

АКТЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ИМЕЮЩИЕ СИЛУ ЗАКОНА: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Д.А. Лагун,

кандидат юридических наук, доцент кафедры теории и истории государства и права УО «Белорусский государственный университет».

Тенденции общемирового государственного строительства последних десятилетий показывают, что ключевая роль в управлении государством отводится органам исполнительной власти, а точнее высшим ее органам и должностным лицам: главе государства или правительству. Как следствие такого положения - возрастающий объем полномочий данных государственно-властных субъектов, в том числе в сфере нормотворчества.

Предлагается выделять четыре основные формы участия главы государства в нормотворческом процессе [1]:

1) непосредственное нормотворчество президента;

2) опосредованное нормотворчество главы государства, которое выражается в совершенствовании определенных юридически значимых действий при принятии законов: законодательная инициатива, право «вето», подписание законов и др.;

3) охранительная форма участия в нормотворчестве, при которой президент не создает новых норм, а ограничивает, приостанавливает действие уже существующих норм либо стремится не допустить вступления каких-либо правовых актов в силу или продолжения их действия. Это так называемая форма «негативного нормотворчества». Отметим, что последняя может перекликаться с непосредственным нормотворчеством президента, когда он отменяет либо свои правовые акты, либо акты правительства, либо приостанавливает действие актов местных органов самоуправления;

4) подписание международно-правовых актов (соглашений, договоров, конвенций и др.).

Применительно к теме статьи нас, главным образом, интересует непосредственная форма участия главы государства, правительства в нормотворческом процессе, т. е. собственно издание ими нормативных правовых актов. Становится признанным мнение, согласно которому закон должен регулировать только наиболее важные в масштабах государства

общественные отношения. Остальная сфера нормативного регулирования отходит к органам исполнительной власти; в зависимости от степени важности - к органам республиканского или местного уровней [2]. В конечном итоге нормотворчество главы государства или правительства сводится к принятию:

- подзаконного нормативного правового акта;
- нормативного правового акта в пределах их конституционных полномочий, не являющегося подзаконным;
- акта делегированного законодательства;
- экстраординарного (чрезвычайного) нормативного правового акта.

При этом последние два вида актов, их нормы, как правило, имеют силу закона [3]. В литературе верно отмечается, что «пытанне, звязанае з выданнем кіраўніком дзяржавы ў адпаведных умовах нарматыўных актаў, роўных па юрыдычнай сіле законам, не новае для дэмакратычных краін» [4]. Правовые акты исполнительной власти, имеющие силу закона, нашли свое закрепление в конституциях европейских и других стран, независимо от формы правления: как в республиках (президентских, полупрезидентских либо парламентарных), так и в монархиях.

Непарламентское нормотворчество играет важную роль в установлении правопорядка в государстве и при соблюдении принципов построения правовой системы положительно сказывается на становлении и развитии последней. Одновременно с допустимостью президентского и правительственного нормотворчества законодательно на уровне конституций вводятся ограничения, сдерживающие механизмы, целью которых является недопущение подмены деятельности органов законодательной власти по принятию законов непарламентским нормотворчеством. Особенно такие механизмы детализируются в отношении правовых актов президента и правительства, имеющих силу закона.

Изучение вопросов делегированного и экстраординарного законодательства государств ближнего и дальнего зарубежья, по нашему мнению, может помочь в понимании и совершенствовании данных правовых явлений на территории Республики Беларусь.

Традиционно акты непарламентского нормотворчества, имеющие силу закона, именуются декретами, ордонансами, но в некоторых системах законодательства их называют постановлениями, указами, исполнительными приказами («executive orders» [5]) и др. Однако сам факт наименования актов президента, правительства декретами еще не свидетельствует об их

делегированном или экстраординарном характере. Так, в соответствии со ст. 85 Конституции Литовской Республики [6] президент Литвы, осуществляя предоставленные ему полномочия, издает акты - декреты. Эти декреты - обычные, ординарные акты главы литовского государства, носящие подзаконный характер, поскольку они должны соответствовать конституции и законам. То же касается и президента Румынии, который в целях осуществления своих полномочий издает декреты (ст. 99 Конституции Румынии) [7].

Как было сказано выше, к правомочным принимать акты, имеющие силу закона, субъектам помимо парламента относятся обычно президент или правительство. Отметим, это вовсе не означает, что в том или ином государстве сразу два субъекта непарламентского нормотворчества наделяются рассматриваемыми полномочиями. Наоборот, если в определенной правовой системе и существует акт непарламентского нормотворчества, имеющий силу закона, то он издается на основе жесткой альтернативы: либо президентом, либо правительством. Более того, в отношении актов делегированного законодательства в ряде конституций закрепляется прямой запрет на повторную передачу законотворческих полномочий субъекту третьего уровня (так называемое субделегирование или трансделегирование). Например, п. 3 ст. 82 Конституции Испании устанавливает: «The sub-delegation to different authorities is not permitted» [8].

