

УДК 340.12

Делегированное законотворчество: отечественный и зарубежный опыт

В.В. Кожевников,

доктор юридических наук,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского
Россия, Омск
kta6973@rambler.ru

Рассматривается проблема делегированного законотворчества. Автор отмечает, что отечественная правовая доктрина отрицательно относится к делегированному законодательству и примеров его применения очень мало, тогда как в странах романо-германской и англосаксонской правовых семей юридическая наука уделяет данной проблеме повышенное внимание, а роль и удельный вес актов делегированного законотворчества в системе источников права постоянно повышается.

Ключевые слова: правотворчество, делегирование, представительные органы, исполнительные органы, правовая

Анализ современной юридической литературы позволяет сделать вывод, что зачастую в качестве одного из видов правотворчества ученые называют делегированное правотворчество, которое, по мнению В.В. Оксамытного, представляет собой деятельность государственных органов, должностных лиц и определенных организаций и учреждений, связанную с принятием нормативных актов на основе передачи им соответствующего права прямо уполномоченных на такую деятельность органов и лиц. В.В. Оксамытный поясняет, что практика делегированного законотворчества чаще всего наблюдается, когда иным государственным органам передается право на принятие закона или акта, его заменяющего. При прямом делегировании законодательных полномочий парламента глава государства или правительство получают право на издание законов (Франция, Казахстан, Туркмения); в случае косвенного делегирования правительство полномочно принимать исполнительные акты по вопросам, которые являются исключительной прерогативой парламента (Великобритания) [28, с. 377—378].

Нетрудно заметить, что автор коснулся некоторых общетеоретических положений, касающихся делегированного правотворчества (вернее, законотворчества. — В.К.), привел примеры его зарубежной практики, однако не счел необходимым ответить положительно или отрицательно на признание делегированного законотворчества в отечественной правовой системе.

Р.А. Ромашов применительно к современной России делегированное правотворчество связывает с муниципальным правотворчеством, которое осуществляется на уровне действия органов местного самоуправления; не

будучи включенными в систему органов государственной власти, они тем не менее наделены определенным объемом властной компетенции в правотворческой области. При этом Р.А. Ромашов ссылается на ст. 7 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации», которая определяет, что «по вопросам местного значения населением муниципальных образований непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты» [37, с. 214]. Подобную позицию разделяют и другие ученые [4, с. 204]. Так, весьма распространена точка зрения, что в данном случае речь идет о диспозитивном делегированном правотворчестве, которое наблюдается в тех случаях, когда органы государственной власти согласно закону предоставляют право на правотворчество органам, объективно обладающим некоторой автономностью [8, с. 183, 379].

В принципе соглашаясь с изложенной выше позицией, Л.А. Морозова проявляет некоторую непоследовательность, отмечая, что, с одной стороны, делегированное законотворчество — относительно новый для России вид; ранее законы делегированного характера на общегосударственном уровне не принимались; с другой стороны, признавая *делегированным правотворчеством* (выделено нами. — В.К.) правотворчество органов местного самоуправления, она пишет, что эти органы «вправе принимать нормативные акты по вопросам местного значения» [25, с. 174].

Отметим, что с такой трактовкой понятия делегированного правотворчества согласны далеко не все ученые, в том числе автор настоящей статьи. В приведенной норме федерального закона она не усматривается. Если признать

делегированным законодательством правотворчеством органов местного самоуправления, то следует соответственно признать и юридическую силу их нормативных правовых актов, тождественную силе нормативных правовых актов (законов) государственных органов, делегировавших свои правотворческие полномочия.

