

Калматов А.Б.

**К ВОПРОСУ О КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИНСТИТУТЕ
ДЕЛЕГИРОВАННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

A.B. Kalmatov

**TO THE QUESTION OF CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE INSTITUTE
DELEGATED LEGISLATION**

УДК: 341/71.4

В статье анализируются некоторые проблемы конституционной ответственности в институте делегированного законодательства. В процессе делегирования правительство или глава государства получают дополнительные полномочия, которые дают им право издавать акты законодательного характера. Таким образом, происходит расширение компетенции данных органов, где необходимо предусмотреть дополнительную ответственность за ненадлежащее выполнение условий делегированного законодательства.

The article deals with some problems of constitutional responsibility in the Institute of delegated legislation. The procedure of delegation of the government or the head of the state will receive additional powers that give them the right to issue acts of legislative character. Thus the extension of the competence of those bodies, where necessary to provide additional responsibility for the improper performance of the delegated legislation.

В теории конституционного права в процессе делегирования правительство или глава государства получают дополнительные полномочия, которые дают им право издавать акты законодательного характера. Именно таким образом происходит расширение компетенции данных органов и, соответственно, необходимо предусмотреть дополнительную ответственность за ненадлежащее выполнение условий делегированного законодательства. Субъекты данных отношений - представители власти, которые занимают высокое положение, что предусматривает также их высокую политическую ответственность.

Следует отметить, что под конституционно-правовой ответственностью понимают наступление негативных последствий за ненадлежащее исполнение переданных полномочий. Речь идет о тех полномочиях, которые переданы парламентом путем принятия акта о делегированном законодательстве на основании закрепления данного института в конституции страны. В своем акте парламент указывает, по каким вопросам передается данное право. Если же речь идет о косвенном делегировании (передача полномочий без полномочий, т.е. парламент издает закон, в котором определяет основные принципы регулируемой сферы отношений), то исполнительная власть или глава государства получает возможность законодательствовать путем конкретизации положений данного акта. Следует обратить внимание на то, что законодательно косвенное делегирование

закреплено только в Конституции Франции (ч. 2 ст. 34). Следовательно, чтобы избежать многочисленных вопросов о том, мог ли данный орган издавать акты высшей юридической силы по конкретизации закона, содержащего основные принципы, желательно, чтобы парламент указывал в нем, какой орган будет этим заниматься (тем самым будет произведено делегирование).

Институт делегированного законодательства находит свое закрепление в конституциях многих стран, а также в конкретных законах о делегировании законодательных полномочий. Соответственно основанием наступления конституционной ответственности должно признаваться нарушение конституции и данных законов.

Наиболее важный аспект связан с санкциями и мерами конституционной ответственности. Как нами уже ранее отмечалось в других публикациях, конституционные санкции являются необходимым элементом института конституционной ответственности. Под санкцией понимают такие неблагоприятные последствия, как ограничение или лишение органа исполнительной власти или главы государства переданных полномочий.

Из теории известно, что существуют различные меры конституционно-правовой ответственности. Рассмотрим те, которые представляют наибольший интерес для рассмотрения проблемы конституционной ответственности в рамках института делегированного законодательства. К ответственности орган исполнительной власти или глава государства могут быть привлечены судебным органом конституционного контроля или законодательным органом, который передал данные полномочия.

Привлечение к ответственности органом конституционного контроля. Судебный орган конституционного контроля, в нашем случае Конституционная палата рассматривает акт с точки зрения его конституционности или с точки зрения того, входит ли издание данного акта в компетенцию данного органа. Здесь есть несколько вариантов последствий оценки:

- когда, судебный орган приостанавливает действие акта;
- прекращает его действие;
- или признает, что акт был издан органом, не имеющим на то полномочий. При принятии одного

