

И.Н. КИРЯКОВА

СОХРАНЕНИЕ РОЛИ ПАРЛАМЕНТА СРЕДИ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ ПРИ ДЕЛЕГИРОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Анализируются различные взгляды в отношении делегирования законодательных полномочий парламентом и процедуры их делегирования. Делается вывод, что сохранение роли парламента как высшего законодательного органа и места закона как нормативного правового акта, обладающего высшей юридической силой (после конституции), обеспечивается принципами, на основе которых осуществляется делегирование законодательных полномочий и издание актов в порядке делегирования.

The article analyses different views of scholars on the legislative delegation of Parliament and the procedure of legislative delegation. The author comes to the conclusion that the role of Parliament in the system of other branches of power and the role of law in the system of legislative acts is provided by basic principles of the legislative delegation.

Большинство стран являются правовыми государствами. В правовом государстве утверждается принцип разделения властей¹. Важнейший признак правового государства – системность законодательства. При этом приоритетность закона заключается в решении им основных, наиболее значимых вопросов. Важен и правильный выбор формы акта. Результатом правотворческих предписаний должны быть ясность формулиро-

вок и их доступность для понимания². Цель данной статьи – исследовать, сохраняется ли роль парламента среди других государственных органов и место закона в системе нормативных правовых актов при делегировании законодательных полномочий.

Монтескье в работе «О духе законов» утверждал, что должна быть четко отмечена та область, которую законодательная власть не долж-

на и не имеет право выпускать из своих рук. Это финансы, налоги, бюджет. Если исполнительная власть стала участвовать в постановлении о налогах, то она превращается в законодательную.

При делегировании законодательных полномочий в реализации принципов разделения властей главными спорными вопросами являются: 1) оптимальность соотношения законодательной и исполнительной властей; 2) пределы допустимости делегирования законодательной власти.

При решении первого вопроса в большинстве случаев принято считать, что законодательная власть принимает законы, а исполнительная власть их исполняет. Иногда допускается издание исполнительной ветвью власти актов, имеющих силу закона. Например, по закону «О ликвидации бедственного положения народа и государства» от 23 марта 1933 г. в фашистской Германии органам исполнительной власти предоставлялось право издавать акты, имеющие силу закона³.

В решении второго вопроса имеются три подхода. Представители первого подхода считают, что делегирование законодательных полномочий противоречит принципам разделения властей. Идеал демократического правления состоит в том, что все законы должны приниматься избранным представительным органом. Поэтому некоторые правоведы высказываются о тенденции сокращения нормотворчества главы государства.

Представителями второго подхода приводятся аргументы в пользу признания возможности делегирования законодательных полномочий. В качестве примера благотворного воздействия процессов делегирования законодательных полномочий на экономику и общественно-политическую жизнь указывается на американский опыт «массивного делегирования законодательной власти от конгресса к исполнительной власти во главе с Президентом Ф. Рузвельтом» в 1930-х гг., тогда он заявил о намерении перераспределять государственную власть в пользу исполнительной власти (в чрезвычайных ситуациях Конгресс предоставлял Президенту статутные полномочия для реагирования на кризис)⁴.

В это же время Верховный суд США 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»⁵.

Отечественными правоведомы приводятся многочисленные доводы в пользу расширения правотворческой деятельности главы государства, обусловленные необходимостью в гибкости государственного регулирования социально-экономических отношений, которая присуща только исполнительной ветви государственной власти.

Л.А. Окуньков считает, что «издание правовых норм – естественная функция Главы исполнительной власти – Президента»⁶.

Оправданной считают нормотворческую деятельность исполнительной власти Г.А. Василевич⁷, Н.В. Сильченко⁸.

В большинстве случаев в поддержку правотворческой деятельности президента в полупрезидентской республике приводятся следующие аргументы. Первый аргумент заключается в утверждении того, что президентская власть тяготеет к исполнительной ветви государственной власти. Второй аргумент указывает на особую роль главы государства. Третий аргумент подчеркивает особую роль главы государства как государственного органа, который осуществляет посредническую деятельность между другими ветвями государственной власти. Эффективность такого посредничества должна быть подкреплена соответствующими полномочиями. Четвертый аргумент заключается в утверждении того, что в основе полупрезидентской республики лежит концепция сильной власти. Наделение же президента существенными полномочиями предполагает наличие у него соответствующего инструмента для их реализации.

