентского времени.

### *Ключевые слова:*

Законоотворчество, парламент, правительство, делегирование, Конституция, контроль, промульгация.

Делегированное законоотворчество (англ. *delegated law*) – изданные правительством по уполномочию парламента нормативные акты, фактически обладающие силой закона, в порядке уступки (делегирования) парламентом правительству некоторых законодательных полномочий. Такое делегирование есть по своей сути передача права на принятие законов государственному органу (в частности, правительству), который в соответствии со своей собственной компетенцией такими правами не обладает.

Делегирование законодательных полномочий правительству может осуществляться путем принятия парламентом соответствующего закона о праве правительства издавать в порядке делегированного законодательства акты по определенным вопросам в течение конкретно установленного времени. Кроме того, делегирование законодательных полномочий может просто подразумеваться, когда парламент сознательно издает законы, составленные в общих выражениях, делая тем самым применение их невозможным без соответствующей законодательной деятельности органов исполнительной власти.

Причины делегирования различны, например, возрастающая сложность современного общества; загруженность законодательного органа, нехватка 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.

Первые две причины – наиболее существенные. Поскольку парламент, за которым в демократических странах традиционно закрепляется монополия на производство законодательных норм, не в состоянии обеспечить должный уровень правового регулирования общественных отношений, возникает потребность в новых способах правотворчества и механизмах законодательного регулирования. Именно благодаря постоянно усложняющейся структуре общественных отношений, появлению новых сфер правового регулирования, требующих специальных, а порой и

узкоспециальных знаний, делегированное законодательство получило мощный импульс к развитию. В некоторых странах, например, в Австралии, произошел гигантский рост делегированного законодательства, которое по объему и количеству актов во много раз превосходит парламентские акты. Делегированное законодательство вряд ли можно считать нарушением принципа разделения властей, так как законодательная деятельность правительства в определенных сферах санкционируется высшим законодательным органом и осуществляется под жестким парламентским и судебным контролем, соответствуя тем самым, общему духу означенного принципа.

Проблема делегированного законоотворчества не получила в отечественной юридической литературе широкой разработки. Это объясняется, прежде всего, тем, что российская правовая доктрина отрицательно относится к данной проблеме, основываясь на строгом разделении властей и относя законотворческую деятельность к исключительной компетенции представительных органов власти. Назначение же исполнительной ветви власти – оперативное управление различными сферами жизни общества на основе законов, принимаемых представительными органами власти.

Однако современная практика многих зарубежных государств свидетельствует о том, что деятельность исполнительных органов не исчерпывается и не может исчерпываться лишь исполнением законов. Они осуществляют многообразную управленческую деятельность, связанную с реализацией функций государства. Возрастающая роль правительства в выполнении функций государства обусловила распространение в ряде стран делегированного законоотворчества, например, в США, Германии, Великобритании, Швеции, Мексике, Франции, Португалии, Испании, Италии. При этом законодательные полномочия делегируются не только непосредственно правительству, но и некоторым подчиненным ему органам – министрам, правительствам субъектов федерации и т.п.

Процедура принятия законодательных актов в абсолютном большинстве государств – очень длительный процесс. Поэтому парламенту сложно улавливать все измене-

ния в обществе и быстро на них реагировать. Возникающие пробелы в действующем законодательстве нередко успешно решает правительство, которое в силу своего назначения имеет возможность постоянно держать руку на пульсе событий, используя, в том числе институт делегированного законодательства. Эта практика при соответствующих условиях себя оправдывает, хотя и представляет, по мнению многих авторов, отступление от классического принципа разделения властей.

В зарубежной литературе существует множество неоднозначных точек зрения и подходов к проблеме делегирования законодательства. Так, отдельные авторы усматривают в практике делегирования законодательства причину нарушения баланса законодательной и исполнительной властей. [3]

Говоря о негативном отношении некоторых авторов к делегированию законодательства как нарушающему баланс властей, следует подчеркнуть, что по этому вопросу существуют и иные мнения. Наряду с полным отрицанием допустимости делегирования законодательных функций исполнительной власти в ряде научных изданий приводятся многочисленные аргументы в пользу ее столь же безусловного признания. В качестве примеров благотворного воздействия процессов делегирования на экономику и общественно-политическую жизнь указывается, в частности, на американский опыт массивного делегирования законодательной власти от конгресса к исполнительной власти во главе с президентом Ф.Рузвельтом в 30-е гг., в период «великой депрессии», а также на аналогичный опыт США 70-х гг. (президентство Р.Никсона) и отчасти 80-х гг. (президентство Р.Рейгана). [2]

Существует и третий, своего рода «промежуточный» между полным отрицанием и безоговорочным признанием, подход к процессу делегирования законодательной власти. Не отрицая важности процесса делегирования как такового, сторонники данного подхода считают вместе с тем необходимым для нейтрализации негативного его воздействия на «разделение властей» держать упомянутый процесс под судебным или иным действенным контролем. [6]

Делегирование полномочий в области законодательства осуществляется исключительно высшим законодательным органом государства в пользу конституционно закрепленного круга органов исполнительной власти, состав которого в различных странах неодинаков.

