

Исследована конституционно-правовая природа института делегированного законодательства. Автор ставит вопрос возможности имплементации института делегированного законодательства в существующую систему разделения властей, закрепленной в действующей Конституции Российской Федерации. Возможность реализации делегирования полномочий в части разработки нормативно-правовых актов, а также исключительного права реализации делегированного законодательства, автор рассматривает как один из способов совершенствования действующего законодательства. В работе подчеркнута взаимосвязь качества правотворческого процесса и возможности эффективных преобразований в современной России. Приведены примеры реализации института делегированного законодательства как в ряде зарубежных стран, так и в России. Автор не просто обосновывает необходимость развития делегированного законодательства, но и отдельно прорабатывает вопрос создания профессионального правотворчества.

Ключевые слова: делегирование полномочий; делегированное законодательство; законодательное делегирование; разделение властей; парламент; правительство.

Анна Владимировна Шиндина, канд. юрид. наук, доцент,
кафедра конституционного права
имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера,
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,
Саратов, Россия;
a.v.shindina@yandex.ru

НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ДЕЛЕГИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КАК СПОСОБА СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕЙСТВУЮЩЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Перманентное совершенствование системы разделения властей в вопросах их взаимодействия позволяет говорить о перспективности изучения возможной реализации института делегированного законодательства в части совершенствования законодательного процесса в современной России.

Говоря о развитии института делегирования законодательных полномочий, стоит дать историческую и правовую оценку возможности становления такого института в российской действительности.

Генезис законодательного делегирования довольно часто встречается в зарубежной практике. Как верно отмечают в своем исследовании А. Е. Михайлов и Д. Д. Якадин, анализируя природу зарождения делегированного законодательства, изучаемый институт зародился в Англии и в своем изначальном выражении не встречал противоречий как со стороны государства, так и со стороны наделения актов делегированного законодательства юридической силой [2, с. 216]. Современная мировая практика свидетельствует о широком применении делегированного законодательст-

ва. Например, ст. 114 Конституции Румынии содержит прямое закрепление законодательного делегирования [6, с. 179]. Кроме того, практика некоторых стран позволяет так же отметить различный подход в наименовании актов делегированного законодательства: декреты (Беларусь, Греция, Испания, Италия, Корея и другие страны), декреты-законы (Португалия), ордонансы (Молдова, Румыния, Франция) и даже законы (Казахстан) [7, с. 384, 385]

Обращаясь к тексту ст. 10 действующей Конституции РФ, отметим, что государственная власть в Российской Федерации разделяется на исполнительную, законодательную и судебную, которые самостоятельны¹. Вполне обоснованно возникает вопрос: возможна ли подобная имплементация действий органами исполнительной власти, направленных на осуществление законодательного процесса? Анализ текста действующей Конституции РФ одновременно не запрещает делегирование законодательных полномочий, но и не дает однозначного ответа на вопрос о возможности делегирования законодательных полномочий иным субъектам. В то же время положения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»² позволяет выделить субъекты, предмет и стадии законодательного делегирования полномочий в Российской Федерации. Таким образом, мы не просто говорим о возможности развития делегированного законодательства в современной России, мы предлагаем развивать уже заложенные правовые возможности в части совершенствования эффективного законодательного процесса.

Указанное порождает неоднозначное отношение ученых к развитию института делегирования законодательных полномочий. Так, В. С. Троицкий отмечает положительное влияние законодательного делегирования на качество принимаемых актов и предлагает его конституционное закрепление [5, с. 12]. В свою очередь, Л. А. Морозова считает: «Конституция не предусматривает каких-либо изменений в этой законодательной цепочке, что позволяет утверждать о неприемлемости прямого делегированного законодательства в России» [3, с. 318]. Мы же рассматриваем делегирование законодательных полномочий как оперативное нормативное регулирование происходящих в обществе процессов.

Кроме того, отсутствие правового закрепления делегирования законодательных полномочий, а также отсутствие в тексте Конституции РФ термина «делегирование» влечет за собой еще один дискуссионный вопрос: одновременное использование нескольких терминов в отношении изучаемого процесса. Хотя мы прекрасно понимаем, что каждый юридический

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005, 2015. № 29 (ч.1). Ст. 4380.