В самом установлении конкретного субъекта, имеющего право принимать акты с силой закона, можно проследить следующую закономерность. В странах бывшего социалистического лагеря им является глава государства. Так, именно на президентов Грузии, Киргизской Республики, Казахстана, Беларуси, Польши, Эстонии, Хорватии, Словении возложено право издавать декреты, ордонансы, указы и т. д. В государствах Европейского союза мы видим противоположную тенденцию: приоритет, по общему правилу, отдается не главе государства, а правительствам (в Италии, Германии, Испании, Франции, Португалии).

Акты исполнительной ветви власти, имеющие силу закона, в большинстве государств, правовые системы которых допускают возможность их принятия, выступают только как акты делегированного или экстраординарного законодательства. В Конституцию Киргизской Республики введен дополнительный способ реализации президентом законотворческих полномочий: когда они автоматически переходят к главе государства в случае роспуска палат парламента (ст. 47 Конституции Киргизской Республики) [9].

Это означает ничто иное, как возложение функций по принятию закона, т. е. фактически законодательной власти, на президента. Законы могут издаваться также и президентом Казахстана, но они по своему содержанию являются актами делегированного законодательства, поскольку в их основе лежит решение казахского парламента, принятого на совместном заседании палат двумя третями голосов от общего числа депутатов каждой палаты (ст. 45 и п. 4 ст. 53 Конституции Республики Казахстан) [10]. При этом отдельные исследователи считают, что «парламент Республики Казахстан не делегирует никаких своих полномочий президенту, а предоставляет ему возможность издавать законы по всему кругу общественных отношений» [11], так как в делегирующем законе не указывается одно из существенных условий делегации - объем делегируемых законодательных полномочий. Поэтому такую делегацию парламентом президенту своих полномочий предлагается не называть делегированным законодательством в строгом смысле слова [12]. Одновременно отмечается, что президент Казахстана ни разу не воспользовался правом издавать законы.

Все многообразие положений об экстраординарном законодательстве в конституциях современных государств можно упорядочить, введя ряд базовых пунктов, на которые данная конструкция опирается.

Отход от принципа разделения властей в правовом государстве, в частности передача законотворческих полномочий от органов законодательной ветви власти органам исполнительной власти в виде права принятия экстраординарных актов, имеющих силу закона, допускается в исключительных случаях, если это предусмотрено конституцией. Из этого положения вытекает один важный вывод: президент или правительство при соответствующих обстоятельствах могут принимать фактически законы, но такая возможность должна быть зафиксирована обязательно в конституции государства. При этом, по нашему мнению, перед законодателем стоит сложная задача: с одной стороны, четко, ясно, полно, однозначно закрепить все необходимые условия издания экстраординарных актов президентом или правительством, а с другой — соблюсти требования краткости, лаконичности, согласованности, которые в высшей степени проявляются в основном законе государства. От того, как эта проблема будет решена, зависит стабильность и взвешенный подход к распределению законотворческих полномочий между парламентом и органом исполнительной власти, мирное сосуществование принципа разделения властей и концентрации властных полномочий в кризисных ситуациях в руках одного государственного органа.

В правовом государстве принятие экстраординарного законодательного акта допускается при наличии конституционного наделения президента или правительства таким правом.

Далее следует объяснить, почему в отношении такого рода законодательства употребляется термин «экстраординарное». Это название было дано вследствие обстоятельств, при наступлении которых они принимаются. Совокупность обстоятельств образует ситуацию, именуемую чрезвычайной, экстраординарной. Разрешение последней требует принятия нестандартных, неординарных или экстраординарных мер, к коим можно причислить и издание акта непарламентского нормотворчества, имеющего силу закона, по значительно более простой процедуре, нежели процесс законотворчества. Таким образом, в основе издания акта экстраординарного законодательства лежит экстраординарность ситуации. В теории нет единого понятия, используемого для обозначения случаев принятия данных актов. Можно выделить следующие способы их описания: чрезвычайное положение, военное положение, исключительные случаи, ситуация неотложной государственной необходимости, чрезвычайные случаи исключительной срочности и непредвиденной необходимости, чрезвычайные и срочные обстоятельства. Все представленные конструкции фиксации случаев издания экстраординарных актов условно подразделяются на юридически конкретные и оценочные.

К первым относятся те из них, содержание которых однозначно раскрывается в самом национальном законодательстве того или иного государства. В соответствии со ст. 73 Конституции Грузии [13] президент Грузии вправе издавать декреты лишь во время чрезвычайного положения, которое вводится главой государства во время массовых беспорядков, при посягательстве на территориальную целостность страны, в случае военного переворота или вооруженного восстания, экологической катастрофы и эпидемий или в иных случаях, когда органы государственной власти лишены возможности нормально осуществлять свои конституционные полномочия. К этой же группе относятся термин «чрезвычайное положение или состояние войны», используемый в ст. 108 Конституции Республики Словения [14], и «военное положение», употребляемый в ст. 234 Конституции Польской Республики [15].