Например, коллектив авторов (И.В. Гойман-Калинский, Г.И. Иванец, В.И. Червонюк), рассматривая раздельно муниципальное и делегированное правотворчество, в отношении последнего (опять-таки без «привязки» к отечественному опыту) пишут о том, что это правотворческая деятельность органов исполнительной власти (как правило, правительства), осуществляемая ими по поручению (делегации) парламента. Поясняя свою позицию, авторы подчеркивают, что данный вид правотворчества предполагает издание органом исполнительной власти нормативных правовых актов по уполномочию органов законодательной власти; акты делегированного законодательства фактически обладают силой закона; в результате такой правотворческой деятельности принимаются нормативные правовые акты по вопросам, входящим в компетенцию парламента [10, с. 216—217]. Подобную позицию поддерживает ряд других авторов [47, с. 166].

А.С. Пиголкин признавал принятие нормативных актов органами местного самоуправления самостоятельным видом правотворческой деятельности. Он писал: «Издавая нормативные акты (обычно они имеют разные названия — решения, постановления, распоряжения и т. д.), органы местного самоуправления обеспечивают самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов» [29, с. 166].

Авторы, выделяющие делегированное правотворчество, часто констатируют, что «в советское время видом делегированного правотворчества была передача правотворческих полномочий государства общественным объединениям, например, профсоюзам» [25, с. 174]. Соглашаясь с этим утверждением, трудно

понять тех ученых, которые данный пример приводят для раскрытия не делегированного, а санкционированного правотворчества [15, с. 162—163]. Более того, подчеркивая, что после ликвидации в 1933 году Народного комиссариата труда СССР ВЦСПС был наделен правом издавать нормативные акты (постановления и инструкции по применению трудового законодательства, по охране труда и социальному страхованию), имеющие общеобязательный характер [31, с. 685], ученые-теоретики необоснованно используют этот же пример для подтверждения существования санкционированного правотворчества. Между тем этот пример содержанием охватывает и собственно санкционированное правотворчество, и совместное правотворчество общественных организаций и государственных органов [42, с. 498—499]. Л.И. Антонова, напротив, приводит этот же пример применительно к делегированному правотворчеству в период СССР [3, с. 322].

На наш взгляд, весьма противоречивую позицию по поводу делегированного правотворчества высказал Р.М. Романов. В зависимости от субъектов, осуществляющих правотворчество, в качестве самостоятельного вида он называет правотворчество органов местного самоуправления (районных, поселковых, сельских представительных органов и соответствующих местных администраций), затем пишет, что в этом случае речь идет о санкционированном (разрешенном, подтвержденном государством) правотворчестве, а потом заявляет, что делегированное правотворчество подчас не отделяют от санкционированного правотворчества. По его мнению, делегированное правотворчество заключается в том, что высший представительный орган государственной власти (парламент) уполномочивает президента, правительство, иные органы власти принимать вместо него акты законодательного характера, указывая при этом, что подобный способ правотворчества (выделено нами. — В.К.) закреплен конституциями зарубежных государств (например, Италии, Франции, Бразилии, Испании, Польши, Швейцарии, Казахстана, Туркменистана). Как утверждает Р.М. Романов, общедоказательному правотвор-

¹ В недалеком прошлом такая практика имела место. Так, Съезд народных депутатов РСФСР постановлением от 01.11.1991 «О правовом обеспечении экономической реформы» наделил первого Президента РСФСР полномочиями по ряду важнейших вопросов государственной и общественной жизни, в том числе не только в случае пробела в законодательстве, но и в дополнение и даже с отступлением от действующих законов. Согласно постановлению Президент РСФСР 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. Этим правом Президент страны с 1991 года по конец 1993 года пользовался довольно часто (см. указы от 16.12.1993 № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» (Собрание законодательства РФ. 1993. № 51. Ст. 4935), от 24.12.1993 № 2288 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации» (Собрание законодательства РФ. 1993. № 52. Ст. 5085), которые вносили значительные изменения в земельные отношения в стране).

честву делегирование не свойственно¹, но в некоторых субъектах (каких, неизвестно. — *В.К.*) предусмотрено право органов государственной власти и управления (с соблюдением ряда условий) передавать часть своих полномочий по изданию нормативных правовых актов нижестоящим органам [36, с. 335—336].

