**Курсовая работа**

**Институт делегированного законодательства в зарубежных странах**

**Содержание**

ВВЕДЕНИЕ

ГЛАВА I. Теоретические основы делегированного законодательства

1.1 Практика делегированного законотворчества в России и зарубежных странах

1.2 Проблемы делегированного законодательства

ГЛАВА II. Институт делегированного законодательства в зарубежных странах

2.1 Способы делегирования законодательных полномочий

2.2 Инициатива и условия делегирования законодательных полномочий

2.3 Утверждение законодательных актов правительства и требования к ним

2.4 Окончание права на законотворчество правительства

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

**Введение**

Актуальность темы. В последнее время все большее количество государств вводит и использует в своей конституционной практике институт делегированного законодательства. В конце XX столетия во многих странах были приняты новые конституции, которые зачастую устанавливали новый строй, вводили новые институты. В том числе были внесены положения о делегированном законодательстве. Так, в Конституциях Хорватии, Молдовы, Казахстана, Румынии этот институт был введен впервые. В странах, где делегированное законодательство применяется давно, с каждым годом количество принимаемых актов делегированного законодательства растет (к таким странам относятся Великобритания, Австралия, Канада). Столь широкое распространение этого института привлекает наше внимание к выяснению того, какие причины стоят за этим. О том насколько этот вопрос интересует многих государственных деятелей и ученых, могут говорить ежегодные конференции, посвященные проблемам делегированного законодательства.

С усложнением общественной жизни парламент не может в силу определенных причин (сложность проблемы, несовпадение подходов и т.д.) быстро и своевременно законодательно урегулировать новые общественные отношения. Парламент передает решение этих вопросов другим субъектам власти. Чаще всего данным субъектом является правительство. Парламент осуществляет передачу своих полномочий посредством делегированного законодательства. Но не во всех конституциях содержаться нормы,

разрешающие делегированное законодательство, а также регламентирование

его осуществления. На практике институт делегированного законодательства используется и в тех странах, где делегирование законодательных полномочий не предусмотрено конституцией.

В этой связи в юридической литературе как российской, так и зарубежной, все чаще затрагивается тема делегированного законодательства. Высказываются различные точки зрения в отношении того, необходимо ли его использование в деятельности органов государственной власти, полезно ли оно, либо является «неизбежным злом»[[1]](#footnote-1). Рост правительственного нормотворчества вызывает опасение у многих государствоведов. Оно связано с тем, что введение института делегированного законодательства и, следовательно, передача законодательных полномочий органам исполнительной власти может таким образом привести к узурпации власти парламента. Исследования ученых – государствоведов свидетельствуют, что институт делегированного законодательства, его осуществление тесно связано с такими ключевыми демократическими институтами современного государства как разделения властей, парламентаризм и др.[[2]](#footnote-2) Свое опасение ученые объясняют тем, что использование делегированного законодательства приводит к установлению «новой деспотии» исполнительной власти. Стоит разобраться, так ли на самом деле обстоят дела на практике, или здесь имеет место подмена понятия делегированного законодательства понятиями иного рода, ведь практически нигде не раскрывается содержание делегированного законодательство, а иногда его не отделяют от указного права или восполнения пробелов.

В связи с этим необходимо точно определить, что включает в себя понятие института делегированного законодательства, как он сосуществует с другими институтами государства.

Широкое распространение института делегированного законодательства привело к появлению разнообразных форм его осуществления, проанализировав которые, можно сделать выводы о том, какие модели данного института существуют, кто является субъектом данных отношений, каковы цели, сроки, способы и условия подобной передачи полномочий (другими словами, каковы границы применения института делегированного законодательства).

В пользу актуальности темы говорит и тот факт, что российские юристы высказываются за введение данного института в РФ. Российской практике известны случаи издания Президентом актов, имеющих на практике силу законов. Некоторые ученые, пытаясь как-то объяснить сложившуюся ситуацию, расширительно толкуют институт делегированного законодательства, включая в него даже то, что не имеет никакого отношения к данному институту. Причем долгое время в российских научных кругах негативно относились к делегированному законодательству и возможности его введения в нашей стране, считая, что данный институт является проявлением кризиса парламентаризма и ведет к установлению диктаторского режима. К тому же этот вопрос интересен и с той точки зрения, что введение данного института можно рассматривать, как возможность заключить «указное право» в конституционные рамки. Следовательно, попытка теоретического изучения института делегированного законодательства может помочь в определении данного выбора (вводить или воздержаться от введения института; при положительном ответе необходимо решить каким способом и на каких условиях будет введено и будет применяться делегированное законодательство в РФ, а также проанализировать, как его введение скажется на работе Федерального Собрания РФ). Также изучение данной темы важно для развития науки конституционного права.

Все вышесказанное предопределяет объект данного исследования - институт делегированного законодательства как составная часть конституционного права многих стран.

Предметом курсовой работы являются положения конституций зарубежных стран о делегированном законодательстве, законы о делегировании законодательных полномочий, акты делегированного законодательства.

Степень разработанности темы. Попытки комплексного рассмотрения института делегированного законодательства, его видов, способов и условий российскими учеными не предпринимались.

Делегированное законодательство нельзя назвать новым институтом конституционного права. Он существовал и в XVII, XIX веках, но широкое использование института началось только в XX веке. В России до революции научные труды по данной проблематике отсутствовали, также как и в советский период, за исключением обращения в отдельных случаях к вопросу о делегации законодательных полномочий в зарубежных странах. Так, например, в своих трудах В.М. Гессен, В.В.Ивановский, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский обращались к рассмотрению вопросов, связанных с четким определением различных актов государственных органов, а также рассмотрению отдельных случаев делегации законодательных полномочий в некоторых странах Европы.

В советский период институт делегированного законодательства рассматривался более подробно в работах С.Л. Зивса, И.Д. Левина, А.А. Мишина и др., но везде к нему высказывалось негативное отношение.

В настоящее время к вопросу делегированного законодательства обращаются чаще. Различные литературные источники по конституционному праву зарубежных стран содержат краткую информацию о применении данного института в отдельных странах. Первая попытка провести сравнительный анализ условий осуществления института делегированного законодательства была предпринята B.C. Троицким и Л.А. Морозовой в статье «Делегированное законотворчество».

В зарубежных странах к этому вопросу подходили только с точки зрения описания основных моментов применения института. Работы, посвященные непосредственно делегированному законодательству в большинстве своем есть только в странах англо-саксонской модели права – Великобритании, Австралии, Новой Зеландии, США, Индии. Правда, в начале 60-х XX в. в Норвегии Т. Опсалом была защищена докторская диссертация, которая явилась важнейшей работой по проблеме делегированного законодательства во всей Скандинавии. Выводы, к которым он пришел, приняты всей скандинавской правовой наукой.

Цели и задачи курсовой работы. Основными целями исследования является:

• раскрытие понятия и содержания института делегированного законодательства;

• установление причин возникновения института делегированного законодательства с учетом исторического опыта;

• выявление видов и способов осуществления делегированного законодательства, а также пределов его допустимости;

• обоснование предложений по совершенствованию использования института делегированного законодательства в современный период.

Достижение этих целей осуществляется путем решения следующих задач:

• анализ подходов общетеоретического понятия делегированного законодательства, выявление условий осуществления института в различных странах;

• сравнительный анализ соответствующего нормативного материала зарубежного и отечественного законодательства, а также различных вариантов применения института в зарубежных странах и РФ;

• рассмотрение существующих видов делегированного законодательства, внесение предложений по усовершенствованию данного института и построение возможных моделей делегированного законодательства.

Методологическую основу исследования составляют общенаучные методы – исторический, системно-структурный, а также частно-научные методы – сравнительно-правовой, статистический и др.

В курсовой работе особый акцент был сделан на следующие методы:

1. изучение и критический анализ положений конституций и действующего законодательства различных стран, обобщение и систематизация точек зрения и концепций, ученых по проблематике делегированного законодательства;

2. метод сравнительного правоведения при анализе действующих конституций при выявлении и систематизации способов и условий делегированного законодательства.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается во внесении определенного вклада в разработку одной из важных и еще малоизученных тем науки конституционного права. Содержащиеся в работе теоретические положения и выводы будут способствовать дальнейшему накоплению теоретического знания о природе делегированного законодательства, механизме его осуществления, совершенствованию и развитию понятийного аппарата науки конституционного права.

Практическая значимость исследования состоит в том, что в нем осуществляется комплексное изучение того, что является делегированным законодательством; содержащиеся в нем выводы и рекомендации могут быть использованы органами власти в случае введения данного института в Российской Федерации.

Результаты работы могут использоваться в научной деятельности, в учебном процессе юридических факультетов, в курсах конституционного права, а также спецкурсах, посвященных конкретно институту делегированного законодательства.

**Глава I. Теоретические основы делегированного законодательства**

Важнейшую роль в управлении обществом играет законотворческая деятельность государства, как одна из форм осуществления его функций. Законотворческая деятельность представляет собой процесс подготовки и издания законов. От эффективности ее осуществления зависит благосостояние общества и государства.