термин уникален и несет в себе огромный результат научно-практической работы. Так, делегированное законодательство мы понимаем как результат деятельности органа либо должностного лица, которому передали полномочия по принятию того или иного акта. Делегированное законодательство – многофункциональное явление, охватывающее процесс разработки нормативно-правового акта, взаимодействие ветвей власти в части совершенствования законодательства. Кроме того, стоит еще различать законодательное делегирование полномочий – возможность органов федеральной власти передавать указанные полномочия субъектам федерации или органам муниципальной власти (указанное в настоящее время не применяется).

Отметим, что история нашего государства знает практику применения делегированного законодательства, реализованную в рамках «оперативного правового регулирования». Например, Съезд народных депутатов РСФСР постановлением от 1 ноября 1991 года № 1831-1 «О правовом обеспечении экономической реформы» наделил Президента РСФСР Б. Н. Ельцина правом издавать указы, имеющие силу закона³. Цель такой делегации полномочий объективна – в условиях масштабного экономического кризиса было необходимо оперативное нормативное регулирование финансовой, биржевой, инвестиционной и иных видов деятельности. Отметим, что указанное делегирование было предоставлено только на один год. Отсюда одно из обязательных критериев делегированного законодательства – только срочный характер.

Безусловно, предлагая применение делегированного законодательства, стоит предусмотреть ответы на довольно сложные вопросы: не будет ли конфликта интересов во взаимодействии исполнительной и законодательной власти, и какую силу будут носить акты делегированного законодательства. Отметим, что делегированное законодательство стоит рассматривать как форму реализации полномочия, но не как само полномочие. Кроме того, мы согласны с мнением и С. И. Арефиной, отмечающей: «Целью делегированного законодательства является “оптимизация государственного управления”, поэтому соответствующий институт должен “органично вписываться” в теорию разделения властей» [1, с. 8]. Кроме того, выделим ряд позитивных факторов делегирования законодательных полномочий: оперативность принятия нормативных актов и профессиональные навыки субъектов, отвечающих за качество подготавливаемых актов.

Таким образом, предлагаем рассматривать эффективное законодательное делегирование полномочий не через решение вопроса передачи законодательных полномочий (только в вопросе оперативного, порой упрощенного принятия законов), а через развитие субъектов правотворческих полномочий – передачу полномочий по разработке нормативных актов соответствующим квалифицированным органам, физическим лицам по вопросам ведения. Поясним, для нас делегация правотворческих пол-

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР, 31.10.1991, № 44, ст. 1456.

номочий – одно из предложений повышения эффективности качества принимаемых актов.

Отметим, что вопрос повышения качества законотворческого процесса в современной России далеко не нов. Например, в 2015 г. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации выпустил «Научные концепции развития российского законодательства» [4], в которых были сформулированы рекомендации по совершенствованию действующего законодательства для основных сфер общественной жизни с учетом вызовов современного экономического общества. Примечательно, что коллектив авторов смотрит на решение проблемы только с позиции устранения. Мы же придерживаемся точки зрения, согласно которой невозможно, применяя одни и те же средства, добиться качественного изменения рассматриваемой ситуации. По нашему мнению, необходимо рассмотреть указанный вопрос с позиции субъектов, отвечающих за качество подготавливаемых нормативных актов. В настоящее время зачастую законотворческие полномочия возложены на государственных служащих, не обладающих специальными академическими знаниями в вопросах юридической техники, законодательного процесса. Поэтому считаем весьма обоснованным предложить идею развития уникальной специализации юристов в области нормотворческой деятельности.

Необходимость рассмотрения возможности введения подобной практики подтверждает и имеющийся российский опыт: с июня 1994 г. по декабрь 2018 г. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу было внесено 3627 законопроектов практически по всем сферам общественной жизни, многие из которых при их рассмотрении стали законами⁴.

Отметим и тот факт, что практика делегированного законотворчества не должна иметь характер абсолютного применения, а использоваться при определенных условиях. Считаем обоснованным предложить возможные варианты применения делегированного законотворчества: например, при наступлении чрезвычайных ситуаций, а также в условиях, нетерпящих отлагательств. Возможно проведение реформ, когда Правительство выступает не только «более сведущим субъектом», но и когда необходимо незамедлительное реагирование на происходящие изменения, в первую очередь нормативно-правовое. Любая легализация делегированного законодательства в современной России должна осуществляться под жестким парламентским контролем.

Резюмируя, отметим, что институт делегирования государственных полномочий – перспективное направление совершенствования качества механизма управления. Безусловно, подобная деятельность должна осу-

⁴ Система обеспечения законодательной деятельности <https://sozd.duma.gov.ru/stat/spzistad/5/I> (дата обращения: 22.11.2021).