Критически можно оценить и позицию Р.Х. Макуева по рассматриваемой проблеме: с одной стороны, правотворческую деятельность органов местного самоуправления он определяет в качестве самостоятельного вида правотворчества, с другой — утверждает, что эта деятельность не вписывается в другие виды правотворчества, и предлагает отнести ее к прямому, непосредственному принятию правовых актов [21, с. 402—403].

Алогичными выглядят также рассуждения М.И. Абдулаева и С.А. Комарова, которые, выделяя такой вид правотворчества, как санкционирование государственными органами правовых обычаев или норм, принятых корпоративными организациями, далее пишут следующее: «Правотворческая деятельность корпоративных (общественных) организаций, в отличие от нормотворческих функций государственных органов, как правило, исключает самостоятельное принятие этими организациями норм права. Государство участвует в правотворческом процессе в различных формах: делегирование правотворческих полномочий; санкционирование актов, принятых этими организациями; предварительное разрешение на издание соответствующего акта либо совместное их принятие» [1, с. 301].

Полагаем, следует согласиться с точкой зрения В.В. Лазарева и С.В. Липеня, которые, анализируя правотворческую деятельность общественных организаций, проводят различие, существующее между санкционированным и делегированным правотворчеством. Как подчеркивают авторы, санкционированное правотворчество — это утверждение государственными органами норм, принятых негосударственными организациями; в ряде случаев закон предусматривает такое утверждение или регистрацию уставов и иных актов общественных организаций. Делегированное же правотворчество — это осуществление правотворческой деятельности общественными организациями по поручению компетентных государственных органов [19, с. 343]. Во времена существования СССР делегированное правотворчество связывалось с передачей общественными организациями отдельных функций государственных органов [32, с. 112—117].

К проблеме разграничения санкционированного и делегированного правотворчества обращалась и Н.В. Иночкина. По ее мнению, санкционированное правотворчество можно определить как получившую государственное

одобрение или согласие деятельность должностных лиц (руководителей предприятий, учреждений, организаций и т. д.) и других негосударственных субъектов, направленную на разработку, издание, отмену и совершенствование правовых норм [16, с. 8—10]. Субъектами санкционированного правотворчества являются органы местного самоуправления, коммерческие, акционерные, производственные организации и товарищества, профессиональные и политические организации (например, профсоюзы), а также должностные лица предприятий, учреждений, министерств и ведомств. Санкционирование может осуществляться как до принятия правового акта (путем его одобрения), так и после его принятия посредством дачи согласия на его применение [16, с. 8—10].

Н.В. Иночкина считает, что делегированное правотворчество отличается от санкционированного: делегированное правотворчество — более широкое понятие, а санкционирование есть одна из разновидностей делегирования. В целом под делегированным правотворчеством Н.В. Иночкина понимает деятельность государственных органов и (или) должностных лиц, а также отдельных негосударственных организаций, связанную с принятием нормативных правовых актов на основании поручения (делегирования) иного органа или должностного лица. Юридическая сила таких нормативных правовых актов, как правило, равна юридической силе актов делегирующего органа. В результате этого происходит временное расширение полномочий органа, которому такие права делегируются [16, с. 8—10].

Н.В. Иночкина также считает, что для более эффективного применения делегирование полномочий должно осуществляться на долгосрочной основе и включать в себя не только передачу соответствующих полномочий и ответственности другому субъекту, но и предоставление достаточных материальных ресурсов (рабочих кадров, материальных ценностей и денежного довольствия) для реализации этих полномочий.

В отличие от изложенной промежуточной позиции по вопросу о характере правотворчества органов местного самоуправления, поддерживаемой Н.В. Иночкиной, полагаем, что органы местного самоуправления являются самостоятельными субъектами правотворческой деятельности в Российской Федерации. В самом общем виде правотворчество органов местного самоуправления можно представить как деятельность этих органов по принятию, изменению или отмене норм права, регулирующих вопросы местного значения в конкретном муниципальном образовании.