Оценочными конструкциями являются такие, которые не содержат четких юридических критериев, позволяющих отделить экстраординарные ситуации от ординарных. Придание ситуации статуса экстраординарной в

каждом конкретном случае зависит не только от объективной стороны самой ситуации, но и от иных объективных и субъективных факторов. Принимая во внимание оценочный характер случаев издания актов экстраординарного законодательства, конституции соответствующих государств употребляют самые различные термины: «исключительные случаи» ((«exceptional cases»)) в Румынии [16]; «случаи чрезвычайной и срочной необходимости» («case of extraordinary and urgent necessity») в Испании [17]; «ситуация неотложной государственной необходимости» в Эстонии; «чрезвычайные случаи исключительной срочности и непредвиденной необходимости» в Греции. В США принятие актов, фактически имеющих силу закона, связано с осуществлением президентом чрезвычайных полномочий: «One of the primary uses of executive orders involves the exercise of so-called emergency powers» [18].

Поэтому с уверенностью можно сказать, что в государствах, где используются применительно к случаям издания экстраординарных актов оценочные конструкции, существует большая возможность принятия такого акта, чем в государствах, конституции которых фиксируют юридически однозначные понятия. Так, некоторые президенты США довольно часто прибегали к изданию исполнительных приказов: Теодор Рузвельт (1901-1909) принял 1006 названных актов; Вудро Уилсон (1913-1921) - 1791; Франклин Рузвельт (1933-1945) - 372319 [19].

Случаи или основания издания экстраординарных актов являются одним из трех элементов механизма сдерживания экстраординарного непарламентского нормотворчества, в результате которого принимается акт, имеющий силу закона.

В некоторых моделях экстраординарного законодательства существенным опорным положением, как показывает анализ конституций, выступает то обстоятельство, что парламент не имеет возможности осуществлять свою деятельность, собраться на сессию, провести заседание или его работа деморализована. Обратим внимание, что данное условие издания экстраординарного акта не носит абсолютный для всех государств характер. Однако если оно закрепляется, то это означает полный запрет на издание в чрезвычайной ситуации главой государства или правительством акта, имеющего силу закона, когда парламент может провести свое заседание. Добавим, на наш взгляд, следует отличать ситуации, когда парламент не работает на сессиях (межсессионный период), но имеет объективную возможность собраться в любой момент, и когда он не заседает вследствие того, что не может собраться. К странам, введшим в свои конституции в

качестве обязательного условия издания экстраординарного акта факт невозможности проведения заседания законодательного органа, относятся Эстония, Словения, Польша. Представляется, что в такой норме есть разумные доводы. Президент как глава государства ответственен за политическую, экономическую, социальную стабильность в государстве. В исключительных, чрезвычайных случаях, когда дополнительно к угрозе нарушения безопасности, суверенитета, целостности государства парламент по объективным причинам не может проводить свои заседания и принимать законы, именно на президента конституцией возлагается определенный объем законотворческих полномочий на определенный период времени.

Возможность издания экстраординарного акта органом исполнительной власти не перерождается в абсолютное и неограниченное полномочиями других органов право. В модели экстраординарного законодательства вторым элементом сдерживающего механизма выступает обязательный последующий контроль со стороны парламента, и, как следствие этого, акты экстраординарного законодательства должны представляться на рассмотрение и утверждение парламента. Одной из гарантий сохранения объема прав законодательного органа по принятию актов высшей юридической силы выступает право отменять экстраординарные акты президента или правительства полностью или в определенной их части. Конституции европейских государств предусматривают различные способы контроля деятельности органов исполнительной власти по вопросу издания ими имеющих силу закона актов.

Наиболее распространена процедура последующего утверждения экстраординарного акта парламентом либо одной (как правило, нижней) палатой. Она применяется в Республике Словения, Румынии, Эстонии, Хорватии, Испании. Суть ее заключается в том, что указ, распоряжение, декрет, ордонанс, являющиеся чрезвычайными актами, представляются издавшими их органами в парламент на рассмотрение и утверждение. Так, указы президента Словенской республики, имеющие силу закона, представляются на утверждение Государственного Собрания, как только оно собирается на заседание. Экстраординарные ордонансы правительства Румынии вступают в силу только после представления их на утверждение парламента; если последний не находится на сессии, он созывается в обязательном порядке. Указы президента Хорватии, имеющие силу закона, представляются на утверждение в палату представителей, как только парламент сможет собраться. Президент Эстонии должен представить указы,

имеющие силу закона, парламенту, как только он соберется, а Государственное Собрание незамедлительно должно утвердить их или отменить. Декреты-законы правительства Испании ставятся незамедлительно на обсуждение и голосование Конгресса - нижней палаты парламента [20] в полном составе, который в случае, если он не заседает, созывается с этой целью в 30-дневный срок с момента обнародования декрета-закона. В течение упомянутого срока Конгресс должен принять решение об утверждении или отмене экстраординарного акта правительства.