Органом, главная функция которого заключается в осуществлении законодательной власти, является парламент. Все конституции наделяют парламент законодательными полномочиями. Принятие законов является главной задачей парламента. Теоретически только парламент обладает суверенным правом принимать законы. Как утверждал Н.И. Лазаревский, «законодательная власть в качестве верховной может принимать в форме закона любые распоряжения, хотя бы по существу своему относящиеся к управлению или даже судебной деятельности, и каждое такое распоряжение является, безусловно, обязательным, и никакая ссылка на недействительность такого постановления на том основании, будто бы законодательная власть вышла за пределы своих естественных или законных пределов, ни кем в государстве принята, быть не может: закон подлежит исполнению, хотя бы по содержанию своему и был актом административным или судебным. В то же время обособленность законодательных органов приводит к тому, что никакой другой орган, ни административный, ни судебный, не имеют права, по частным ли случаям, или в общей форме, издавать постановления, которые имели бы силу закона, и всякий такой бы акт был бы недействительным»[[3]](#footnote-3).

В настоящее время законодательная деятельность парламента

претерпела весьма серьезные изменения. В современных государствах парламент продолжает законодательствовать, однако «во многих странах он не является единственным общегосударственным законодательным органом: законы могут издавать и другие органы (Индонезия, Китай), абсолютные монархи (Оман)». Вместе с усложнением функций государства увеличился объем законодательной деятельности парламента, количество принимаемых актов увеличилось, но, тем не менее, центр тяжести в нормотворчестве переместился в правительство. Это объясняют тем, что объем государственной работы настолько возрос, законодательная техника настолько усложнилась, а само законодательство настолько специализировалось, что парламенту по неволе пришлось отказаться от значительной части своих полномочий в пользу правительства. Еще в начале XX в. отдельные государствоведы пришли к выводу о том, что «узкая» теория исполнительной власти (сводящая функции последней только к исполнению законов) навсегда, бесповоротно сдана в политический архив[[4]](#footnote-4).

В последнее время в связи с появлением новых сфер общественных отношений законодательная власть не имеет возможности быстро осуществлять их регулирование. Необходимо искать пути более гибкого и оперативного управления. Ресурсами более быстрого реагирования на появление новых отношений обладает исполнительная власть. Поэтому стоит считать разумным то, что решение многих вопросов законодательная власть перекладывает на исполнительную. В связи с этим в западной науке создана концепция рационализированного парламентаризма, которая осуществляется на практике в ряде стран. Она предполагает ограничение роли парламента и передачу части законодательных полномочий исполнительной власти[[5]](#footnote-5). Однако в странах, где используется концепция рационализированного

парламентаризма, снижение роли парламента не является безусловным: за ним остается последнее слово в решении самых принципиальных вопросов, в том числе и вопросов о правах человека. Так, п.1 ст.82 Конституции Испании 1978г. устанавливает, что Генеральные кортесы могут делегировать правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона по определенным вопросам, за исключением относящихся к развитию основных прав и свобод[[6]](#footnote-6).

Одной из характерных черт современного государства является рост правительственного нормотворчества, в том числе и в форме делегированного законодательства. Нормы, посвященные ему, встречаются в конституциях различных стран. Так, ст.38 Конституции Франции 1958г. гласит: «Правительство может для выполнения своей программы обратиться к парламенту за разрешением путем издания ордонансов в течение ограниченного срока мероприятий, обычно входящих в область законодательства»[[7]](#footnote-7). П.1 ст. 114 Конституции Румынии устанавливает, что «Парламент может принять специальный закон, уполномочивающий правительство издавать ордонансы в областях, не являющихся предметом органических законов»[[8]](#footnote-8). Согласно п.1 ст.88 Конституции Хорватии 1990 г. «Палата представителей может сроком на один год уполномочить Правительство Республики Хорватия издавать указы по отдельным вопросам, относящимся к ее компетенции, за исключением вопросов, связанных с регулированием осуществления предусмотренных Конституцией свобод и прав гражданина, национальных прав, избирательной системы, организации, компетенции и порядка деятельности государственных органов и местного самоуправления»[[9]](#footnote-9) П.2 ст. 164 Конституции Швейцарии 1999 г. содержит положение о том, что «федеральный закон может предусмотреть делегирование полномочий по изданию правовых норм, если только это не исключается Конституцией, п.1 ст.45 Конституции Королевства Марокко 1996г. гласит: «На определенный срок и в определенных целях Правительство может быть уполномочено законом посредством декретов на принятие мер, обычно входящих в сферу действия закона». Положения о делегированном законодательстве содержатся в ст.ст.76-77 Конституции Италии 1947г., ст.82 Конституции Испании 1978г., ст.68 Конституции Бразилии 1988г., ст.78 Конституции Армении 1995г. и др. Вместе с тем существует ряд государств, в конституциях которых подобные статьи отсутствуют.

Термин «делегированное законодательство» в разных странах толкуют не одинаково, и вопрос о допустимости делегирования законодательных полномочий решается в конституциях неравнозначно. Существуют различные подходы к определению понятия делегированного законодательства. Некоторые источники указывают на то, что это деятельность, другие определяют этот институт через совокупность актов (делегированное законодательство – акты исполнительной власти, изданные по поручению парламента и имеющие силу закона[[10]](#footnote-10)). Такое двоякое понимание вытекает из двух значений термина «законодательство». Думается, что и тот и другой подход имеют право на существование.

В некоторых странах континентальной Европы к актам делегированного законодательства относятся лишь те правительственные акты, которые не просто издаются по уполномочию парламента, но и наделены силой закона. Л. Дюги писал в начале ХХв.: «С формальной точки зрения законом будет всякое определение, исходящие от органа, который в данной стране рассматривается как непосредственный выразитель суверенной воли коллективности, образующий основу государства. С материальной точки зрения законом будет всякий акт, который по своему существу является законом, независимо от органа, его создавшего»[[11]](#footnote-11). Так, французская конституция 1958г., установив в первой части ст.34, что «законы принимаются парламентом», предусмотрела в ст.38 довольно существенное отклонение от этого принципа: «Правительство может для выполнения своей программы обратиться к Парламенту за разрешением осуществить путем издания ордонансов в течение ограниченного срока мероприятия, обычно входящее в область законодательства. Ордонансы принимаются в Совете министров после получения заключения Государственного совета. Они вступают в силу после их опубликования, но утрачивают ее, если законопроект об их утверждении не внесен в Парламент до истечения срока, указанного уполномочивающим законом. По истечении срока, упомянутого в первом абзаце настоящей статьи, ордонансы по вопросам, входящим в область законодательства, могут быть изменены лишь законом»[[12]](#footnote-12).

Отсюда следует, что ордонансы имеют ту же юридическую силу, что и законы, то есть суть законы в материальном смысле, не будучи таковыми в смысле формальном.

В Германии правительство или министр могут издавать правовые постановления только по прямому уполномочию закона в каждом случае, причем эти постановления носят подзаконный характер, то есть не представляют собой законов даже в материальном смысле (ст.80 Основного закона ФРГ 1949г.)[[13]](#footnote-13).

Стоит обратить внимание на то, как этот вопрос решается в

Великобритании, где нет писаной конституции. Учение о двух понятиях закона не смогло пустить здесь столь глубокие корни, как в странах континентальной Европы, потому что особенности исторического развития этой страны выдвинули на первый план различие не между парламентскими и правительственными актами, а между статутом и судебным прецедентом, длительное время являвшегося основным источником права Великобритании. Поэтому здесь закон определяется как формальное постановление относительно какого-либо правила поведения, подлежащего в будущем соблюдению со стороны тех лиц, к которым оно обращено. Уже к концу XVI века было признано, что парламентский акт представляет собой самое авторитетное воплощение английского закона, имеющее преимущество перед королевскими указами и решениями судебных органов. Но статут, будучи писаным законом, имеет то общее с судебным прецедентом, как неписаным законом, что именно суд стоит на его защите. Британские юристы в качестве непременного атрибута закона рассматривают возможность судебного преследования граждан за нарушение его установлений. Поэтому в трудах британских государствоведов встречается определение закона как нормы, защищаемой судами[[14]](#footnote-14).

Правительство в Великобритании не обладает правом издавать законы, однако поскольку существует широкая практика правительственного нормотворчества, английские юристы сделали вывод о том, что все парламентские акты являются законами, но не все законы парламентскими актами. Обосновывается это тем, что за нарушение правительственного акта гражданина можно привлечь к ответственности через суд, а это как раз и указывает на то, что такие акты представляют собой законы.

* 1. **Практика делегированного законотворчества в России и зарубежных странах**

Юридический словарь определяет делегированное законотворчество как издание правительством по уполномочию парламента нормативных актов, имеющих силу закона. 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.

Формирование законодательства относится к прямой обязанности высших органов государственной власти.

Исходя из определения, данного С.С. Алексеевым[[15]](#footnote-15), закон – это нормативный юридический акт высшего государственного (обычно, представительного) органа или непосредственно народа, обладающий высшей юридической силой и содержащий первичные (изначальные) правовые нормы страны. Первичные, изначальные юридические нормы означают, что раньше в правовой системе таких норм не было, либо представительный орган власти объединяет (кодифицирует) разрозненные нормы, закладывая основы регулирования в полном объеме. При этом закон касается ключевых вопросов жизни страны в экономической, политической, социальной сферах. Иначе говоря, с закона начинается юридическое регулирование общественных отношений данного рода.