Таким образом, правотворчество органов местного самоуправления нами рассматривается в качестве непосредственного правотворче-

ства, которое существует наряду с правотворчеством соответствующих государственных органов, их должностных лиц, народа и иных субъектов правотворчества. Муниципальное самоуправление — форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ и законами Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [27]. Правотворчество — одно из важных направлений деятельности местного самоуправления, посредством которого реализуются его властные полномочия по управлению делами в рамках муниципального образования [43, с. 197].

Часть 1 ст. 132 Конституции РФ закрепляет, что «органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Комментируя изложенную норму права, В.В. Лазарев совершенно справедливо подчеркивает, что каждый орган в пределах своей компетенции решает соответствующие вопросы местного значения самостоятельно. Ни один государственный орган не правомочен отменять принятые в соответствии с законом акты местного самоуправления, никто не визирует их решения, не требуется ни предварительной, ни последующей санкции на те или иные действия. Органы местного самоуправления осуществляют функции публичной власти под свою ответственность [26, с. 562].

Полагаем, важным является ответ на весьма проблематичный вопрос: осуществление отдельных государственных полномочий для органов местного самоуправления является правом или обязанностью [12, с. 109—119]? Думаем, следует поддержать позицию тех ученых, которые утверждают, что органы местного самоуправления не обязаны решать вопросы государственного значения, требующие государственных полномочий [14, с. 56, 177, 198].

Говоря в целом о делегированном законодательстве в отечественной правовой системе, следует сказать, что оно имело весьма небольшой объем и было представлено приведенными выше немногочисленными примерами. Сегодня делегированное правотворчество в российской правовой системе отсутствует. Отечественные ученые-теоретики, говоря о данном правовом феномене, ограничиваются лишь чисто теоретическими рассуждениями.

Так, Р.В. Енгибарян и Ю.К. Краснов полагают, что органы местного самоуправления,

помимо решения вопросов сугубо местного значения, принимают (как фактическое положение. — *В.К.*) акты, связанные с осуществлением государственных полномочий, переданных им субъектом Российской Федерации. Авторы считают, что такая передача может осуществляться двумя способами: во-первых, законом субъекта Федерации, на основе которого органы местного самоуправления выносят решения о принятии на себя выполнения указанных полномочий; во-вторых, на основе договора, заключаемого между субъектом Федерации и органом местного самоуправления. И в первом, и во втором случае требуется решение как государственного органа, передающего полномочия, так и органа местного самоуправления, принимающего на себя их исполнение. В одностороннем порядке субъект Федерации не вправе навязать муниципальному образованию выполнение государственных функций. Р.В. Енгибарян и Ю.К. Краснов обращают также внимание на то, что «порядок делегирования полномочий органам местного самоуправления подлежит (в будущем. — *В.К.*) урегулированию законом субъекта Российской Федерации», а порядок подготовки и заключения договоров о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления «должен (опять-таки в будущем. — *В.К.*) регулироваться специальным законом субъекта Российской Федерации» [13, с. 458].

Иная характеристика имеет место в отношении делегированного законодательства, которое весьма распространено в правовых системах зарубежных государств и соответствующих правовых семьях. Однако в ряде случаев делегированному законодательству уделяется недостаточное внимание. Например, анализируя семью общего права, Т.Н. Радько ограничивается лишь указанием на то, что «закон является вторым источником права. Сюда относятся не только закон в прямом смысле, но и различные подзаконные акты, принятые во исполнение закона (делегированное или вспомогательное законодательство)» [33, с. 505].

Г.Н. Андреева одно из полномочий правительств зарубежных стран связывает с их нормоустановительной деятельностью, предполагающей не только принятие нормативных актов во исполнение законов, но и актов делегированного законодательства, т. е. актов по вопросам компетенции парламента [2, с. 327].