По общему правилу, экстраординарные акты в названных государствах утверждаются либо отменяются законом, принятым простым большинством голосов. Отметим некоторые особенности процедуры одобрения или отклонения таких актов в Румынии, где она происходит в форме законотворческого процесса путем принятия закона, включающего также текст самого ордонанса, действие которого прекращается. В США, помимо парламентского контроля, осуществляемого в форме принятия закона, на который, кстати, президент может наложить вето, допускается и судебный способ отмены данного акта, противоречащего действительному намерению законодателя (выраженному в законе) или не имеющего в своей основе установленных законом полномочий: «executive orders can also be challenged formally in two ways: 1) A lawsuit could be brought if the order contradicts the original legislative intent of the law or has no underlying statutory authority, and 2) Congress could pass a bill repealing or modifying a specific executive order. That bill would, of course, be subject to a presidential veto and would then need an override vote» [21]. Вместе с тем указывается, что ни Конгресс США, ни суды фактически не используют это право: «... it has been able to identify only two cases in the history of the country in which the courts have struck down completely an executive order ... Congress has done little more than the courts in restricting presidential lawmaking» [22].

Рассмотренный способ утверждения либо отмены акта экстраординарного законодательства можно назвать последующим активным способом контроля, когда парламент обязательно должен высказать свою точку зрения и принять окончательное решение о судьбе акта главы государства или правительства.

К странам, использующим несколько иную процедуру отмены экстраординарных актов, можно отнести Польскую Республику и Грецию. Так, в Польше распоряжения главы государства, имеющие силу закона, должны быть утверждены Сеймом на ближайшем заседании, иначе они

прекращают свое действие. Акты законодательного содержания президента Греческой Республики представляются парламенту на утверждение в 40-дневный срок с момента их издания или с момента созыва сессии парламента. Если они не предоставлены парламенту в указанный срок или не утверждены в 3-месячный срок, то утрачивают силу.

Данную форму контроля можно назвать последующей активно-пассивной формой контроля. Суть ее в том, что парламент в целях утверждения экстраординарного акта должен совершить ряд действий, направленных на одобрение акта. Для его отмены законодательному органу достаточно не рассматривать и не утверждать акт экстраординарного законодательства в течение установленного периода времени, т. е. вести себя пассивно. Вместе с тем не исключается возможность «активной») отмены парламентом анализируемого вида акта путем принятия соответствующего решения.

И наконец, мы можем выделить последующий пассивный способ контроля парламентом деятельности президента, правительства по изданию экстраординарных актов. Он использован в Конституции Италии [23]. Законы-декреты (*law-decrees*), принятые правительством Италии, должны быть в тот же день представлены для преобразования в закон в парламент, который, даже если он был распущен, должен собраться для этой цели в течение 5 дней. Законы-декреты теряют силу (прекращают свое действие) с даты издания, если они не были преобразованы в законы в течение 60 дней со дня их опубликования.

Таким образом, акты экстраординарного законодательства в Итальянской Республике не утверждаются парламентом; они преобразуются в акты парламента. Однако, чтобы признать их недействующими, законодательному органу достаточно не предпринимать никаких действий на протяжении установленного периода. Одновременно не исключается возможность принятия парламентом закона о регулировании прав и обязанностей, возникающих на основании законов-декретов, которые не были преобразованы в законы.

Последующий контроль (*control ex post*) со стороны парламента как элемент механизма сдерживания экстраординарного законодательства, по нашему мнению, выступает эффективной гарантией от трансформации законотворческой функции в одну из функций органов исполнительной ветви власти. Считается, что парламентский контроль исполнительной ветви власти, включая контроль экстраординарного законодательства, является

существенной задачей любой демократической страны: «In reality controlling the executive is essential task of parliament in our democratic systems» [24].

В основу модели экстраординарного законодательства заложен еще один важный аспект, закрепленный во всех конституциях европейских государств, которые допускают издание самих актов. Это ограниченный по сравнению с законами предмет правового регулирования. В основных законах государств всегда содержится круг вопросов, которые ни при каких условиях не могут быть подвергнуты регулированию при помощи экстраординарных актов. Учитывая сущность и предназначение последних, законодатель совершенно справедливо ввел определенные запреты, нарушение которых влечет недействительность (неконституционность) соответствующих решений главы государства, правительства.

