

Ивашкевич Е.Ф.
АКТЫ ДЕЛЕГИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
КАК ИСТОЧНИК КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В белорусской и зарубежной юридической литературе уделяется значительное внимание проблемам, касающимся источников конституционного права. Это обусловлено не только правовой необходимостью, их прикладным значением, но также следует из их высокой академической значимости в плане развития национальных правовых систем и права как такового в целом. Система источников конституционного права любого государства имеет свои особенности, обусловленные национальными традициями, формой правления, государственного территориального устройства, иными факторами.

В последнее время возрастает удельный вес актов органов исполнительной власти, имеющих силу закона, относящихся к категории актов делегированного законодательства. «Единой доктрины делегированного законодательства в настоящее время не существует, и законодательные решения этого вопроса значительно различаются даже в государствах, принадлежащих одной системе права» [1, с. 2–3].

В процедуре делегирования законодательных полномочий по самой сути должны участвовать два субъекта: делегирующий и делегируемый субъект. В качестве последнего в странах Европы и СНГ, правовые системы которых восприняли данный институт, выступают глава государства или правительство. Отметим, что, как правило, только один из двух названных субъектов вправе издавать акты делегированного законодательства. Однако, во Франции касательно управомоченного субъекта имеется своя специфика. *De jure* акты делегированного законодательства принимаются Советом Министров и подписываются Президентом Республики (ст. 13, 38 Конституции). Однако, как указывают исследователи, в период, если президент и правительство однопартийцы, делегированные полномочия фактически сосредоточены у главы государства, и конституционное «подписание» обсужденных в правительстве ордонансов превращается в собственно принятие акта делегированного законодательства. В период, когда президент и правительство предоставляют различные политические силы, указанные полномочия и юридически, и фактически принадлежат правительству, с чем глава государства вынужден считаться.

Учитывая важность делегированного законодательства, субделегируемые законодательные полномочия не разрешаются. Данному институту свойственно положение, согласно которому процесс передачи законотворческих полномочий осуществляется на основе специального, делегирующего закона. Это значит, что вопрос о делегировании разрешается, как правило, не в общем законе, регулирующем те или иные общественные отношения, а в законе, принятом исключительно по вопросу уступки полномочий органу исполнительной власти. Несмотря на всю специфичность делегирующего закона, он представляет собой обычный закон, принимаемый по стандартной процедуре простым большинством голосов. Лишь в ряде стран для передачи законотворческих полномочий требуется квалифицированное большинство. В специальном законе наиболее распространенными обязательными условиями являются указание предмета регулирования и срока действия делегируемых полномочий. Их не включение влечет за собой, как правило, недействительность самого закона.

Анализируя причины, влияющие на развитие института делегированного законодательства, обратимся к конституционному опыту Великобритании. Среди них можно выделить: 1) необходимость разгрузить работу парламента, а также детальной регламентации некоторых общественных отношений, которая может отнять много времени при обсуждении в парламенте. В этом случае принимается закон, регулирующий основы тех или иных отношений, а делегированное законодательство устраняет пробелы данного закона; 2) необходимость принять акт, требующий специальных знаний в той или иной области. Парламент может не обладать достаточной экспертной поддержкой, чтобы всесторонне рассмотреть законопроект; 3) необходимость постоянной корректировки определенной сферы отношений. Принятие многочисленных «поправочных» законов лишь осложнит работу парламента, делегированное законодательство может справиться с поставленной задачей более качественно и оперативно; 4) возможность возникновения чрезвычайных ситуаций, требующих немедленного разрешения в то время, когда парламента сессионно не заседает; 5) необходимость периодического изменения размеров сборов и пошлин за те или иные товары и услуги. Если данные пошлины установлены в актах делегированного законодательства, то их осовременивание пройдет оперативно.

В связи с этим, к преимуществам делегированного законодательства в Великобритании относятся экономия времени парламента, гибкость в принятии решений, возможность устранения чрезвычайных ситуаций. Одновременно характерны и такие недостатки, как ослабление нормотворческой функции парламента; невозможность обсудить возможные только изменения данного вида

акта, так как допускается лишь его полная отмена; затруднительность какого-либо контроля вследствие большого объема изданных актов.

Акты, изданные во исполнение делегирующего закона, хотя и являются актами исполнительной власти, тем не менее имеют силу закона. В целях отличия их от парламентских актов им даётся другое название: декреты-законы (*decree-laws*) в Португалии, законодательные декреты (*legislative decrees*) в Испании, указы в Хорватии и Кыргызстане, ордонансы (*ordonnances*) во Франции и Румынии. Специфическими чертами институт делегированного законодательства обладает в Польше. Согласно ст. 92 Конституции, такие акты принимаются с целью исполнения конкретного закона, на основании особого уполномочия, содержащегося в законе, которое должно определять компетентный орган для издания постановления, круг вопросов, переданных для регулирования, а также директивы, касающиеся содержания акта. Таким образом, особенности польского делегированного законодательства выражаются в следующем: во-первых, актами делегированного законодательства могут выступать акты различных органов, должностных лиц, включая президента (ст. 142 Конституции), во-вторых, они направлены на детализацию положений конкретного закона, который, в свою очередь, уже урегулировал определенные вопросы. В-третьих, делегирование законодательных полномочий закреплено не в специальном законе, а в специальных положениях (особом уполномочии) обычного закона. В-четвертых, акты делегированного законодательства должны соответствовать конституции, ратифицированным международным договорам и законам (п. 3 ст. 188), то есть являются подзаконными актами.