А.Ю. Ларин упоминает, что правительство Испании имеет право принимать по определенным парламентом вопросам акты, имеющие силу закона (декреты). В случае возникновения чрезвычайных и срочных ситуаций правительство Испании может принимать временные законы (декреты), которые подлежат утверждению в Конгрессе депутатов Испании. В

Конституции Италии определено, что правительство вправе издавать законодательные декреты и декреты-законы, причем законодательные декреты принимаются правительством в отношении определенного круга вопросов и на ограниченное время. В случае необходимости и срочности правительство вправе издавать декреты-законы, если они не противоречат Конституции Италии и действующему законодательству. Декреты-законы, принятые правительством, должны быть утверждены в палатах парламента [20, с. 73—74].

В свое время А.А. Мишин по рассматриваемому вопросу высказал по крайней мере три основных положения [24].

Во-первых, в рамках нормоустановительной деятельности правительств зарубежных стран он выделял следующие направления.

1. Правительство издает нормативные акты по прямому или косвенному уполномочию парламента. Соответствующее уполномочие может быть прямо выражено в парламентском законе либо подразумеваться, если закон сформулирован неопределенно. Во Франции и Италии такие законы называются законами-рамками, в англосаксонских странах — скелетным законодательством. Правительство таким образом получает уполномочие на издание нормативных актов по предметам правового регулирования, относящимся к исключительной компетенции парламента, а парламента делегирует правительству свои полномочия прямо или косвенно.

2. Правительство издает нормативные акты, содержащие общие правила поведения по вопросам, входящим в исключительную компетенцию парламента, без какого бы то ни было уполномочия со стороны последнего. Однако в ряде стран эти акты впоследствии должны быть одобрены парламентом. Например, в Италии декреты, изданные правительством, утрачивают силу с момента издания, если они не были утверждены парламентом в течение 60 дней после их опубликования (части 2 и 3 ст. 77 Конституции Италии).

Во-вторых, делегированное законодательство является главной формой нормоустанавливающей деятельности правительств зарубежных стран. Данное положение А.А. Мишин сопроводил конкретными примерами. Так, в Великобритании делегированное законодательство получило широкое распространение и осуществляется всеми звеньями правительственного аппарата. Субъектами этого законодательства являются министры, которые могут делегировать свое право на издание нормативных актов главам подчиненных им учреждений и ведомств, а те, в свою очередь, могут передавать это право нижестоящим ведомствам, в результате чего возникает многоступенчатая субделегация. К субъектам делегиро-

ванного законодательства принадлежат и органы местного самоуправления. Причем в Великобритании, например, акты делегированного законодательства по своей численности намного превышают парламентские законы.

В США делегированное законодательство осуществляется как президентом, так и главами исполнительных департаментов, многочисленных федеральных агентств. Отмечается, что издаваемые в этом порядке указы, приказы, прокламации, военные приказы, директивы, регламенты и т. д. обладают такой же юридической силой, как и акты Конгресса США.

Во Франции основными субъектами делегированного законодательства являются президент, премьер-министр и министры, которые издадут ордонансы, декреты, постановления, циркуляры, инструкции, регламенты и т. д. А.А. Мишин замечает, что делегированное законодательство во Франции по своему объему и значимости превосходит нормоустанавливающую деятельность парламента, но трудно контролируется [24, с. 273].

В-третьих, ученый обращает внимание на то обстоятельство, что в США Конгресс чаще всего сам делегирует принадлежащие ему конституционные полномочия главе исполнительной ветви власти. В американской литературе и судебных решениях не раз появлялись доктрины, утверждающие, что всякая делегация противоречит самой идее разделения властей [24, с. 39]. В подтверждение этих доктрин приводится сформулированное Дж. Локком правило: делегированная власть не может быть делегирована. Поскольку согласно официальной теории законодательные полномочия делегированы Конгрессу народом, Конгресс не может уступить их никому. Но американская практика никогда не была связана теорией, мешающей этой практике добиваться желаемого. Судебная политика в этом отношении фактически сводится к разрешению делегации в каждом конкретном случае. В своих решениях суды не столько заняты проблемой законности делегации законодательных полномочий, сколько установлением объема полномочий и пределов их осуществления [24, с. 293].