Круг отношений, выпадающих из сферы регулирования экстраординарных нормативных правовых актов, единообразно в конституциях государств не зафиксирован. Однако анализ их положений позволяет сгруппировать запреты регулирования общественных отношений при помощи актов экстраординарного законодательства по следующим видам: 1) запрет на внесение изменений и дополнений в конституцию; 2) запрет на ограничение, приостановление конституционных прав и свобод граждан, а также гарантий их соблюдения. Отдельные конституции допускают в исключительных случаях ограничивать отдельные политические и экономические конституционные права и свободы граждан; но конституционные личные права (право на жизнь, неприкосновенность личности, презумпция невиновности и др.) ограничены быть не могут; 3) запрет на изменение и дополнение порядка организации и функционирования высших органов публичной власти: порядка выборов президента и формирования парламента, правительства, высших судебных органов.

Устанавливаемые конституциями ограничения экстраординарного законодательства по предмету регулирования, таким образом, в основном касаются основ государственного строительства и конституционных прав и свобод граждан.

Изыятия из предмета правового регулирования актов экстраординарного законодательства принято относить к третьему элементу механизма сдерживания чрезвычайного нормотворчества. Эффективность данного элемента в каждой конкретной стране зависит от объема запретов, наложенных конституцией на круг общественных отношений, которые не могут регламентироваться актами президента, правительства. Чем больший

объем ограничений, тем эффективней сдерживается непарламентское нормотворчество по изданию актов, имеющих силу закона.

Таким образом, введение в законодательную практику современных европейских и других государств экстраординарных актов, имеющих силу закона, связано определенными общими условиями:

1) обязательное закрепление на уровне конституции государства права президента, правительства принимать такие акты. Именно конституция является уполномочивающим актом, который одновременно вводит своеобразный механизм сдерживания, включающий три составные части: ограничения по случаям (основаниям) издания, ограничения по предмету правового регулирования, последующий парламентский контроль с возможностью полной отмены экстраординарного акта;

2) установление ограничений по случаям принятия экстраординарных актов. Обязательным основанием для их издания выступают либо юридически конкретные факты: чрезвычайное положение, состояние войны; либо оценочные ситуации: исключительные случаи, ситуации неотложной государственной необходимости и т. д. Обобщенно, основанием издания выступает экстраординарная ситуация. Ряд конституций теснейшим образом связывает экстраординарность ситуации и отсутствие у законодательного органа возможности собраться на заседание для разрешения этой ситуации; 3) введение последующего парламентского контроля экстраординарного нормотворчества президента, правительства с правом полной отмены их решений. Утверждение либо отмена осуществляется простым большинством голосов членов парламента либо одной (нижней) палаты. Окончательное решение в большинстве государств оформляется законом; 4) ограничение круга общественных отношений, которые могут быть регламентированы экстраординарными актами. Из сферы их регулирования, по общему правилу, изымаются вопросы, касающиеся изменения конституции, основ государственного строительства, ограничения конституционных прав и свобод граждан.

Вторая группа актов органов исполнительной власти, имеющих силу закона, относится к категории актов делегированного законодательства. «Единой доктрины делегированного законодательства в настоящее время не существует, и законодательные решения этого вопроса подчас значительно различаются даже в государствах, принадлежащих одной системе права» [25].

В процедуре делегирования законодательных полномочий по самой сути должны участвовать два субъекта: субъект, права которого передаются

(делегирующий субъект), и субъект, получающий эти права (делегируемый субъект). В качестве последнего в странах Европы и СНГ, правовые системы которых восприняли данный институт, выступают президент или правительство. Как и в случае с экстраординарным законодательством в отношении актов делегированного законодательства наметилась аналогичная тенденция: уполномоченным субъектом в странах СНГ и бывшего социалистического лагеря является президент, а в странах Западной Европы - правительство.

Особо отметим, что в каждой конкретной стране только один из двух рассматриваемых субъектов вправе издавать акты делегированного законодательства, но не оба. Только во Франции касательно уполномоченного субъекта имеется своя специфика. De jure акты делегированного законодательства принимаются Советом Министров и подписываются президентом республики (ст. 13, 38 Конституции Франции). Однако, как указывают исследователи, в период, когда президент и правительство принадлежат к одной партии, делегированные полномочия фактически переходят в руки главы государства, и предусмотренное конституцией «подписание» ордонансов, обсужденных в Совете Министров, превращается в собственно принятие акта делегированного законодательства [26]. В период сосуществования, когда президент и правительство предоставляют различные политические силы, указанные полномочия и юридически, и фактически принадлежат правительству, с чем глава государства вынужден мириться.

Учитывая всю важность делегированного законодательства, субделегирование законодательных полномочий не разрешается.

Ключевым элементом представленной конструкции выступает закон о делегировании законодательных полномочий президенту, правительству. Институту делегированного законодательства свойственно положение, согласно которому процесс передачи законотворческих полномочий осуществляется на основе специального, делегирующего закона. Это значит, что вопрос о делегировании разрешается, как правило, не в общем законе, регулирующем те или иные общественные отношения, а в законе, принятом исключительно по вопросу уступки своих полномочий органу исполнительной власти.