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

Таким образом, в британской конституционной практике выделяются 3 типа делегированных актов: а) приказы правительства (*orders in Council*), принятые по наиболее общественно значимым делам; б) принятые органами, подчиненными парламенту: местными властями, общественными организациями и др. (*bylaws*); в) законодательство министров (*ministerial legislation*), когда полномочия передаются конкретному министру. Данный вид нередко называют «установленными законом документами (статутными документами)» (*statutory instruments SI's*). Количество ежегодно принимаемых министрами актов делегированного законодательства при этом колеблется в пределах 2-3 тыс., что свидетельствует о востребованности данного института.

Делегированные полномочия носят срочный характер, что выражается в обязательном закреплении в делегирующем законе срока, в течение которого президент, правительство должны их использовать. Ряд конституций одновременно фиксирует и максимальный срок их действия (например, Хорватия). Традиционно он равен 1-ому году, поэтому можно утверждать, что это период существования потенциального права главы государства либо правительства на делегированное законодательство. В конституциях по-разному закрепляются способы прекращения этого права. Преимущественно делегированные полномочия утрачивают силу с истечением срока их действия. Такое правило вытекает из конституций Румынии, Хорватии, Италии, Франции. В этих государствах допускается многократное использование делегированных законодательных полномочий на протяжении всего периода их действия. Второй способ нашел свое отражение в основных законах Испании и Португалии. Его суть в том, что правительство теряет право делегированного законодательства, как только оно реализует его в первый раз (принцип однократного использования делегированных полномочий).

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

Институт делегированного законодательства имеет ограничения и по предмету регулируемых отношений, когда согласно установленному правилу парламента не может делегировать президен-

ту или правительству законодательные полномочия, а те не могут их использовать, если будет нарушен один из конституционных запретов относительно, например, изменения конституции; ограничения конституционных прав и свобод личности; избирательной системы; организации и функционирования высших органов власти.

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

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

Беляева А.В.

ПРЕДВЫБОРНЫЕ ПРОГРАММЫ ДЕМОКРАТИЧЕСКОЙ И РЕСПУБЛИКАНСКОЙ ПАРТИЙ США В КОНЦЕ XX – ПЕРВОЙ ЧЕТВЕРТИ XXI В. КАК ИСТОЧНИК ПО ТЕМЕ АМЕРИКАНО-КИТАЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ

В течение конца XX – первой четверти XXI в. в США имели место семь президентских выборов – в 1992 г., в 1996 г., в 2000 г., в 2004 г., в 2008 г., в 2012 г. и в 2016 г. В рамках подготовки к ним две крупнейшие политические партии страны – Демократическая и Республиканская – публикуют предвыборные программы своих кандидатов – документы, в которых обозначены его идеологические установки, основные цели и задачи, стоящие перед будущим президентом, его видение основных внутренних и внешнеполитических проблем страны и пути их решения.

Таким образом, партийная программа является отражением представлений отдельной политической организации на развитие государства и показывает ее видение будущего, что делает ее ценным историческим источником при рассмотрении развития отдельной страны. Кроме того, сравнение предвыборных установок кандидата с его деятельностью на посту президента в случае избрания дает возможность определить, чего ему удалось достичь, какие произошли изменения и вследствие каких обстоятельств и т.д. В случае США, где в политической системе доминируют две основные партии, анализ их программ позволяет также увидеть разницу в подходах и оценках тех или иных вопросов внутренней и внешней политики. Это, в свою очередь, позволяет проследить настроения в обществе, отношение граждан к тому или иному курсу страны.

Вне зависимости от партийной принадлежности программы Демократической и Республиканской партий имеют схожую структуру, которая состоит из трех частей – преамбула, где обозначаются идеологические принципы и установки, на которых строится весь концептуальный документ, внутренняя и внешняя политика. Две последующие части, в свою очередь, делятся на отдельные подпункты, отражающие конкретное направление деятельности, например, высшее образование, бедность, рабочие места и т.д.

Подобный подход позволяет избирателю быстро найти ответ на конкретный, интересующий его вопрос, а историку помогает выявить, какие темы становятся актуальными, а что выходит из повестки. Кроме того, это помогает провести сравнительный анализ: выявить изменения позиции партии по отдельному вопросу или сопоставить предвыборные установки по ним Демократической и Республиканской партий.

Примером может служить такое направление внешней политики США, как американо-китайские отношения. Их важность в рассматриваемый период возростала в связи с бурным ростом экономики Китая, который вместе с ним наращивал военный потенциал и международное влияние. Вследствие этого кандидаты в президенты США и партии, которые они представляют, не могли не обратить внимания на отношения с Китаем.

В программах Демократической партии за 1992 г. [1], 1996 г. [3], 2000 г. [5] о развитии американо-китайских отношений сказано немного. В документе 1992 г. наиболее существенное упоминание связано с торговыми условиями для Китая [1]. В тексте 1996 г. Внешняя политика США разделена по региональному принципу, одним из них является Азиатско-Тихоокеанский регион. Здесь отмечено,