В отличие от закона, правительственные нормативно-правовые акты призваны обеспечивать на основании законов конкретизированное регулирование всего комплекса общественных отношений, поэтому они занимают важное место в правовой системе.

Говоря о субъектах законотворчества, можно отметить, что Основной закон закрепляет это право за парламентом, отсюда закон – это акт строго определенных, высших по статусу субъектов в государстве, как правило, высшего представительного (законодательного) органа страны или непосредственно народа (в порядке референдума), таким образом, субъектов, являющихся носителями государственного суверенитета. Одновременно Конституции большинства стран закрепляют подзаконный характер актов правительства. Однако это не означает их меньшую обязательность; они обладают необходимой юридической силой, но не имеют такой же всеобщности и верховенства, как законы, доминирующие над всеми иными нормативно-правовыми актами.

В конституционном праве зарубежных стран нет единого отношения к практике делегированного законотворчества. Можно выделить три группы государств, где:

1. Основной закон прямо запрещает законотворческую деятельность правительства (Россия, Мексика);

2. прямо не выражено отношение к делегированному законодательству (например, Великобритания);

3. конституции санкционируют законотворческую деятельность правительства и достаточно четко регламентируют этот процесс.

Особого выделения заслуживает косвенное законотворчество, которое будет рассмотрено ниже.

Рассматривая первую группу государств, следует подчеркнуть, что согласно Конституции РФ 1993г. Федеральное Собрание провозглашено представительным и законодательным органом страны. Законопроекты вносятся в Государственную Думу, ею принимаются законы и передаются на одобрение Совета Федерации, после чего подписываются Президентом. Конституция не предусматривает каких-либо изменений в этой законотворческой цепочке, что позволяет утверждать о неприемлемости прямого делегированного законотворчества и России. Кроме того, в ст. 115 прямо указывается на подзаконный характер актов Правительства.

Заслуживает, однако, внимания тот факт, что в России был период, когда Верховный Совет предоставлял Президенту РФ право издавать указы, не соответствующие действующему законодательству. Данное право было предоставлено постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 1 ноября 1991г. О правовом обеспечении экономической реформы. Согласно постановлению Президент наделялся правом приостанавливать законодательные акты СССР, а также издавать указы, находящиеся в противоречии с действующим законодательством, в целях оперативного регулирования хода экономической реформы. В последнем случае проекты этих актов должны представляться в Верховный Совет (а в период между сессиями – в Президиум Верховного Совета) и если он их не отклонит, то указы вступали в силу.

Подобным способом Президент с 1991г. по конец 1993г. пользовался довольно часто. В качестве примеров можно назвать Указы от 16 декабря 1993г. Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы, от 24 декабря 1993г. О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ, которые вносили значительные изменения в земельные отношения в стране.

Еще одним государством, конституция которого прямо запрещает делегированное законодательство, является Мексика. Конституция этой страны устанавливает, что ни в каком случае исполнительной власти не могут быть предоставлены полномочия на издание актов, имеющих силу закона.

Как выше указывалось, в Великобритании официально не выражено отношение к делегированному законодательству, поэтому, несмотря то, что законодательные функции принадлежат парламенту, законом может быть предоставлено право министру или другому лицу издавать указания такого рода, которые обычно содержатся в законах. Не существует положений, которые запрещали бы парламенту частично передавать свои законодательные полномочия другим органам, что на практике делалось в недалеком прошлом довольно часто. Уже во время Первой мировой войны правительство на основании Акта о защите королевства 1914г. (статья Об обеспечении государственной безопасности и защите королевства) получило практически неограниченные полномочия на делегированное законотворчество. Еще более обширные права на выполнение законодательных функций получило оно по Акту о чрезвычайных полномочиях в области обороны 1939г., в соответствии с которым на правительство была возложена ответственность за сохранение государственной безопасности и порядка, обеспечение жизненно важных задач.

Поскольку парламентская процедура, как мы увидим ниже, достаточно громоздка и для принятия решений обычно требуется значительное время, а жизнь нередко такого времени не оставляет, конституции многих стран предусматривают возможность делегирования парламентами своих полномочий другим государственным органам, имеющим возможность принимать решения более оперативно. За парламентами при этом остается последующий контроль. Парламентские полномочия делегируются обычно правительству.

Чаще всего это законодательные полномочия, и правительство, получив их, осуществляет делегированное законодательство.

Пример подробного его регулирования дает Испанская конституция. Согласно ее ст. 82, Генеральные кортесы смогут делегировать Правительству полномочие издавать нормы, имеющие силу закона, по определенным вопросам, которые не могут быть предметом органических законов. Законодательная делегация должна будет предоставляться посредством базового закона, когда его предметом будет создание текстов в виде статей, или обычного закона, когда речь идет об объединении различных законодательных текстов в один единый. Она будет предоставляться в выраженной форме по конкретному вопросу и с установлением срока для ее осуществления. Делегация исчерпывается, когда Правительство опубликует соответствующую норму. Нельзя считать, что делегация предоставлена молчаливо или на неопределенное время. Не будет также допускаться субделегация властям, иным, чем само Правительство. Базовые законы точно определят предмет и объем законодательной делегации, принципы и критерии, которым надлежит следовать при ее осуществлении. Полномочие на объединение законодательных текстов определит нормативную сферу, к которой принадлежит содержание делегации, уточнив, ограничивается ли она только формулированием единого текста или включает упорядочение, прояснение и согласование законодательных текстов, подлежащих объединению. Не затрагивая собственную компетенцию трибуналов, делегирующие законы смогут устанавливать в каждом случае дополнительные формулы контроля.

Согласно ст. 83, базовые законы ни в коем случае не смогут разрешать изменение самого базового закона и уполномочивать на издание норм, имеющих обратную силу. Статья 84 дает Правительству право возражать против рассмотрения законопредложения или поправки, которые бы противоречили действующей законодательной делегации. В таком случае возможно представление законопредложения о полной или частичной отмене делегирующего закона. Правительственные предписания, содержащие делегированное законодательство, должны, согласно ст. 85, именоваться законодательными декретами.

Такое подробное конституционное регулирование делегированного законодательства случай нечастый. Обычно конституционное законодательство в этом вопросе более лапидарно. В польской Малой конституции ему отведена одна ст. 23, состоящая из 7 частей. Согласно этой статье (ч. 14), Сейм по мотивированному предложению Совета министров может абсолютным большинством голосов уполномочить его на издание распоряжений с силой закона. Уполномочивающий закон определяет предмет регулирования или сферу действия полномочия. В период действия уполномочивающего закона законодательная инициатива по предмету полномочия принадлежит исключительно Совету министров. Полномочие не может касаться изменения Конституции, выборов Президента, Сейма, Сената, а также органов территориального самоуправления, бюджета государства, личных свобод и прав граждан, их политических свобод и прав, а также прав и обязанностей, вытекающих из отношений трудовых и социального обеспечения, равно как согласия на ратификацию международных договоров.

Таким образом, мы видим, что, хотя польское регулирование данного института более краткое, чем испанское, оно содержит такие серьезные его ограничения, которые испанский законодатель, возможно, счел сами собой разумеющимися, но, на мой взгляд, это недостаток испанского конституционного текста.

Делегированы, могут быть и другие полномочия. Так, согласно части первой ст. 79 итальянской Конституции, Палаты передают Президенту Республики право амнистии и помилования законом о делегировании. Примечательно здесь не только то, что и право помилования делегируется Парламентом, хотя обычно оно принадлежит к собственной компетенции главы государства, но и то, что делегирование имеет не длящийся, а однократный характер. Это вытекает из части второй указанной статьи, согласно которой амнистия и помилование не могут применяться к преступлениям, совершенным после внесения предложения о делегировании.

В тех странах, где конституции разрешают парламенту делегировать свои законодательные полномочия правительству, устанавливаются специальные формы парламентского контроля за соблюдением пределов и выполнением условий такой делегации.

Так, в Германии Регламент Бундестага предусмотрел, что нормативные акты Федерального правительства, которые требуют одобрения Бундестага или отмены которых Бундестаг может потребовать в течение определенного срока, передаются президентом Бундестага по согласованию с советом старейшин непосредственно в компетентные комитеты с назначением срока для представления доклада. Если комитет своевременно доклада не представит, вопрос включается в повестку дня следующего заседания Бундестага для принятия решения и без этого доклада. Естественно, что Бундестаг может оставить в силе правительственное правовое предписание либо отменить его.

В Испании, согласно Регламенту Конгресса депутатов, обсуждение и голосование по вопросу об утверждении или отмене королевского декрета-закона (это правительственный акт, но оформляется как королевский) проводятся на пленарном заседании или на заседании постоянной депутации после того, как минуют 30 дней со дня промульгации декрета-закона, причем в повестку дня его можно включать сразу по опубликовании в Болетин офисьяль (Boletin Oficial del Estado официальный бюллетень государства).

После сообщения члена Правительства об основаниях для издания декрета-закона проводятся обсуждение в целом и голосование за утверждение акта или его отмену. Если палата декрет-закон утвердила, председатель спрашивает, не желает ли какая-либо парламентская группа, чтобы декрет-закон рассматривался как законопроект. Если такое желание высказано, оно выносится на решение палаты. При положительном решении декрет-закон рассматривается как законопроект по срочной процедуре без допущения поправок, предлагающих возвратить его в целом. Постоянная депутация рассматривает в качестве законопроектов по срочной процедуре декреты-законы, изданные Правительством в период между легислатурами. Постановление об утверждении или отмене королевского декрета-закона публикуется в официальном бюллетене государства.