В.Е. Чиркин пишет, что в рамках специальных парламентских процедур конституциями многих стран предусмотрено право парламента делегировать законодательные полномочия исполнительной власти (правительству, главе государства, иногда — министрам). Обычно такое делегирование осуществляется по решению большинства парламента, но иногда установлены более жесткие условия (например, в Дании требуется согласие 5/6 состава парламента). Если это право предоставлено правительству, его акты обычно оформляются как декреты-законы президента; существуют специальные формы парламентского

контроля за выполнением условий делегирования полномочий [46, с. 288].

С.В. Боботов и И.Ю. Жигачев замечают, что в США «одним из механизмов Конгресса по контролю за исполнением ведомствами делегированных полномочий является законодательное вето... Законодательное вето служит лишь одним из признаков постоянных трений между административными ведомствами и комиссиями Конгресса по вопросу о делегированных полномочиях» [7, с. 92—93].

Рассмотрение проблем делегированного законодательства через призму особенностей современных романо-германской и англосаксонской правовых семей полагаем вполне оправданным. Так, говоря о романо-германской правовой семье, афганский ученый Х. Бехруз подчеркивает: «Возрастание влияния и значения правительственных и иных административных актов отражается в правительственном нормотворчестве, получившем название делегированного законодательства, или регламентарной власти, принятие которого уполномочивается парламентом и при его контроле» [5]. Беря в качестве примера Францию, он пишет, что по Конституции 1958 года акты делегированного законодательства — это акты президента, премьер-министра, министерств, ведомств и др. Все вопросы, не входящие в область законодательного регулирования, решаются в административном порядке соответствующими нормативными правовыми актами, среди которых значительную роль играют ордонансы — акты правительства Франции, издаваемые с разрешения парламента. Х. Бехруз поясняет, что ордонансы подлежат утверждению парламентом в течение определенного срока, после чего приобретают силу закона; их изменение или отмена возможны лишь с помощью закона. После принятия Конституции 1958 года издание ордонансов рассматривалось скорее как исключительная мера, принимаемая при социальных и иных потрясениях, чрезвычайных обстоятельствах. Позднее эти акты стали широко использоваться, что обусловлено тенденцией размывания границ между актами парламента и актами правительственных органов [5, с. 321—322].

По мнению М.Н. Марченко, по существу своему ордонансы представляют одну из разновидностей делегированного законодательства, состоящего из особого рода нормативных правовых актов, действующих практически в каждой относящейся к романо-германскому праву стране [23, с. 265]. В Италии, например, к системе нормативных правовых актов кроме законов относятся, согласно ст. 76 Конституции страны, так называемые законодательные декреты, издаваемые правительством в порядке осуществления законодательной функции, делегированной ему от парламента

«не иначе как с указанием руководящих принципов и критериев такой делегации и только на ограниченное время и по определенному кругу вопросов [17, с. 435]. В случаях особой необходимости и срочности правительство в соответствии со ст. 77 Конституции Италии уполномочивается также принимать под свою ответственность временные распоряжения, имеющие силу закона. В тот же день они должны быть представлены для утверждения в парламента, палаты которого, «даже если они распущены, специально созываются и собираются в течение пяти дней» [17, с. 435].