Активная нормотворческая деятельность «сильного» главы государства согласуется с пониманием принципа разделения властей. Практика государственного строительства Республики Беларусь, Российской Федерации и других стран СНГ является отражением той роли, которую играет президент на современном этапе.

Представители третьего «промежуточного подхода» к делегированию законодательных полномочий, не отрицая важности процесса делегирования, считают, что для нейтрализации негативного воздействия на теорию разделения властей необходимо ввести различные формы контроля над изданием актов в порядке делегирования полномочий.

Необходимость делегирования законодательных полномочий связана с тем, что законодательная процедура в большинстве современных государств представляет собой сложный и длительный процесс. В ситуации, когда парламент не успевает своевременно реагировать на изменения, произошедшие в обществе, путем принятия закона, издание актов в порядке делегирования законодательных полномочий является эффективным средством оперативного правового регулирования общественных отношений.

В настоящее время многие зарубежные страны применяют институт делегирования законодательных полномочий, определенные формы, условия и процедуры применения которого сложились, например, во Франции, Испании, Италии, ФРГ, Португалии и др.⁹

Для того чтобы установить, сохраняется ли законодательная роль парламента и место зако-

на в системе нормативных правовых актов при делегировании законодательных полномочий, следует изучить основные принципы и порядок издания актов в порядке делегирования таких полномочий.

Большое значение при решении указанного вопроса имеет порядок вступления и утраты юридической силы актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий. Анализ конституционных положений зарубежных стран позволяет сделать вывод о том, что в большинстве случаев вступление в юридическую силу данных актов во многих странах тесно связано с необходимостью их утверждения. Однако следует уяснить, что в тех странах, где предусмотрено обязательное парламентское утверждение актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, они вступают в юридическую силу до утверждения парламентом или после утверждения. Анализ ч. 2 ст. 38 Конституции Франции позволяет сделать вывод о том, что ордонансы вступают в юридическую силу после их официального опубликования. Поскольку процедура парламентского утверждения данных актов может осуществляться после официального опубликования, то можно считать, что ордонансы вступают в юридическую силу до утверждения их парламентом. Такой же вывод позволяет сделать содержание ст. 172 Конституции Португалии.

В большинстве стран, предусматривающих необходимость утверждения парламентом актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, при неодобрении их парламентом они теряют юридическую силу. Например, в соответствии со ст. 114 Конституции Румынии непредставление ордонансов на утверждение в Парламент в течение срока, предоставленного на их издание, влечет за собой прекращение действия ордонансов. Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции Италии декреты теряют юридическую силу с момента издания, если они не получили законодательного утверждения в течение 60 дней, следующих за их опубликованием.

В некоторых зарубежных конституциях содержатся нормы, укрепляющие позиции правительства во время действия уполномочивающих законов (например, во Франции). Названные конституционные положения запрещают парламенту выступать против правительства в уже делегированных им самим же областях. Парламентарии могут лишь одним способом противостоять мерам правительства, а именно: по истечении срока делегации отказать правительству в ратификации предпринятых им мер на основе уполномочивающего закона¹⁰.

Сохранению законодательной роли парламента и места закона в системе нормативных правовых актов при делегировании законодательных полномочий способствует существова-

ние различных форм контроля над изданием актов в порядке делегирования законодательных полномочий (судебной, парламентской, административной)¹¹.

Теория разделения властей при делегировании законодательных полномочий реализуется благодаря принципам, на которых базируется издание актов в порядке делегированных полномочий. К ним относятся следующие положения: 1) данные акты издаются при условии, что возможность делегирования предусмотрена на конституционном уровне; 2) данные акты издаются президентом или правительством, субделегирующее запрещается; 3) закон о делегировании законодательных полномочий содержит круг вопросов, подлежащих регулированию данными актами; 4) конституцией может быть установлен круг вопросов, по которым запрещается делегирование законодательных полномочий; 5) на конституционном уровне может быть предусмотрена стадия утверждения парламентом данных актов с возможностью их полной отмены.