Как правило, большая часть делегированного законодательства во всех странах приходится на долю правительства. В некоторых странах, частности в Испании (п. 3 ст. 82) и во Франции (ст. 38), правительство – единственный орган, в отношении которого допускается делегирование законодательных полномочий. Важно помнить, что правительство рассматривается, как коллегиальный орган и делегированные ему полномочия не могут быть в дальнейшем делегированы его структурным подразделениям или иным органам исполнительной власти.

Конституция Италии (и это единственная страна, где существует подобный порядок) допускает делегирование законодательной власти Президенту как главе государства по вопросам амнистии и помилования (ст. 79).

Существуют два основных способа делегирования законодательной функции исполнительным органам государственной власти – прямой и косвенный.

Прямое делегирование подразумевает издание высшим органом законодательной власти государства особого нормативного правового акта, санкционирующего делегирование законодательных полномочий исполнительной власти. Пристального внимания заслуживают требования, предъявляемые к содержанию и процедуре принятия законов о делегировании законодательных полномочий. Требования к содержанию этих законов следующие:

– обязательное указание на орган, которому делегируются законодательные

полномочия. Общая закономерность заключается в том, что законодательные полномочия не могут быть предоставлены иным, кроме правительства, властям. Исключение составляют Италия и Германия;

– полномочия должны предоставляться в строго определенной области;

– точное определение содержания и пределов делегируемых полномочий;

– точное определение временных рамок действия делегируемых полномочий. Делегирование законодательных полномочий на неопределенный срок не допускается. Португальская конституция допускает продление срока действия полномочий и их поэтапное использование, но вместе с тем устанавливает значительное ограничение, согласно которому делегирование законодательной функции Правительству может иметь место только один раз;

– закон о передаче законодательных полномочий ни в коем случае не может предоставлять право устанавливать нормы, имеющие обратную силу;

– закон должен определять цели, руководящие принципы и критерии, на которые следует ориентироваться в процессе осуществления делегированных полномочий.

К процедуре принятия законов предъявляется ряд требований:

1. нормативный акт о делегировании законодательной функции органу исполнительной власти должен приниматься в форме, установленной конституцией. В Испании, например, – в форме специального базового закона, когда речь идет о выработке статей текста либо акта текущего законодательства или когда требуется объединение различных законодательных текстов в один; в Италии и Германии – в форме закона, в Португалии – решения;

2. нормативный акт о передаче законодательных полномочий правительству должен приниматься в соответствии с правилами законодательного процесса, установленными для определенного вида нормативного акта. Как правило, запрещается сокращенная процедура принятия акта о делегировании.

При первом же знакомстве с прямым способом делегирования законодательных полномочий бросается в глаза такая его особенность, как детальная регламентация процесса делегирования, наличие множества условий и ограничений. Очевидно, что подготовка нормативного акта о делегировании, полностью соответствующего требованиям законности, требует значительного времени.

В случае чрезвычайных условий или исключительных обстоятельств необходим иной порядок делегирования полномочий от законодательной ветви власти к исполнительной, обеспечивающий возможность быстрого реагирования на требования ситуации. Таким механизмом является косвенное делегирование, которому более подходит на-

звание «чрезвычайного» или «исключительного» делегирования.

Следует отметить такие характерные признаки чрезвычайного режима делегирования, как ограничение круга вопросов, в отношении которых правительство имеет право принимать нормативные акты, обладающие силой закона, и обязательное последующее утверждение парламентом соответствующих актов делегированного законодательства. В таких странах, как Италия и Испания, правительство в чрезвычайных и срочных случаях правомочно под свою ответственность принимать временные законодательные акты, наделяемые силой закона. Согласно испанской Конституции временные законодательные акты Правительства, принимаемые в форме декретов-законов, не могут затрагивать основы конституционного строя (порядок деятельности основных институтов государства, основные права, свободы и обязанности граждан, положение автономных региональных объединений, а также всеобщее избирательное право). Конституции обеих стран предусматривают обязательное рассмотрение и утверждение законодательных актов правительства парламентом, который в случае необходимости специально созывается с этой целью в полном составе – в Италии в течение пяти, а в Испании – тридцати дней со дня их промульгации.

Возникает вопрос: можно ли к косвенному способу делегирования законотворческих полномочий отнести восполнение пробелов в законодательстве актами органов исполнительной власти. Думается, что назвать эту деятельность делегированным законотворчеством вряд ли корректно. Однако по ряду моментов эта деятельность подобна законодательствованию правительства. Во-первых, по субъекту, издающему подобный акт: как и при делегированном законодательствовании пробелы восполняются не законодательным, а исполнительным органом, который более оперативен, чем парламент, и компенсирует отсутствие недостающих на данный момент норм права. Во-вторых, подобные акты издаются в тех случаях, когда конституция или закон прямо предусматривают, что какой-либо вопрос будет регламентироваться специальным законом, однако пока еще парламент не успел рассмотреть данный вопрос, а он нуждается в срочной регламентации. Дело в том, что процедура принятия нормативно-правовых актов органами исполнительной власти намного проще, чем существующий законодательный процесс.