В тех случаях, когда делегирующий закон предусматривает дополнительный контроль за актами делегированного законодательства и какой-либо депутат или парламентская группа в течение месяца после издания акта в письменном обращении к бюро Конгресса возразили против какого-либо положения этого акта, он направляется в соответствующую комиссию палаты, которая должна в установленный срок представить заключение. Оно обсуждается в палате в соответствии с общими правилами законодательного процесса, а юридическими последствиями контроля являются те, которые предусмотрены в делегирующем законе.

**1.2 Проблемы делегированного законодательства**

Проблемы делегированного законодательства принадлежат к довольно сложным вопросам правотворческого процесса не только в Российской Федерации, но и во многих зарубежных странах, в которых данный институт получил широкое развитие еще в XX в. Исходя из принципа разделения властей, исключительное право на осуществление законодательной власти принадлежит парламенту, но изменившаяся политическая и социально-экономическая ситуация в демократических странах мира заставила внести некоторые коррективы в национальное законодательство. Исполнительная власть расширила свои возможности в правотворческой деятельности не только посредством использования права законодательной инициативы, но и через институт делегирования полномочий.

Институт делегированного законодательства - это совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих деятельность уполномоченного органа по осуществлению переданных ему законодательных полномочий, а также деятельность парламента по наделению органа публичной власти полномочиями из сферы своей компетенции и контролю за их осуществлением[[16]](#footnote-16). Делегированное законодательство является составной и неотъемлемой частью конституционного (государственного) права многих стран и в современный период развития общества широко используется. Количество актов, принимаемых в порядке делегированного законодательства, очень велико.

Одной из главных причин появления и быстрого развития делегированного законодательства является более ускоренное принятие правового акта, чем в парламентском законотворчестве. Так называемое опережающее законотворчество. В случае непредвиденных обстоятельств, когда требуется срочная разработка законов, акты делегированного законодательства можно использовать, не дожидаясь очередной сессии парламента и окончания полной процедуры парламентского законотворчества.

Важную роль в процессе расширения сферы делегированного законодательства и усиления его воздействия на общественные отношения играют и такие факторы, как его способность изменять и дополнять содержание законов, исходя из требований конкретной политической и экономической ситуации в стране. Существенным фактором в проявляющейся тенденции выступает также усложнение общественных отношений в мире. Современное состояние правотворческой деятельности государства характеризует небывалая интенсивность в принятии нормативных правовых актов: все социально значимые решения в государственном механизме управления обществом, как правило, требуют должного их нормативного обеспечения[[17]](#footnote-17).

В странах континентального права (романо-германской правовой семьи), в том числе и в Российской Федерации, преобладает концепция закона как акта, принятого исключительно парламентом. Однако, провозглашая парламент высшим или даже единственным органом законодательной власти, конституции подавляющего большинства стран этой группы вместе с тем предоставляют главе государства или правительству право принимать нормативные правовые акты, имеющие силу закона. Широкое распространение в странах с континентальной или близкой к ней системой права получила концепция, согласно которой закон рассматривается не только в формальном смысле (акт парламента), но и в материальном. Впервые эта концепция была воплощена в Конституции Франции 1958г., которая предметно ограничила законодательную власть парламента, определив круг вопросов, по которым он может принимать законы. Все иные вопросы регулируются регламентами, то есть нормативными актами исполнительной власти[[18]](#footnote-18).

Нормативные правовые акты органов исполнительной власти - это акты, издаваемые главой государства, правительством, министрами и руководителями различных ведомств. В подавляющем большинстве стран нормативные акты являются как по своему содержанию, так и по количеству одним из важнейших видов источников конституционного права. Объясняется это двумя обстоятельствами: той значительной ролью, которую в современном государстве играет аппарат исполнительной власти, что проявляется, в частности, и в широком участии в процессе правотворчества; ростом и усложнением этого аппарата, обусловленными активным вмешательством государства в экономическую, социальную жизнь общества.

Прежде всего, следует выделить нормативные правовые акты, которые издаются главой государства (президентом, монархом), но имеют силу закона. Эти акты, называемые по-разному (декреты-законы, ордонансы, декреты, указы), принимаются главой государства, как по прямому предписанию конституции, так и по уполномочию парламента. В первом случае акты, имеющие силу закона, принимаются главой государства на основании общей компетенции, предоставленной ему конституцией (Италия, Сирия, Индия, Марокко). Например, Конституция Италии предусматривает, что Президент «издает декреты, имеющие силу закона»[[19]](#footnote-19). Во втором случае парламент может делегировать главе государства свои законодательные полномочия на определенный срок и по определенным вопросам (Испания, Италия, Румыния и др.). По общему правилу акты главы государства и правительства, министров, имеющие силу закона, предоставляются на утверждение парламента.

В Конституции Российской Федерации закреплены три основные формы правотворчества: принятие нормативных правовых актов непосредственно народом путем референдума, органами государства, заключение различного рода соглашений, содержащих нормы права (между Российской Федерацией и субъектами, входящими в ее состав, между субъектами Федерации, между государственными органами и общественными объединениями).

В ст. 94 Конституции Российской Федерации 1993г. указывается, что Федеральное Собрание - законодательный орган РФ. Признание Федерального Собрания законодательной властью означает вместе с тем, что ни один закон Российской Федерации не может быть издан, если он не рассмотрен и не одобрен парламентом, а сам парламент обладает полной и ничем не ограниченной в рамках полномочий РФ и ее Конституции компетенцией в сфере законодательства. Однако ранее в России имели место случаи принятия нормативных правовых актов, имеющих силу закона, не парламентом, а иным органом власти. В прошлом Президиум Верховного Совета СССР согласно Конституции наделялся полномочиями по принятию в период между сессиями указов, имеющих силу закона, но их требовалось утвердить на ближайшей сессии. По мнению профессора А.С. Автономова, таких указов было значительно больше, чем законов. В теории утвердилось мнение, согласно которому такая законодательная деятельность должна была производиться только в исключительных случаях. Но она превратилась в обычную практику, когда законодательствовал Президиум, а сам Верховный Совет утверждал список указов, не вникая в их суть. За период с 1938 по 1988г. Верховный Совет СССР на своем пленарном заседании принял, не считая законов о бюджете и плане, в совокупности менее половины актов, имеющих силу закона. Все остальные акты были одобрены Президиумом и утверждены без обсуждения Верховным Советом СССР. Да и законы, принимаемые непосредственно Верховным Советом, утверждались обычно без обсуждения в том виде, в каком они были предложены в проекте, причем депутаты практически не пользовались правом законодательной инициативы, а законопроекты исходили от исполнительных органов. Коренного перелома в этой ситуации не произошло и после создания, постоянно действующего Верховного Совета СССР в 1989г. Во-первых, над Верховным Советом стоял Съезд народных депутатов СССР, который в определенной степени сковывал его инициативу. Во-вторых, требовалось значительное время, чтобы законодательство Верховного Совета вытеснило нормативные акты, принятые Президиумом Верховного Совета за весь предыдущий срок, а Верховный Совет, в свою очередь, был занят другими вопросами. В-третьих, после учреждения поста Президента СССР он начал довольно активно издавать указы, причем указы Президента принимались в значительно более короткие сроки, нежели законы СССР[[20]](#footnote-20).

Конституция Российской Федерации 1993г. в ч. 1 ст. 115 установила, что Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации. Это положение должно рассматриваться в системной связи с теми положениями Конституции Российской Федерации, которые предусматривают наличие федеральных законов как правовых инструментов ограничения основных прав (ч. 3 ст. 55 или ст. 57 Конституции РФ). Данная норма представляется достаточно широкой и нечеткой. Если постановления издаются во исполнение законов (и Конституции РФ, и нормативных указов), то должна существовать связь между законами и исполняющими законы постановлениями Правительства Российской Федерации.

При передаче парламентом законодательных полномочий исполнительному органу власти, в процессе разработки нормативных правовых актов и поправок к законам, большая роль отводится правовым службам, действующим в органах исполнительной власти.

Интересен опыт Великобритании, где в отличие от многих юрисдикций проекты основного законодательства готовятся централизованно, а не в отдельных государственных департаментах, продвигающих закон. По мнению директора Центра исследований в области законодательства и парламентаризма Великобритании, профессора Университета Стратклайда Дж. Бейтса[[21]](#footnote-21), «это ведет к сохранению единого стиля и влечет меньший риск возникновения двусмысленностей и судебных процессов». Тем не менее, делегированное законодательство, например инструкции, почти неизменно готовится юристами, занятыми в отдельных департаментах. Несмотря на руководство по сохранению единого стиля, при составлении проектов делегированного законодательства в итоге стиль не сохранялся.