ществляться в определенных границах и пределах, не нарушающих существующий баланс системы сдержек и противоречий, позволяющий выстраивать качественное взаимодействие системы разделения властей.

Список литературы

1. **Арефина С. И.** Конституционные основы делегированного законодательства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2003. 24 с.
2. **Михайлов А. Е., Якадин Д. Д.** Делегированное законодательство как институт преодоления коллизии законодательных и правоприменительных актов: юридическая природа и перспективы развития в России // Юридическая техника. 2017. № 11. С. 216 – 225.
3. **Морозова Л. А.** Теория государства и права: учебник. 4-е изд., перераб и доп. М.: ЭКСМО, 2010. 510 с.
4. **Научные концепции** развития российского законодательства = Scientific concept of development of the russian legislation: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин и др.; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М.: Юриспруденция, 2015. 536 с.
5. **Троицкий В. С.** Делегированное законодательство: теория и практика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2005. 22 с.
6. **Чебуранова С. Е.** Конституции государств Центральной и Восточной Европы о делегированном законодательстве // Сучаснае беларускае права і правазнаўства: здабыткі, стан, перспектывы. Гродно, 1998. С. 176 – 180.
7. **Шаповал В. Н.** Сравнительное конституционное право. Киев: Княгиня Ольга, 2007. 414 с.

References

1. **Arefina S.I.** *Extended abstract of Candidate's of Legal thesis.* Moscow, 2003, 24 p. (In Russ.).
2. **Mikhailov A.Ye., Yakadin D.D.** [Delegated legislation as an institute for overcoming the collision of legislative and law enforcement acts: the legal nature and development prospects in Russia], *Yuridicheskaya tekhnika* [Legal technology], 2017, no. 11, pp. 216-225. (In Russ.).
3. **Morozova L.A.** *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of state and law], Moscow: EKSMO, 2010, 510 p. (In Russ.).
4. **Naryshkin S.Ye. et al., Khabriyeva T.Ya., Tikhomirov Yu.A. (Eds.)**. Scientific concept of development of the russian legislation, Moscow: Yurisprudentsiya, 2015, 536 p. (In Russ.).
5. **Troitskiy V.S.** *Extended abstract of Candidate's of Legal thesis.* Moscow, 2005, 22 p. (In Russ.).
6. **Cheburanova S.Ye.** [Constitutions of Central and Eastern European states on delegated legislation], *Sovremennoye belorusskoye pravo i pro-nauka: dostizheniya, sostoyaniye, perspektivy* [Modern Belarusian law and pro-science: achievements, status, prospects], Grodno, 1998, pp. 176-180 (In Russ.).
7. **Shapoval V.N.** *Sravnitel'noye konstitutsionnoye pravo* [Comparative constitutional law], Kiyev: Knyaginya Ol'ga, 2007, 414 p. (In Russ.).

Some Issues of the Implementation of Delegated Legislation as a Way to Improve the Current Legislation

A. V. Shindina, *Cand. Sci. (Law), Associate Professor,
Department of Constitutional Law named after Professor I. E. Farber,
Saratov State Law Academy, Saratov, Russia;
a.v.shindina@yandex.ru*

The article comprehensively investigates the constitutional and legal nature of the institution of delegated legislation. The author raises the question of the possibility of implementing the institution of delegated legislation into the existing system of separation of powers, enshrined in the current Constitution of the Russian Federation. The author considers the possibility of implementing the delegation of powers in terms of the development of regulatory legal acts, as well as the exclusive right to implement delegated legislation, as one of the ways to improve the current legislation. The paper emphasizes the relationship between the quality of the law-making process and the possibility of effective transformations in modern Russia. Examples of the implementation of the institution of delegated legislation both in a number of foreign countries and in Russia are given. The author not only substantiates the need for the development of delegated legislation, but also separately studies the issue of creating professional lawmaking.

Keywords: delegation of powers; delegated legislation; legislative delegation; separation of powers; parliament; government.

© А. В. Шиндина, 2021

Статья поступила в редакцию 06.09.2021

При цитировании использовать:

Шиндина А. В. Некоторые вопросы реализации делегированного законодательства как способа совершенствования действующего законодательства // *Право: история и современность*. 2021. № 4(17). С. 153 – 158. doi: 10.17277/pravo.2021.04.pp.153-158