Конституции многих зарубежных государств предусматривают передачу законодательных полномочий исполнительной ветви государственной власти, и именно такие акты включаются в понятие актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий. Следовательно, если в самой конституции закрепляется право на издание акта, имеющего силу закона, государственным органом без специального разрешения парламента, то такие акты нельзя отнести к актам, издаваемым в порядке делегирования законодательных полномочий¹².

Анализ делегирования законодательных полномочий в различных странах позволяет констатировать тот факт, что, несмотря на то, что в большинстве случаев предмет правового регулирования актов, издаваемых в порядке делегирования законодательных полномочий, непосредственно устанавливается в законе о делегировании полномочий, появление актов, дублирующих парламентские, не исключается. Это свидетельствует о нарушении принципа разделения властей. Причиной данной проблемы являются затруднения в разграничении законодательных полномочий между исполнительной и законодательной ветвями власти¹³.

По мнению автора, решить проблему разграничения законодательной компетенции между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти возможно с помощью специального закона, в котором нормы коллизионного характера указывали бы на выбор одного из конкурирующих актов, изданных данными ветвями власти¹⁴.

Проведенное автором исследование позволяет сделать следующие выводы:

1) делегирование законодательных полномочий является необходимой мерой в условиях,

когда парламент не успевает оперативно реагировать на изменения, происходящие в обществе, путем принятия законов;

2) преимущество издания актов в порядке делегирования законодательных полномочий заключается в гибкости правового регулирования социально-экономических отношений, которая присуща только исполнительной ветви власти;

3) сохранению законодательной роли парламента и места закона в системе нормативных правовых актов при делегировании законодательных полномочий способствует существование различных форм контроля над изданием актов в порядке делегирования законодательных полномочий;

4) сущность теории разделения властей при делегировании законодательных полномочий реализуется благодаря принципам, на которых базируется издание актов в порядке делегирования полномочий.

Следует отметить, что ни в одной зарубежной конституции не говорится о том, что парламент может делегировать свои полномочия в полном объеме. Если бы такое случилось, то парламент как законодательный орган перестал бы юридически существовать.

¹См.: Ярош В. Признаки правового государства // Правовая система Республики Беларусь: состояние, проблемы и перспективы развития: Материалы II Межвуз. студ. науч. конф. Гродно, 2002. С. 10–14.

²См.: Василевич Г. А. Правовые принципы – основа разумного правового регулирования // Право Беларуси. 2003. № 7 (31). С. 65–67.

³См.: Разделение властей: Учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 60–66.

⁴См.: Мишин А. А. Государственное право США. М., 1976. С. 202.

⁵Мишин А. А. Принцип разделения властей в конституционном механизме США. М., 1984. С. 166.

⁶Окуньков Л. А. Указы Президента РФ и проблемы их совершенствования // Законодательство. 2000. № 12. С. 59–67.

⁷См.: Василевич Г. А. Ветви единого древа, или о некоторых конституционных основах сотрудничества властей // Белорусская думка. 1996. № 1. С. 79–85.

⁸См.: Сильченко Н. В. О верховенстве закона в условиях разделения властей // Правотворческая деятельность в Республике Беларусь: Науч. изд. Мн., 1997. С. 212–219.

⁹См.: Сустава Е. Н. Делегированное законодательство // Журнал российского права. 1998. № 8. С. 144–151.

¹⁰См.: Маклаков В. В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. пособие для студ. юрид. вузов и факультетов. М., 2006. С. 660–663.

¹¹См.: Чебуранова С. Е. Делегированное законодательство в англосаксонской правовой системе // Проблемы интеграции правовой системы в европейское и мировое пространство: Сб. науч. публ. Гродно, 2002. С. 56–57.

¹²См.: Чебуранова С. Е. К уточнению понятия делегированного законодательства // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов: Тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. Гродно, 2007. С. 58.

¹³См.: Конституции зарубежных государств: Учеб. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 1996. С. 115.

¹⁴См.: Егоров А. В. Конституционные аспекты отечественного // Конституционно-правовые проблемы формирования социального правового государства: Материалы Междунар. науч.-практ. конф. Мн., 2000. С. 59–61.

Поступила в редакцию 25.06.08.

Ирина Николаевна Кирякова – аспирантка кафедры конституционного права. Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Г. А. Василевич.