Заслуживает внимания опыт организации юридической службы Министерства юстиции Канады. Министерство юстиции является юридическим советником Правительства и помогает министерствам разрабатывать, пересматривать и интерпретировать законы, занимает особый статус: проводит юридическую экспертизу законопроектов на всех этапах процесса - от выработки законодательного предложения на основе первоначальных идей до составления проекта закона, готового для предоставления в парламент. Например, Министерство юстиции детально анализирует все законодательные предложения с целью выявления всех предложений, которые могут привести к тому, что закон будет оспорен в суде как противоречащий Канадской хартии прав и свобод. Министерство юстиции обеспечивает предоставление юридических услуг всем министерствам и ведомствам Канады.

Министерство юстиции предоставляет разработчиков законопроектов из числа сотрудников своего Отдела законодательства. Они являются экспертами по приданию правительственной политике законодательной формы и стиля. Разработчики законодательства обеспечивают последовательность, логичность и беспристрастность предлагаемых федеральных законодательных актов, а также целостность правовой системы. Они исполняют роль консультантов по многим вопросам, касающимся правовых принципов и политики.

Разработчики обеспечивают предоставление текста в правильной перспективе. Поскольку они в меньшей степени вовлечены в выработку политики, они более подходят на роль разработчиков, которые обеспечивают составление законов на языке, понятном членам Парламента, общественности и судам. Эта задача решается благодаря соблюдению правил составления законодательных проектов и учету правил и принципов, которыми руководствуются суды при толковании законов[[22]](#footnote-22). К сожалению, правовые службы в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации, в отличие от вышеотмеченных стран, имеют ряд особенностей, которые не позволяют компетентно осуществлять деятельность органа.

Основными нормативными правовыми актами, регулирующими правовой статус юридических служб в Российской Федерации, являются Указ Президента Российской Федерации от 8 мая 2001г. N 528 «О некоторых мерах по укреплению юридических служб государственных органов»[[23]](#footnote-23), Типовое положение о юридической службе федерального органа исполнительной власти, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002г. N 207[[24]](#footnote-24). В документах закрепляются организационные основы деятельности юридических служб, их функции, права, обязанности и ответственность руководителя юридической службы.

Согласно п. 3 Типового положения Постановления Правительства Российской Федерации юридические службы наделяются особым статусом в структуре федерального министерства, а именно: «...организуется в виде самостоятельного структурного подразделения центрального аппарата федерального органа исполнительной власти (департамент, главное управление, управление, отдел) и возглавляется руководителем (начальником), назначаемым на должность и освобождаемым от должности в установленном порядке. Структура юридической службы и штатная численность работников определяются руководителем федерального органа исполнительной власти».

Приведенная норма не только определяет самостоятельность и независимость определенного аппарата от других подразделений, но и предусматривает ответственность юридической службы перед вышестоящим руководством. Однако в утвержденных положениях федеральных министерств не всеми было предусмотрено создание юридических служб. Так, Министерство обороны Российской Федерации не имеет в структуре специального департамента или отдела юридической службы; в Министерстве образования и науки Российской Федерации правовой отдел работает при Департаменте экономики и финансов.

Вместе с тем в п. 11 Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти уточняется: «Возложение на юридическую службу функций, не относящихся к правовой работе, не допускается». Но в положении Министерства культуры и массовых коммуникаций регламентирована деятельность административно-правового Департамента, в функции которого входят вопросы: документационное, организационное, техническое, кадровое, хозяйственное и правовое обеспечение. Данное положение ставит под сомнение качество правового обеспечения деятельности ведомства и подготовки ими проектов нормативных правовых актов. Кроме того, в деятельности юридических служб федерального органа государственной власти имеет немаловажное значение уровень подготовки и квалификации руководителя и работников отдела, которые должны иметь высшее юридическое образование. В п. 5 Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти определяются требования, предъявляемые к руководителю (начальнику) юридической службы: «Должен иметь высшее юридическое образование и соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации». Однако во многих положениях федеральных органов исполнительной власти в разделе «Организация деятельности» данная норма отсутствует.

Состояние российского законодательства, его совершенствование и качество принимаемых законов, адекватно отражающих потребности общественного развития, напрямую связано с организацией юридических служб в федеральных органах исполнительной власти.

Вышеприведенное показывает, что положения министерств о правовом статусе юридических служб в некоторых федеральных органах исполнительной власти не соответствуют нормам Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2002г. N 207.

Для разрешения всех перечисленных проблем необходимо федеральным органам исполнительной власти привести нормативные акты министерств в соответствие с Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2002г. N 207 «Об утверждении Типового положения о юридической службе федерального органа исполнительной власти». Кроме того, на примере рассмотренного зарубежного опыта (Канады) по проведению Правительством правовой экспертизы и анализа законопроектов, разработанных органами исполнительной власти, было бы целесообразно поручить Комиссии Правительства РФ по законопроектной деятельности[[25]](#footnote-25) включить в перечень рассматриваемых ими вопросов проекты постановления, делегированные Государственной Думой Федерального Собрания РФ Правительству РФ. Комиссия должна осуществлять мониторинг, координацию и консультирование по стратегии регулирования и принятия правительственных постановлений, а также контролировать их соответствие экономической, социальной и федеративной стратегиям развития государства.

Законом, который бы закрепил организационные и процедурные вопросы принятия правового акта, делегированного парламентом, мог бы стать Федеральный закон «О нормативных правовых актах в РФ». Этот документ определил бы три базовых требования для создания делегированного законодательства: правовая экспертиза, регистрация, опубликование в официальных изданиях. Контрольные функции должны принадлежать специально образованной Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ по контролю за делегированным законодательством.

Следовательно, вопросы формирования эффективной законодательной системы современной России являются актуальными и значимыми с точки зрения, как теории права, так и практики правотворческой деятельности. При этом в качестве основной задачи, с решением которой связывается оптимизация современного российского законодательства, следует назвать преодоление пробелов в праве. Сегодня именно сотрудничество между ветвями власти является основой для повышения эффективности законотворчества[[26]](#footnote-26).

**Глава II. Институт делегированного законодательства**

**в зарубежных странах**

Делегированное законотворчество (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 делегированный 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 законотворчества 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 законотворчества, 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 изменения 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.

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).

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.

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. 3ст. 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).

Основная нагрузка по контролю над делегированным законодательством приходится на парламент – орган, инициирующий 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.

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[[27]](#footnote-27).

**2.1 Способы делегирования законодательных полномочий**

Исходя из сложившейся конституционной практики, делегирование законодательных полномочий парламента правительству может быть осуществлено двумя способами - прямым и косвенным.

При прямой делегации законодательных полномочий парламент издает акт, на основании которого правительство получает право на делегированное законодательство, с указанием, какой конкретно орган, на какой срок и по каким вопросам получает такое право.

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 название «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 законна. 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 Италиив 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 1993г. «О Государственном гербе РФ» и от 11 декабря 1993г. «О Государственном гимне РФ».

При косвенном делегировании законодательных полномочий парламентский закон составляется в очень общих выражениях и применить его без соответствующей нормоустанавливающей деятельности исполнительных органов невозможно. Подобная практика обычно не имеет законодательной регламентации этого процесса, исключение составляет Франция. В ч. 2 ст. 34 Конституции этой страны указано, что закон определяет основные принципы:

а) общей организации национальной обороны;

б) свободного управления местных коллективов;

в) образования;

г) режима собственности, вещных прав, гражданских и торговых обществ;

д) трудового права, профсоюзного права и социального обеспечения.

По названным вопросам парламент издает лишь законы-каркасы, устанавливая главные принципы, без конкретизации которых невозможно их полноценное исполнение. Поэтому правительство в таком случае издает акты, конкретизирующие закон и имеющие высшую юридическую силу.

Косвенный способ делегирования по существу ведет к созданию делегированного законодательства без полномочий. Обычно в странах, где конституции допускают делегированное законодательство, издание правительством актов, имеющих силу закона, без специального уполномочивания парламентом не допускается. Так, в ч. 1 ст. 77 Конституции Италии указывается, что Правительство не может без точно выраженного полномочия палат издавать декреты, которые имели бы силу обычного закона. Однако из этого правила есть исключения.

Так, ст. 86 Конституции Испании позволяет Правительству в чрезвычайных и срочных случаях издавать временные законодательные акты в форме декретов-законов, которые не могут затрагивать порядок деятельности основных институтов государства, права, обязанности и свободы граждан, положение региональных автономных объединений, а также всеобщее избирательное право. Такие временные законы должны немедленно ставиться на обсуждение и голосование Конгресса депутатов (нижней палаты) в полном составе, а если он в это время не созван, то созывается специально в 30-дневный срок со дня промульгации данного акта. Конгресс в течение 30 дней должен объявить об утверждении или не утверждении декрета-закона, в связи, с чем Регламент палаты предусматривает специальную краткую процедуру.

Эти акты, как уже отмечалось, именуются в Конституции Испании временными. Переход их в постоянное качество зависит от воли законодательного органа. Однако в конституции не регламентирован прямо вопрос о том, с какого срока эти акты действуют, а случае их утверждения и не действуют при их отклонении, а также подлежат ли они исполнению в указанный тридцатидневный срок до рассмотрения декретов Конгрессом депутатов. Исходя из смысла рассматриваемой конституционной нормы, а также упомянутого в ней термина «промульгация», данные законы до рассмотрения их в нижней палате Генеральных Кортесов принимаются к исполнению со дня их промульгации. В случае их утверждения они действуют с этого момента, а в случае их отклонения парламентом они считаются недействительными с моментами их официального утверждения в качестве таковых главой государства.