из вариантов наступает конституционная ответственность. Если орган конституционного надзора не наделен полномочиями по решению судьбы оспариваемого акта, согласно норм ныне действующей Конституции КР, он ставит вопрос об устранении неконституционности [1]. Вопрос о прекращении действия акта должен решать орган, передавший полномочия. Существуют разные мнения относительно того, является ли отмена незаконных актов конституционной ответственностью. Так, некоторые ученые придерживаются той точки зрения, что здесь происходит устранение из правового пространства акта, которого в нем быть не должно, и никого в данном случае не наказывают [2]. Другие исследователи придерживаются иной точки зрения, признавая отмену незаконных актов одной из мер конституционной ответственности [3] и полагая, что систематическая отмена актов, принятых органом на основании делегированного законодательства, дает возможность поставить вопрос о ненадлежащем исполнении им своих обязанностей.

Так, к примеру, судебный контроль прямо закреплен в Конституции Испании (ч. 6 ст. 82)3. Конституционный суд контролирует не только конституционность актов правительства, но и соблюдение условий, определенных актом Генеральных кортесов о делегировании законодательных полномочий. Решения конституционного суда применяются в обязательном порядке и не могут быть предметом какого-либо обжалования. Таким образом, с признанием акта неконституционным утрачивается его сила.

В Великобритании, несмотря на то, что там отсутствует писаная конституция, существует так называемое право судебного усмотрения, толкования, которое отчасти позволяет корректировать законодательство и приводить практику его применения в соответствие с конституцией. Английский судья вправе посчитать акт правительства противоречащим какому-либо парламентскому акту. Не возбуждая вопроса об отмене данного акта, судья может его игнорировать, и решение судьи в силу прецедента уже обязательно для низших и равных судебных инстанций [4].

Стоит также отметить о том, что судебный орган может признать неконституционным акт о делегированном законодательстве. В данном случае прекращаются полномочия у правительства или главы государства, но наступает ответственность парламента за издание данного акта. Привлечение к ответственности законодательным органом. Этот вариант ответственности может проявляться в следующем.

1. В случае, когда Парламент досрочно забирает переданные полномочия.

Здесь правомерно говорить о наступлении конституционной ответственности для правительства или главы государства, так как они утрачивают

право на издание актов законодательного характера. Применительно к правительству стоит вести речь как о *коллективной, так и об индивидуальной ответственности*, в силу того что в некоторых странах предусмотрено делегирование полномочий не только правительству в целом, но и одному из министров (например, в Великобритании).

2. Одним из ключевых моментов, связанных с делегированным законодательством, является утверждение парламентом актов, принятых на основании предоставления данного права. Если по конституции принятое правительством или главой государства делегированное законодательство требует утверждения парламента, то, соответственно, в случае, если парламент не утверждает подобные акты, они теряют силу (Португалия, Великобритания, ФРГ). При этом ни в одной конституции не затрагивается вопрос о том, с какого момента теряют силу законодательные акты, изданные уполномоченным органом.

3. В некоторых странах предусмотрена ответственность за не предоставление на утверждение в парламент акта делегированного законодательства. В п. 3 ст. 14 Конституции Румынии говорится о том, что если правительство не представило акт, изданный на основе делегирования, в определенный законом срок, то этот акт перестает действовать [4]. Таким образом, при негативной оценке парламентом законопроекта или прекращении действия акта делегированного законодательства следует говорить о наступлении конституционной ответственности. Иногда парламент не выражает своего мнения относительно акта делегированного законодательства, а законодательствует сам по данному вопросу и иначе регулирует данные отношения [5].

Чтобы определиться в вопросе об ответственности, надо выяснить, в чем была выражена необходимость принятия данного акта парламентом. Если речь идет о том, что изменение ситуации в стране требует по-новому урегулировать данные отношения, а срок делегирования уже истек, то здесь нельзя говорить о наступлении ответственности. Иначе обстоит дело, когда парламент делает это в период действия делегации полномочий.