Данный способ издания органами исполнительной власти актов, имеющих силу закона, нигде не регламентируется, ибо подобные нормы носят временный характер: впоследствии они в обязательном порядке должны быть заменены специальным законом. Такая ситуация характерна для государств с формирующейся законодательной базой.

Заполнение пробелов в законодательстве указами Президента характерно для Российской Федерации. В качестве примера можно сослаться на указы Президента РФ от 30 октября 1993 г. «О Государственном гербе РФ» и от 11 декабря 1993 г. «О Государственном гимне РФ».

Основная нагрузка по контролю над делегированным законодательством приходится на парламент – орган, иницирующий процесс делегирования и определяющий его условия. Средством парламентского контроля является,

прежде всего, обязательность парламентского утверждения для актов делегированного законодательства.

Еще один способ, к которому может прибегнуть парламент, – это вмешательство в сферу делегированного законодательства и издание законов по вопросам, отданным на рассмотрение исполнительной власти.

Итак, можно сделать вывод, что, если парламент желает восстановить обычный режим законодательного регулирования в сфере, переданной на рассмотрение правительству, ему необходимо вывести ее из сферы полномочий органа исполнительной власти либо путем внесения изменений в акт о делегировании, либо оспорив компетенцию правительства в конституционном суде.

За делегированным законодательством установлен также судебный контроль. Несмотря на то, что прямо такой контроль за осуществлением правительством делегированных ему законодательных полномочий закрепляется лишь в Конституции Испании, нет повода умалять его значимость в других странах. Например, в Португалии суд имеет право отказать в применении нормы декрета-закона, ссылаясь на ее неконституционность, а если исчерпаны обычные средства, подтверждающие его компетентность, то для вынесения окончательного решения суд имеет право направить запрос в Конституционную комиссию.

Основаниями прекращения действия делегированных полномочий могут быть следующие факты: истечение срока действия полномочий, установленного актом о делегировании; выработка текста акта, на что было уполномочено правительство; отставка правительства; прекращение легислатуры парламента или его роспуск; отмена парламентом акта о делегировании полномочий; признание акта парламента о делегировании законодательных полномочий неконституционными.

Краткий анализ института делегированного законодательства будет неполным без освещения достоинств и недостатков делегирования. Делегированное законодательство отличается следующими преимуществами:

- исключительная гибкость, облегчающая внесение изменений в текущее законодательство;

- экономия парламентского времени (парламент одобряет лишь концепцию правового регулирования по какому-либо вопросу и оставляет всю работу по разработке конкретного содержания органу исполнительной власти);

- нормы делегированного законодательства отличаются конкретностью и не требуют дополнительного времени на толкование благодаря незначительной доли неясных положений;

- законодательные полномочия делегируются специалистам в соответствующей области, обладающим высоким уровнем профессионализма и знанием условий на местах,

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

- во-первых, происходит «деконцентрация» законодательных функций парламента (законодательные полномочия передаются лицам, которые не несут политической ответственности перед избирателями);

- во-вторых, расширение полномочий административных органов, усиление бюрократических структур, что несет особенно сильный негативный заряд при отсут-

ствии эффективных систем контроля за их деятельностью со стороны судебной и законодательной властей и гражданского общества;

в-третьих, трудность поиска норм делегированного законодательства (данная проблема представляется не столь значительной, когда речь идет об актах делегированного законодательства, изданных органами высшего уровня, но если иметь в виду огромный массив ведомственных актов, проблема поиска становится весьма ощутимой);

в-четвертых, не установлены требования к периодическому пересмотру делегированного законодательства.

Принимая во внимание все вышесказанное, правомерно сделать следующее заключение: делегирование законодательных полномочий органам исполнительной власти не является безусловным и требует, во-первых, наличия эффективных механизмов контроля за соблюдением законности при делегировании и реализации законодатель-

ных полномочий и, во-вторых, партнерских отношений между законодательной и исполнительной ветвями власти.

#### Примечания:

1. Акимова И.К. Делегированное законодательство в Российской Федерации / И.К. Акимова // Юрист. – 1999. – №9.
2. Боботов С.В. Введение в правовую систему США / С.В. Боботов, И.Ю. Жигачев. – М., 1997.
3. Государственное право Германии: в 2 т.: сокр. пер. нем. – М., 1994.
4. Конституции зарубежных стран: сборник. – М., 2000.
5. Лихабин В.А. Делегированное законодательство. Не посмотреть ли на старое по-новому? / В.А. Лихабин // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – №1.
6. Фридмен Л. Введение в американское право / Л. Фридмен. – М., 1993.