Несмотря на всю специфичность делегирующего закона, он представляет собой обычный закон, принимаемый по стандартной процедуре простым большинством голосов. Лишь в некоторых странах для передачи законотворческих полномочий требуется квалифицированное (две трети от

полного состава каждой палаты парламента) большинство (например, в Казахстане).

В специальном законе обязательно должен указываться предмет регулирования (т. е. круг общественных отношений) и срок действия делегируемых полномочий. Именно эти два условия являются наиболее распространенными в законах о делегировании полномочий. Невключение их в закон влечет за собой, как правило, недействительность самого закона.

Акты, изданные во исполнение делегирующего закона, хотя и являются актами исполнительной власти, тем не менее имеют силу закона. В целях отличия их от актов законодательной ветви власти им придают другое название: декреты-законы (decree-laws) в Португалии, законодательные декреты (legislative decrees) в Испании, указы в

Хорватии и Киргизии, ордонансы (ordonances) во Франции и Румынии. Только в Казахстане таких различий не делается, и президент на основе делегированных законодательных полномочий издает законы. Учитывая, что в соответствии с казахской конституцией собственно законы бывают двух видов, обычные и конституционные, высказывается точка зрения, что президент вправе принимать обычные и конституционные законы. Однако повторимся, что это акты делегированного законодательства, а не акты парламента, т. е. законы в узком смысле слова.

Специфическими чертами институт делегированного законодательства обладает в Польше. Согласно польской конституции такие акты принимаются с целью исполнения конкретного закона, на основании особого уполномочия, содержащегося в законе, которое должно определять орган, компетентный издать постановление, и круг вопросов, переданных для регулирования, а также директивы, касающиеся содержания акта (ст. 92 Конституции Польши). Таким образом, особенности делегированного законодательства по-польски заключаются в следующем: во-первых, актами делегированного законодательства могут выступать акты различных органов, должностных лиц, включая президента (ст. 142 Конституции Польши), во-вторых, они направлены на детализацию положений конкретного закона, который, в свою очередь, уже урегулировал определенные вопросы. В-третьих, делегирование законодательных полномочий закреплено не в специальном законе, а в специальных положениях (особом уполномочии) обычного закона. В-четвертых, как следствие трех первых отличий, акты делегированного законодательства должны соответствовать конституции, ратифицированным

международным договорам и законам (п. 3 ст. 188 Конституции Польши), т. е. являются подзаконными актами.

Делегированные полномочия носят срочный характер, что выражается в обязательном закреплении в делегирующем законе срока, в течение которого президент, правительство должны их использовать. Ряд конституций одновременно фиксирует и максимальный срок их действия (в Киргизии, Казахстане, Хорватии). Традиционно он равен одному году. Поэтому можно утверждать, что данный срок - это период существования потенциального права президента либо правительства на делегированное законотворчество. С другой стороны, различные конституции закрепляют разные способы прекращения этого права. Преимущественно делегированные полномочия утрачивают силу с истечением срока их действия. Такое правило вытекает из конституций Киргизии, Казахстана, Румынии, Хорватии, Италии, Франции. В этих государствах допускается многократное использование делегированных законодательных полномочий на протяжении всего периода их действия. Второй способ нашел свое отражение в основных законах Испании и Португалии. Его суть в том, что правительство теряет право делегированного законодательства, как только оно реализует его в первый раз. Иными словами, вводится принцип однократного использования делегированных полномочий.

Дополнительно могут встречаться и иные способы прекращения действия таких полномочий: отставка правительства (в этом случае речь идет о персонифицированном субъекте делегированных законодательных полномочий; сами полномочия тесно связаны с конкретным составом правительства и не распространяются на правительство в ином составе); окончание легислатуры, т. е. срока полномочий парламента, или его роспуск (в этом случае, наоборот, делегированные законодательные полномочия действительны лишь при том составе парламента, который их передал).

Институт делегированного законодательства имеет ограничения не только по сроку действия полномочий, но и по кругу регулируемых отношений. Устанавливается правило, согласно которому парламент не может делегировать президенту или правительству законодательные полномочия, а те, в свою очередь, не могут их использовать, если в результате будет затронут один из зафиксированных конституцией запретов. Обобщая изъятия из сферы регламентации делегированных законодательных актов, их можно сгруппировать по следующим блокам: 1) вопросы, касающиеся изменения и дополнения конституции; 2) ограничение конституционных прав и свобод

человека и гражданина; 3) вопросы избирательной системы; 4) организация, компетенция и порядок деятельности высших государственных органов [27].

Очевидно, что перечень этих изъятий перекликается с вопросами, по которым не допускается принятие экстраординарного акта.