В конституциях Франции и Испании предусмотрены ситуации, когда парламент вторгается в рамки делегированных правительству законодательных полномочий. В ч. 1 ст. 41 конституции Франции установлено следующее: «Если во время законодательной процедуры выявляется, что какое-либо предложение или поправка... противоречит делегированным полномочиям, то Правительство может заявить о его неприемлемости» [3]. Таким образом, если парламент захочет законодательствовать в сфере, переданной правительству, он должен вывести ее из полномочий данного органа. В противном случае должна предусматриваться

ответственность парламента за вторжение в сферу деятельности правительства или главы государства.

4. Орган, которому делегировано право на издание актов законодательного характера, вышел за пределы переданных полномочий. Как следствие, наступает ответственность в виде прекращения переданных полномочий и отмены акта; возможна постановка вопроса о доверии правительству и его отставка. Если право передавалось главе государства или конкретному министру, то для них ответственность наступит в виде прекращения полномочий и отмены актов. Возможна отставка министра [6].

5. Парламент делегировал полномочия определенному органу на решение определенных вопросов, а последний не воспользовался предоставленным правом, и, как следствие, данная сфера отношений была не урегулирована, что вызвало определенные трудности в правоприменении. Несмотря на то что для начала процедуры делегирования законодательных полномочий в большинстве случаев правительство (ст. 38 конституции Франции) или глава государства (ч. 4 ст. 53 конституции Республики Казахстан) [3] должны обратиться к парламенту с просьбой о предоставлении им законодательных полномочий. Здесь стоит говорить об ответственности уполномочиваемого органа, так как праву парламента на делегирование полномочий корреспондируется обязанность правительства или главы государства принять их к исполнению. Ответственность за невыполнение делегированных полномочий необходимо закрепить законодательно.

Следует отметить, что восполнение пробелов в законодательной базе не является делегированным законодательством, несмотря на то, что глава государства издает акты, имеющие силу законов (отсутствует уполномочие парламента). Так, например, указ Президента РФ по восполнению пробелов не является делегированным законодательством. Проблема данного института не получила в отечественной литературе широкой разработки. Практику издания указов Президиумом Верховного Совета СССР по вопросам текущего законодательства, а также нормотворческую деятельность Совета Министров СССР нельзя было считать

делегированным законодательством. Здесь мы имеем дело с институтами другого рода. Российскому законодательству известны отдельные примеры передачи законодательных полномочий. Так, Съезд народных депутатов РСФСР Постановлением от 1 ноября 1991 г. «О правовом обеспечении экономической реформы» [7] передал Президенту РСФСР Б.Н. Ельцину право издавать указы, имеющие силу закона. До последнего времени Президент активно использовал институт «указного права», вторгался в сферу компетенции другого органа власти и не нес за это практически никакой ответственности. Конституционный Суд РФ в одном из своих постановлений определил, что при отсутствии федерального закона и необходимости нормативного регулирования соответствующих отношений это может делать Президент РФ своими указами, имеющими временный характер до появления закона. Сделать это можно, например, путем принятия закона о Президенте РФ, где будут полностью прописаны его полномочия и ответственность за их ненадлежащее выполнение, или путем внесения поправок в Конституцию РФ.

Список использованной литературы:

1. Конституция Кыргызской Республики. Принята на двенадцатой сессии Верховного Совета Республики Кыргызстан двенадцатого созыва 5 мая 1993., изложена в Законе Кыргызской Республики «О новой редакции Конституции Кыргызской Республики» от 27 июня 2010 г. – Б., Изд-во Академия, 2010.
2. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 35-43.
3. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. - Воронеж, 1985. С. 57; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. - М., 2000. С. 119.
4. Конституции зарубежных государств. - М., 1997. С. 320.
5. Некрич Л.И., Поздеева Л.В. Государственный строй и политические партии Великобритании.- М.,1958.С. 128.
6. Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н.В. Варламова. - М., 1997. С. 146.
7. Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 44. Ст. 1456.

Рецензент: д.ю.н., профессор Ногойбаев Б.