**2.2 Инициатива и условия делегирования законодательных полномочий**

Любое делегирование законодательных полномочий предполагает инициативу парламента или правительства. Несмотря на то, что конституции Италии, ФРГ и Испании предполагают инициативу парламента на передачу своих законотворческих полномочий, возникает вопрос, что делает парламент: санкционирует передачу части законодательных полномочий (в случае предложения правительства, как во Франции) либо сам инициирует этот процесс. Проблема, по-видимому, состоит в том, к кому раньше придет осознание необходимости делегированного законодательства. Вместе с тем эта проблема приобретает определенную значимость во Франции, в ст. 38 Конституции которой прямо закреплена инициатива правительства. Таким образом, если в Италии, Испании и Германии парламент сам может начать процесс по делегированию законодательных полномочий либо санкционировать его по предложению правительства, то во Франции предусмотрен лишь один способ - санкционирование просьбы правительства о передаче ему части законодательных полномочий.

Надо отметить, что в любом случае рамки полномочий не связаны просьбой правительства, т.е. условия делегирования полностью зависят от усмотрения парламента.

Заслуживает внимания и вопрос о том, кто конкретно наделяет правительство законодательными полномочиями: парламент в целом или одна из его палат. Поскольку делегирование представляет собой передачу полномочий органа законодательной власти, то решение об этом должны принимать обе палаты парламента. Об этом прямо указано в ст. 38 Конституции Франции и ст. 77 Конституции Италии. В Испании и ФРГ решение о делегировании полномочий оформляется законом, порядок принятия которого обусловлен обязательным участием обеих палат парламента.

Что касается условий делегирования законодательных полномочий, то надо иметь в виду, что любая передача полномочий не может быть безусловной. Парламент делегирует права правительству с указанием цели, круга вопросов, срока их осуществления. Согласно ст. 38 Конституции Франции правительство для выполнения своей программы вправе просить парламент разрешить в течение ограниченного срока осуществлять мероприятия путем издания ордонансов, обычно относимых к законам. Наиболее ярким примером реализации этой нормы Основного закона может служить Закон от 2 июня 1986 г.6, уполномочивающий правительство принимать различные меры социального и экономического характера. Этим Законом правительству предоставлялось право в течение шести месяцев с момента опубликования акта и при соблюдении ст. 38 Конституции изменять или отменять некоторые положения хозяйственного законодательства о ценах и конкуренции, а также изменять положения Трудового кодекса. Общего кодекса налогов и законодательства о торговых обществах.

В ФРГ согласно ч. 1 ст. 80 Конституции делегирование законодательных полномочий осуществляется с одновременным определением содержания, цели и объема предоставленных прав.

Конституция Италии 1947г. устанавливает довольно суженные рамки применения практики делегированного законодательства. В частности, законодательные функции могут быть переданы правительству не иначе как с указанием руководящих принципов и критериев и в отношении конкретного круга вопросов. Кроме того, правительство не может издавать законы без разрешения палат (ст. 76 и 77 Конституции).

Наиболее ограниченная практика применения делегированного законодательства существует в Испании. В Конституции 1978г. предусмотрено, что Генеральные Кортесы (парламент) могут делегировать Правительству полномочия издавать нормативные акты, имеющие силу закона, по вопросам, предварительно ими определенным, за исключением законов о развитии основных прав и свобод, одобряющих Статуты об автономии, регулирующих порядок всеобщих выборов (т.е. за исключением органических законов). При предоставлении законодательных полномочий правительству должны быть соблюдены следующие требования:

а) определенная форма делегации законодательных полномочий;

б) указание конкретного срока пользования этими полномочиями;

в) четкое определение целей и пределов полномочий;

г) круг вопросов, по которым возможно осуществление передаваемых полномочий;

д) установлены принципы и критерии, которыми необходимо руководствоваться в процессе осуществления указанных полномочий.

В большинстве государств, допускающих практику делегированного законодательства, не выделены виды передачи прав на издание актов, имеющих силу закона. Исключение составляет Испания, в ст. 82 Конституции которой названы два вида делегирования полномочий: а) на выработку нового текста или б) на переработку старого, но действующего законодательства.

В последнем случае устанавливаются пределы осуществления законодательных полномочий, в частности, указывается, следует ли ограничиться выработкой одного текста или возможны упорядочение, классификация и согласование нескольких законодательных текстов.

Помимо обязательных условий, определяющих круг вопросов, цели, принципы, сроки, акты парламента о делегировании законодательных полномочий должны отвечать и некоторым другим требованиям.

Во-первых, по форме сам акт о передаче полномочий должен иметь форму закона и соответственно принимается по правилам законодательного процесса. В странах, где для принятия обычного закона предусматривается сокращенная процедура (например, в Италии), такой способ для утверждения актов о передаче законодательных прав не допускается (ч. 4 ст. 72 Конституции Италии). Таким образом, вторым требованием к делегирующим актам является запрещение сокращенной процедуры их принятия.

Несколько слов следует сказать о форме закона о предоставлении законодательных прав правительству. В основном конституции относят такие акты к обычным законам. Исключение составляет Испания, где выделяются два вида подобных актов:

а) акты текущего законодательства, когда речь идет об объединении различных законодательных текстов в один;

б) специальный базовый закон, когда речь идет о выработке нового текста. При этом последний должен отвечать еще и дополнительным требованиям (ст. 83 Конституции): он не может разрешать изменение самого базового закона и устанавливать нормы, имеющие обратную силу.

Важный момент, заслуживающий внимания, связан с промульгацией актов парламента о делегировании законодательных полномочий. Ни одна конституция не регулирует данного вопроса. Однако, исходя из того, что эти акты по форме являются законами, они подлежат подписанию главой государства, как и обычные законы.

Кому конкретно передаются законодательные полномочия парламентом?

Основным, а порой и единственным субъектом, которому передаются законодательные полномочия, выступает правительство. Так, в Конституции Франции это положение закреплено в ст. 38. В ст. 82 (п. 3) Конституции Испании прямо указывается, что законодательные полномочия не могут быть предоставлены иным, кроме Правительства, властям

Интересная ситуация сложилась в Италии. Конституция в ст. 76 закрепляет право парламента делегировать свои полномочия правительству. Однако разд. II Основного закона включает в состав Правительства: а) Совет министров; б) государственную администрацию (как совокупность государственных служащих), а также в) вспомогательные органы (Национальный совет экономики и труда. Государственный совет и Счетную палату). Тем не менее, представляется, что в ст. 76 Конституции под правительством понимается непосредственно Совет министров.

Наиболее либеральной в плане выбора субъектов для передачи ему законодательных полномочий является Конституция ФРГ. Согласно ст. 80 закон на это может уполномочить Федеральное правительство, федерального министра или правительства земель (субъектов федерации). Кроме того, предоставив право на законотворчество одному из указанных выше субъектов, закон может указать на допустимость дальнейшей делегации полномочий, для чего необходимо лишь издание соответствующего постановления первоначальным органом исполнительной власти.

**2.3 Утверждение законодательных актов правительства**

**и требования к ним**

Одним из ключевых моментов, связанных с делегированным законодательством, является утверждение актов правительства, принятых в порядке передачи полномочий парламента.

По этому основанию страны, допускающие прямое делегирование, можно разделить на три группы:

1) государства, конституции которых требуют обязательного утверждения таких актов правительства (например, Франция);

2) государства, Основной закон которых обязывает правительство ставить на обсуждение парламента не все акты, а лишь те, которые указаны в конституции (например, ФРГ);

3) страны, где подобного утверждения не требуется (например, Испания).

Согласно ч. 2 ст. 38 Конституции Франции, правительство после принятия законодательного акта, но до истечения прав на законодательствование обязано внести в парламент проект закона об утверждении своего акта. Кроме того, только во Франции парламент рассматривает не сам принятый правительством акт, а лишь закон об утверждении этого акта.

Основной закон ФРГ обязывает правительство или федерального министра выносить на утверждение Бундесрата постановления об основных принципах и тарифах при использовании федеральных железнодорожных сооружений и почтовых, телеграфных, телефонных сообщений, радио, о строительстве и эксплуатации железных дорог, а также постановления, издаваемые на основании таких федеральных законов, которые нуждаются в одобрении Бундесрата или выполняются землями по поручению Федерации либо в порядке их собственной компетенции. Надо отметить, что закон о делегировании полномочий парламента может обязать орган исполнительной власти ставить на утверждение и другие свои постановления.

Интересная практика сложилась в Испании. Конституция этой страны ничего не говорит об обязанности правительства ставить на обсуждение и последующее утверждение Генеральных Кортесов акты, принятые на основании закона о делегировании законодательных полномочий парламента. На фоне той регламентации, которая рассматривалась выше, подобный момент выглядит несколько странно.

Говоря об утверждении актов правительства, необходимо остановиться на том, кто непосредственно их утверждает (речь идет как о случаях принятия органами исполнительной власти законодательных актов без полномочий, так и при официальном делегировании).

Во Франции (ст. 38 Конституции) акты Правительства утверждаются специальным законом, а законодательная процедура предполагает прохождение проекта через обе палаты парламента:

Национальное Собрание и Сенат. Конституция обязывает Совет министров вносить принятый акт в парламент (ст. 38).