В некоторых государствах в конструкцию делегированного законодательства вводят еще один дополнительный элемент: последующее утверждение. В большинстве правовых систем, в которых допускается принятие актов делегированного законодательства, парламенту достаточно выдать уполномоченному субъекту предварительное согласие в виде закона о делегировании законодательных полномочий, а далее законодательный орган не вмешивается в процесс реализации этого закона. Вместе с тем Конституция Португалии допускает, а Конституция Франции обязывает парламент проводить последующее утверждение изданного правительством в порядке реализации делегированных полномочий акта. В первом случае необходима инициатива 10 депутатов, выраженная в течение первых 10 пленарных заседаний после опубликования декрета-закона; во втором - парламент обязан рассмотреть любой ордонанс правительства и утвердить его, в противном случае он теряет силу. По итогам рассмотрения за законодательным органом сохраняется право полной отмены акта делегированного законодательства.

В Великобритании делегированное или вторичное законодательство (*delegated or secondary legislation*) используется на основе первичного (парламентского) законодательства для более детального урегулирования административной деятельности. При этом во избежание риска подмены исполнительной ветвью власти функций парламента делегированные полномочия передаются только тем государственным органам, должностным лицам (министрам), которые напрямую подотчетны высшему законодательному органу. За последним сохраняется право прямого парламентского контроля за делегированным законодательством, что предоставляет парламенту возможность утвердить или аннулировать акт делегированного законодательства. Палата лордов английского парламента, в свою очередь, назначает комиссию по рассмотрению делегированных полномочий (*Delegated Powers Scrutiny Committee*) [28], цель которой - проверить соответствие полномочий на принятие вторичного законодательства законам (биллям). Существует также контроль со стороны суда (*judicial controls*), который может признать акт делегированного законодательства недействительным, аннулировать его.

Выделяются три типа актов, изданных в качестве делегированных: а) приказы правительства (*orders in Council*), принятые по наиболее важным, значимым делам; б) акты, принятые органами, подчиненными парламенту: местными властями, общественными организациями и др. (*bylaws*); в) законодательство министров (*ministerial legislation*), полномочия по принятию законов в этом случае передаются конкретному министру [29]. Последний вид актов делегированного законодательства нередко называют «установленными законом документами (или статутными документами)» («*statutory instruments SI's*») [30]. Количество ежегодно принимаемых министрами актов делегированного законодательства при этом колеблется в пределах двух-трех тысяч, что, несомненно, свидетельствует о востребованности данного института [31].

Среди причин, которые повлияли на развитие института делегированного законодательства в Королевстве Великобритания, выделяются следующие: а) необходимость разгрузить работу парламента, сделать ее более управляемой; б) необходимость детальной регламентации некоторых общественных отношений, которая может отнять много времени и сил при обсуждении в парламенте. В этом случае принимается закон, регулирующий основы тех или иных отношений; делегированное законодательство устраняет «умышленные» пробелы данного закона; в) необходимость принять акт, требующий специальных, технических знаний в той или иной области. Парламент может не обладать достаточной экспертной поддержкой, чтобы всесторонне рассмотреть законопроект; г) необходимость постоянной корректировки (внесения изменений и дополнений) определенной сферы отношений. Принятие многочисленных поправочных законов лишь осложнит работу парламента, делегированное законодательство может справиться с поставленной задачей более оперативно и качественно; д) возможность возникновения экстренных ситуаций, требующих немедленного разрешения во время, когда парламент не заседает на сессиях; е) необходимость периодического изменения размеров сборов и пошлин за те или иные товары и услуги. Если данные пошлины установлены в актах делегированного законодательства, то их осовременивание пройдет оперативно и не вызовет трудностей [32].

К преимуществам делегированного законодательства в Великобритании относят: 1) экономию времени парламента; 2) гибкость в принятии делегированного законодательства; 3) возможность устранения чрезвычайных ситуаций; 4) техническую природу большинства актов делегированного

законодательства. Одновременно указывают и на недостатки: 1) ослабление власти парламента; 2) невозможность, как правило, обсудить (внести в них изменения) в парламенте, допускается лишь их полная отмена; 3) затруднительность осуществления какого-либо контроля вследствие большого объема изданных актов [33].

В заключение кратко выделим основные, характерные элементы модели делегированного законодательства, которая используется в ряде современных государств: 1) акты делегированного законодательства издаются при условии, что это право предусмотрено на уровне конституции; 2) акты делегированного законодательства принимаются исключительно президентом или правительством, субделегирование не допускается; 3) они принимаются, по общему правилу, на основании специального закона, который должен содержать указание на период действия делегированных полномочий, а также предмет регулирования; 4) на конституционном уровне устанавливается запрет на делегирование законодательных полномочий по определенному кругу вопросов, в том числе по вопросам: а) изменения и дополнения конституции; б) ограничения конституционных прав и свобод человека и гражданина; в) избирательной системы; г) организации и функционирования высших органов государственной власти; 5) допускается введение дополнительной стадии утверждения парламентом делегированных законодательных актов с возможностью их полной отмены.

1. Прокофьев Г., Скуратов Д. Проблемы классификации форм участия Президента РФ в правотворческом процессе // Конституционное и муниципальное право. 2001. №3. С. 4-7.

2. Целик А. М. Административно-правовые акты органов исполнительной власти Российской Федерации и их применение в деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 8.

3. «The president spells out the details in the form of executive orders that have the force of law» (Johnson Gerald W. President of the United States) // www.gi.grolier.com

4. Абрамовіч А. М. Канстытуцыйная рэформа: праблемы і перспектывы // Веснік БДУ. Сер. 3. 1996. № 3. С. 81-84.

5. Hirsen James. Executive Orders: Edicts from a Presidential Throne: Part 1 // www.khouse.org

6. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 149-193.

7. Там же. С. 265-310.

8. The Constitution of Spain of December 29, 1978 // www.confunder.richmond.edu

9. Конституции государств - участников СНГ. М., 1999. С. 326-366.

10. Там же. С. 272-312.

11. Окушева Р. Т. Законы и подзаконные нормативные правовые акты в Республике Казахстан: проблемы предмета регулирования // Журнал российского права. 2000. № 1. С. 149-153.

12. Окушева Р. Т. Законы и акты исполнительной власти, имеющие силу закона, в Республике Казахстан (теоретический анализ) // Журнал российского права. 2000. №9. С. 111-124.

13. Конституции государств - участников СНГ. М., 1999. С. 205—240.

14. Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М., 1997. С. 363-406.

15. Там же. С. 197-262.

16. The Constitution of Romania of December 8, 1991 // www.confmdr.richmond.edu

17. The Constitution of Spain of December 29, 1978 // www.connnder.richmond.edu

18. Hirsen James. Executive Orders – Edicts From a Presidential Throne: Part 2 // www.khouse.org

19. Чудаков М. Ф. Конституционное право Соединенных Штатов Америки. Основные институты: Пособие для студентов. Мн., 1999. С. 181; Olson William J. The Impact of Executive Orders on the Legislative Process: Executive Lawmaking? Submitted Questions and Answers // www.house.gov

20. Spain. The Cortes // www.memory.loc.gov

21. Hirsen James. Executive Orders - Edicts From a Presidential Throne: Part 2 // www.khouse.org

22. Olson William J. Testimony of William J. Olson to the Committee on Rules, Subcommittee on Legislative and Budget Process // www.cato.org

23. The Constitution of Italia of December 22, 1947 // www.confinder.richmond.edu

24. Seminar on the Democratic Functioning of Parliaments. Strasbourg, 1997. P. 43.

25. Умеренков Н. Е. Делегированное законодательство: зарубежный и российский опыт // Конституционное и муниципальное право. 2001. № 2. С. 2-3.

26. Крутоголов М. А. Президент Французской республики. Правовое положение. М., 1980. С. 169.

27. В Англии, например, в сферу таких ограничений включаются: 1) положения законодательства, вытекающие из Европейской конвенции по правам человека; 2) существенные изменения в избирательный закон; 3) полномочия увеличивать строгость приговоров: «There are certain matters which should not be left to delegation. These include: 1) provisions designed to ensure that legislation is clearly compatible with the European Convention on Human Rights; 2) substantial changes to electoral law; 3) the power to increase the severity of a sentencing power».

28. Britannia Panorama: Government — The Law Making Process // www.britannia.com

29. Turner R. Delegated Legislation // www.brunel.ac.uk

30. Delegated Legislation. BBC News. 2000. August, 10 // www.news6.thdo.bbc.co.uk

31. См., например, Statutory Instruments 2002. No 502. The Companies (Competent Authority) (Fees) Regulations 2002, изданный Министром торговли и промышленности (the Secretary of State for Trade and Industry) во исполнение Закона «О Компаниях» 1985 г. (Companies Act 1985) и одобренный парламентом Великобритании 7 марта 2002 г.

32. Delegated Legislation (State Library of New South Wales Legal Tool Kit FAQ) // www.slsw.gov.au

Лагун, Д.А. Акты исполнительной власти, имеющие силу закона: сравнительно-правовой анализ / Д.А. Лагун / Право и демократия : сб. науч. тр. / редкол.: В.Н. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – Минск : БГУ, 2006. – Вып. 17. – С. 3–21.

33. Turner R. Controls over Delegated Legislation // www.brunel.ac.uk.

Лагун, Д.А. Понятие правового акта главы государства / Д.А. Лагун/ Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики: сб. науч. тр. / редкол.: С.А. Балашенко (гл.ред.). – Мн.: БГУ, 2005. – С. 66-79.