Опять же довольно необычна ситуация в Испании: для декретов-законов, принятых без полномочий, достаточно утверждения Конгресса депутатов (нижней палаты испанского парламента).

Иная ситуация в ФРГ. На основании ч. 2 ст. 80 Основного закона подобная прерогатива передана Бундесрату, т.е. высшему федеральному органу, состоящему из членов земельных правительств.

Анализ конституций перечисленных государств позволяет сделать вывод, что акты об утверждении подлежат промульгации главой государства только в Италии и Франции, где они имеют форму закона.

Акты правительства, изданные на основании права на делегированное законодательство, издаются обычно в форме закона (при этом называться они могут по-разному: законодательные декреты или декреты-законы в Испании, декреты-законы в Португалии, декреты в Италии, ордонансы во Франции и т.п.). Законодательные акты правительства вступают в силу с момента их промульгации и опубликования. Прямо такое положение закреплено только в Конституции Франции (ч. 2 ст. 38), однако исходя из общего порядка вступления в силу законодательных актов, это правило, по-видимому, распространяется и на остальные страны.

Возникает вопрос: могут ли изменяться акты правительства, изданные на основе права на делегированное законодательство, и когда они теряют силу?

Поскольку такого рода акты правительства имеют форму закона, они полноправно входят в национальную систему законодательства. Отсюда любое их изменение должно осуществляться в порядке, закрепленным Конституцией (т.е. предполагаются рассмотрение и утверждение законопроекта об изменениях обеими палатами парламента и последующая промульгация закона главой государства).

Как отмечалось выше, в некоторых государствах акты правительства требуют утверждения парламента. Соответственно при не утверждении эти акты теряют силу. При этом ни в одной конституции не затрагивается вопрос о том, с какого момента теряют силу законодательные акты, изданные правительством (или другим уполномоченным на то органом исполнительной власти). Можно предположить, что указанные акты при не утверждении должны считаться ничтожными с момента их опубликования. Сложность ситуации заключается в том, что с момента опубликования законодательного акта правительства (и соответственно вступления в силу) до рассмотрения его парламентом и вынесения решения может пройти довольно большой срок (например, до 60 дней в Италии, до 30 - в Испании, а во Франции - до окончания срока на законодательствование, который Конституцией не ограничен). Вступление закона в силу означает обязательное исполнение его для субъектов, которым он адресован. Таким образом, за указанный период могут произойти довольно существенные изменения в правовых отношениях.

**2.4 Окончание права на законотворчество правительства**

Прекращение права правительства на издание актов, имеющих силу закона, возможно по нескольким основаниям:

а) окончание срока, на который правительству были предоставлены законодательные полномочия;

б) выработка текста акта, на что было уполномочено правительство (как, например, в Испании);

в) отставка правительства (в Португалии);

г) отмена парламентом акта о делегировании законодательных полномочий (в Испании);

д) признание акта парламента неконституционным.

Выше уже говорилось о том, что делегирование парламентом своих законодательных полномочий осуществляется с обязательным указанием срока, на который они передаются. Так, согласно французскому Закону от 2 июня 1986г., о котором упоминалось ранее, права правительства на издание актов, имеющих силу закона, должны закончиться через шесть месяцев.

Несколько иначе решается этот вопрос в Испании. Конституция в качестве обязательного условия для делегирования законодательных полномочий называет указание срока их действия (ч. 3 ст. 82). Однако в этой же статье есть интересное положение: «Полномочия исчерпываются принятием Правительством соответствующего нормативного акта». Таким образом, можно сделать вывод, что в Испании делегированное законодательство не есть право органа исполнительной власти законодательствовать в течение указанного срока по определенным вопросам, а представляет собой скорее поручение парламента выполнить конкретное поручение законодательного характера.

Ни одна конституция, кроме Португалии, не дает ответа на существенный вопрос: передаются ли законодательные полномочия правительству как конституционному органу или определенному его составу. В ч. 3 ст. 168 Конституции Португалии этот момент решается определенным образом: «Делегированное законодательство теряет юридическую силу вместе с отставкой правительства, которому оно было предоставлено, с окончанием легистратуры Ассамблей Республики или ее роспуском». Из анализа текста конституций других государств, допускающих делегированное законодательство, напрашивается вывод о том, что вопрос о праве правительства издавать акты, имеющие силу закона, при его отставке решается в каждом отдельном случае конкретно. Так как документ о делегировании полномочий имеет обычно форму закона, парламенту никто не запрещает отменить его при соблюдении обычной процедуры законотворческой деятельности.

Таким образом, передача полномочий на определенный срок не может быть гарантированной, ибо парламент в любой момент может отменить свое решение. Кроме; того, подобная ситуация может возникнуть и при отступлении правительства от рамок, определенных ему парламентом.

Любопытны с этой точки зрения два одинаковых положения, закрепленных в конституциях Испании и Франции. Имеется в виду ситуация, когда законотворчество парламента вторгается в рамки делегированных правительству законотворческих полномочий. Конституция Испании в ст. 84 предусматривает следующее: «В случае если какое-либо законодательное предложение или поправка противоречит предоставленным законодательным полномочиям. Правительство представляет свои соображения по инстанции. В этом случае может быть представлен законопроект о полной или частичной отмене закона о предоставлении законодательных полномочий». Иначе говоря, если Генеральные Кортесы хотят законодательствовать в сфере, переданной правительству, они должны вывести ее из полномочий органа исполнительной власти. Аналогичное положение закреплено и в ч. 1 ст. 41 Конституции Франции: «Если во время законодательной процедуры выявляется, что какое-либо предложение или поправка ... противоречит делегированным полномочиям..., то Правительство может заявить о его неприемлемости».

Основной контроль за законодательной деятельностью правительства осуществляет парламент (Великобритания, Италия, Франция, ФРГ). Таким образом, орган, который предоставил право на издание актов, имеющих силу закона, и определил условия этого процесса, сам его и контролирует. Контроль состоит не только в возможности утверждения или неутверждения актов правительства в странах, где это установлено, но и в возможности в любой момент после вступления их в силу изменить «неугодный» закон в порядке обычной законодательной процедуры.

Другим видом контроля за законотворческой деятельностью правительства является судебный контроль. Несмотря на то, что прямо судебный контроль за законотворческой деятельностью правительства закреплен только в Конституции Испании (ч. 6 ст. 82), нельзя умалять его роли и в других странах. Разница в данном случае заключается в том, что в Испании суд контролирует не только конституционность актов правительства (как и в других странах), но и соблюдение органом исполнительной власти условий, определенных актом Генеральных Кортесов о делегировании законодательных полномочий.

Надо отметить, что в Испании контроль за деятельностью правительства этим видом не ограничивается. В соответствии с ч. 6 ст. 82 Конституции «без ущерба для компетенции судов законы о предоставлении законодательных полномочий могут устанавливать в каждом отдельном случае дополнительные средства контроля», выбор которых зависит от Генеральных Кортесов.

**Заключение**

Анализ практики делегированного законотворчества зарубежных стран позволяет сделать вывод, что данный способ создания законодательной базы нельзя недооценивать. Его достоинства, на наш взгляд, обусловлены тем, что, во-первых, правительство имеет возможность оперативно реагировать на изменяющиеся запросы и потребности общества, у этого органа небольшой численный состав, и отсутствует сложная процедура принятия решения (в отличие от парламента). Кроме того, в зарубежных странах законодательная инициатива в большинстве случаев (в 60 из 100) исходит от правительства.

По мнению немецких государствоведов Г. Кляйна и В. Цее, министерская бюрократия более - чем кто-либо находится в курсе существующей на данный момент потребности в тех или иных правовых нормах, а также обладает необходимой компетенцией для перевода политических требований на язык закона. Во-вторых, право правительства на самостоятельное законодательствование находится под контролем парламента, а также суда.

Представляется, что отечественная правовая доктрина могла бы пересмотреть свое отношение к делегированному законотворчеству. Несмотря на то, что в нашем государстве глубока традиция противостояния исполнительной и законодательной властей, тем не менее, по-видимому, в отдельных случаях возможно обращение Правительства РФ к Федеральному Собранию РФ за разрешением осуществлять в течение ограниченного срока издание актов, имеющих силу закона, для выполнения конкретных особо важных для жизни общества программ. При этом Правительство не должно издавать такие акты без точно выраженного и четко очерченного полномочия Федерального Собрания РФ, а сами полномочия не подлежат передаче какому-либо иному органу, кроме Правительства.

Думается, что делегирование законодательных полномочий могло бы осуществляться только специальным законом, которым были бы определены цели, круг вопросов и срок передачи законодательных полномочий.

Очевидно, что сам специальный закон не подлежит изменениям и не может предоставлять Правительству права устанавливать нормы, имеющие обратную силу.

Исходя из оправдавшей себя зарубежной практики, правительственные акты делегированного законодательства не должны затрагивать: 1) основных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; 2) статуса субъектов федерации; 3) конституционного статуса органов власти и судебных органов.

Можно было бы предусмотреть и порядок принятия Правительством актов делегированного законодательства. Например, они должны приниматься большинством голосов от полного состава Правительства, подписываться председателем Правительства и утверждаться главой государства. Акты финансового характера следует принимать квалифицированным большинством (2/3 голосов) от полного состава Правительства.

Акты делегированного законотворчества должны вступать в силу после их опубликования, но теряют ее, если Правительство не уведомило Федеральное Собрание о принятом акте в течение, например, двух дней после его утверждения главой государства. Парламенту должно принадлежать право отмены акта делегированного законодательства, например, на основании превышения Правительством делегированных ему полномочий. Важно предусмотреть, что акты финансового характера могут вступать в силу только после их прямого одобрения Федеральным Собранием РФ, для чего следует установить специальную упрощенную процедуру и сокращенные сроки рассмотрения таких актов, например в течение 5 дней. Если же Федеральное Собрание не созвано, то в течение 10 дней после утверждения главой государства правительственного акта надлежит специально созвать обе палаты.

Совершенно ясно, что в период осуществления Правительством делегированных полномочий парламент не может законодательствовать по переданным Правительству вопросам. Вместе с тем законодательная деятельность Правительства подлежит контролю, как со стороны Конституционного Суда РФ, так и Верховного Суда РФ. Последний может контролировать соблюдение Правительством условий законодательствования, закрепленных в специальном законе о делегировании полномочий.

Думается, что делегированное законотворчество могло бы быть опробовано в нашей стране в порядке правового эксперимента.

Конечно, в объеме одной курсовой работы не возможно полностью раскрыть тему, однако считаю, что достигла поставленной перед курсовой работой цели и задач: раскрыла понятия и содержания института делегированного законодательства; установила причины возникновения института делегированного законодательства с учетом исторического опыта; выявила виды и способы осуществления делегированного законодательства, а также пределов его допустимости; обосновала предложения по совершенствованию использования института делегированного законодательства в современный период; рассмотрела проблемы и практику делегированного законодательства.

**Список используемой литературы**

Нормативно-правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г.) // Российская газета 1993. 25 декабря.
2. Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997г. N 2-ФКЗ О Правительстве Российской Федерации (с изменениями от 31 декабря 1997г.). Текст Закона опубликован в Российской газете от 23 декабря 1997г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 22 декабря 1997г., N 51, ст. 5712.
3. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1997г. N 3-ФКЗ О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон О Правительстве Российской Федерации. Текст Федерального конституционного закона опубликован в Российской газете от 4 января 1998г., в Собрании законодательства Российской Федерации от 5 января 1998г., N 1, ст. 1.
4. Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995г. О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов.
5. Собрание законодательства РФ. 2004. N 23. Ст. 2317., 2001. N 20. Ст. 2000, 2002. N 14. Ст. 1307
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004г. N 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности»

Специализированная литература:

1. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М,. 1993. С.38
2. Арефина С.И. Конституционные основы делегированного законодательства. Автореферат дис. ... к.ю.н. М., 2005.
3. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 9.
4. Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство. // Государственная власть и местное самоуправление., 2007г. №1
5. Баглай М.В.. Конституционное право Российской Федерации. М. 2000 г.
6. Бейтс Дж. Цена законов // Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16 - 17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003.
7. Гессен В.М. Основы конституционного права. - Пг.,1918 - С.53
8. Джинкс Э. Английское право - М, 1947- С.42.; Дайси А.В. Основы государственного права Англии - М., 1907-С.42.
9. Дюги Л. Конституционное право. - М, 19О8г.-С.2О1
10. Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев (пер. с англ.). М.: Формула права, 2006. С. 20 - 32.
11. Конституции зарубежных государств. - М., 1997. С.319; 2000. С.40; 2000.- С.261.
12. Конституционное право: Перевод с англ. / Е.С. Уэйд, Д.Д. Филлипс, С.Б. Крылов и др. М., 1950. С. 31, 125, 389.
13. Конституции государств Центрально и Восточной Европы // отв. ред. Варламова Н.В.-М.,1997г. С.442.
14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома1-2. Часть общая:Учебник/ отв.ред. проф. Страшун Б.А.- 3-е изд., - М., 2000.- С.457.
15. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России - М., 1999. - С.238; Танчев Е. Конституцията от 1991г. и приемането на България в Европейский Союз // Современно право. - София,1997. - №6. - С.32-45
16. Конституции государств Европы. Т. 2. М., 2001. С.87
17. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Том 1. Конституционное право. - Петроград,1917.С.91
18. Маклаков В.В. Современные зарубежные Конституции. М. 1996.
19. Окушева Р.Т. Законы и акты исполнительной власти, имеющие силу закона в Республике Казахстан (теоретический анализ) // Журнал российского права - М,. 2000. - №9. -СП 1-124.
20. Реут В. Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционное право: восточноевропейское обозрение - Чикаго - М., 1998. -№4(25); 1999, №1(26)- С.44-48.
21. Суставова Е.Н. Делегированное законодательство. Из опыта зарубежных стран // Журнал Российского права. 1998. №8. С. 144-151.
22. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законотворчество // Государство и право. 1997. N 4.
23. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - М.,1997. С.235
24. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник.- М., 2000. С.263 .
25. Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты. М.: Прогресс, 1991.
26. Французская Республика: Конституция и законодательные акты. М. 1989.
1. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России - М., 1999. - С.238; Танчев Е. Конституцията от 1991г. и приемането на България в Европейский Союз // Современно право. - София,1997. - №6. - С.32-45; Реут В. Декреты Президента Республики Беларусь: теоретические аспекты и практика издания // Конституционное право: восточноевропейское обозрение - Чикаго - М., 1998. -№4(25); 1999, №1(26)- С.44-48.; ОкушеваР.Т. Законы и акты исполнительной власти, имеющие силу закона в Республике Казахстан (теоретический анализ) // Журнал российского права - М,. 2000. - №9. -СП 1-124. [↑](#footnote-ref-1)
2. Чиркин В.Е Конституционное право зарубежных стран: Учебник - М.,1997. - С.236 [↑](#footnote-ref-2)
3. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Том 1. Конституционное право. - Петроград,1917.С.91 [↑](#footnote-ref-3)
4. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - М.,1997. С.235.; Гессен В.М. Основы конституционного права. - Пг.,1918 - С.53 [↑](#footnote-ref-4)
5. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник.- М., 2000. С.263 . [↑](#footnote-ref-5)
6. Конституции зарубежных государств. - М., 1997. С.319 [↑](#footnote-ref-6)
7. Конституции зарубежных государств. - М., 2000. С.40 [↑](#footnote-ref-7)
8. Конституции государств Центральной и Восточной Европы // отв. ред. Н.В.Варламова -М..1997.С.215. [↑](#footnote-ref-8)
9. Конституции государств Центрально и Восточной Европы // отв. ред. Варламова Н.В.-М.,1997г. С.442.
Конституции зарубежных государств. - М., 2000.- С.261. [↑](#footnote-ref-9)
10. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. - М.,1997. С.235. [↑](#footnote-ref-10)
11. Дюги Л. Конституционное право. - М, 19О8г.-С.2О1 [↑](#footnote-ref-11)
12. Конституции зарубежных государств. - М., 2000. -С.40. [↑](#footnote-ref-12)
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: в 4 т. Тома1-2. Часть общая:Учебник/ отв.ред. проф. Страшун Б.А.- 3-е изд., - М., 2000.- С.457. [↑](#footnote-ref-13)
14. Джинкс Э. Английское право - М, 1947- С.42.; Дайси А.В. Основы государственного права Англии - М., 1907-С.42. [↑](#footnote-ref-14)
15. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М,. 1993. С.38 [↑](#footnote-ref-15)
16. Арефина С.И. Конституционные основы делегированного законодательства. Автореферат дис. ... к.ю.н. М., 2005. [↑](#footnote-ref-16)
17. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законотворчество // Государство и право. 1997. N 4. [↑](#footnote-ref-17)
18. Конституционное право: Перевод с англ. / Е.С. Уэйд, Д.Д. Филлипс, С.Б. Крылов и др. М., 1950. С. 31, 125, 389. [↑](#footnote-ref-18)
19. Конституции государств Европы. Т. 2. М., 2001. С.87 [↑](#footnote-ref-19)
20. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М., 1999. С. 9. [↑](#footnote-ref-20)
21. Бейтс Дж. Цена законов // Оценка законов и эффективности их принятия. Материалы Международного семинара, 16 - 17 декабря 2002 г., г. Рязань. М.: Издание Государственной Думы, 2003. [↑](#footnote-ref-21)
22. Законотворчество в Канаде / Отв. ред. С.В. Кабышев (пер. с англ.). М.: Формула права, 2006. С. 20 - 32. [↑](#footnote-ref-22)
23. Собрание законодательства РФ. 2001. N 20. Ст. 2000 [↑](#footnote-ref-23)
24. Собрание законодательства РФ. 2002. N 14. Ст. 1307 [↑](#footnote-ref-24)
25. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 июня 2004г. N 264 «Об утверждении Положения о Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2004. N 23. Ст. 2317. [↑](#footnote-ref-25)
26. Абзалова Л.Ф. Делегированное законодательство. // Государственная власть и местное самоуправление., 2007г. №1 [↑](#footnote-ref-26)
27. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законотворчество // Государство и право. 1997. №4. С. 90-99; Суставова Е.Н. Делегированное законодательство. Из опыта зарубежных стран // Журнал Российского права. 1998. №8. С. 144-151. [↑](#footnote-ref-27)