Думается, что применительно к характеристике делегированного законодательства романо-германской правовой семьи весьма важными являются уточнения, высказанные Е.Н. Суставовой. Очерчивая круг вопросов, которые могут быть объектами делегированного законодательства, она обращается к анализу трех моделей закрепления полномочий законодательной и исполнительной власти:

— первая модель предполагает, что конституция закрепляет исключительную компетенцию высшего законодательного органа в определенных сферах, а те вопросы, которые не отнесены к сфере законодательства, составляют исключительную компетенцию правительства. Причем последнему могут быть предоставлены полномочия издавать акты делегированного законодательства по вопросам, составляющим исключительную компетенцию парламента (Португалия, Франция);

— вторая модель предполагает, что конституция не содержит указаний на ограничение законодательных полномочий парламента. Так, конституции Италии и ФРГ предусматривают возможность делегирования полномочий в сфере законодательства органам исполнительной власти по вопросам, определяемым по усмотрению парламента, являющегося носителем высшей законодательной власти;

— третья модель предполагает, что конституция не содержит указаний на ограничение законодательных полномочий парламента, но в рамках этих полномочий выделяет круг вопросов, правовое регулирование которых не может быть делегировано исполнительной власти ни при каких условиях (Испания) [41, с. 145—146].

Е.Н. Суставова выделяет также два основных способа делегирования законодательной функции исполнительным органам: прямое делегирование, подразумевающее издание высшим органом законодательной власти особого нормативного акта, санкционирующего делегирование законодательных полномочий исполнительной власти; косвенное делегирование, предполагающее, что в чрезвычайных условиях или исключительных обстоятельствах необходим иной порядок делегирования

полномочий от законодательной ветви власти к исполнительной, обеспечивающий возможность быстрого реагирования на требования ситуации [41, с. 146—148].

Отметим, что в научной литературе имеет место несколько иная трактовка косвенного делегирования законодательных полномочий. Так, В.С. Троицкий и Л.А. Морозова полагают, что при косвенном делегировании законодательных полномочий парламентский закон составляется в очень общих выражениях и применять его без соответствующей нормоустанавливающей деятельности исполнительных органов невозможно. Подобная практика обычно не имеет законодательной регламентации этого процесса. Исключение составляет Франция, в Конституции которой (ч. 2 ст. 34) 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 [44, с. 92—94]. 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.

В.С. Троицкий и Л.А. Морозова подчеркивают, что косвенный способ делегирования по существу приводит к созданию делегированного законодательства без полномочий. Обычно в странах, где конституции допускают делегированное законодательство, издание правительственных 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. Например, 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 в полном составе, а если он в это время не созван, то созывается специально в 30-дневный срок со дня промугации данного акта. Конгресс в течение 30 дней должен объявить об утверждении или неутверждении декрета-закона, в связи с чем регла-

мент палаты предусматривает специальную краткую процедуру [44, с. 94].

Х. Бехруз говорит о возрастании в XX веке роли делегированного законодательства в семье общего права. Парламент Великобритании наделяет соответствующие органы исполнительной власти, в частности правительство, министерства, департаменты правительства, полномочиями издавать в определенных целях соответствующие нормативные акты (приказы, постановления, инструкции и др.), которые, по общему правилу, имеют ту же юридическую силу, что и законы парламента, в соответствии с которыми и во исполнение которых они принимаются. Высшей формой делегированного законодательства считается «приказ в Совете», издаваемый правительством от имени королевы и Тайного совета [5, с. 359—360].

А.Х. Саидов вполне обоснованно уточняет, что в Великобритании, в отличие от стран романо-германской правовой семьи, исполнительные органы изначально лишены полномочий принимать акты «во исполнение закона». Чтобы издать такой акт, исполнительные органы должны быть наделены соответствующими полномочиями (*statutory powers*), которые им делегирует парламент. Поэтому правотворчество исполнительных органов именуется делегированным [41, с. 247].

А.К. Романов кроме «приказов в Совете» обращает внимание и на другие акты, принимаемые в порядке делегированного законодательства: постановления и инструкции, принимаемые министрами и соответствующими департаментами правительства, если этими достаточно широкими полномочиями их наделил статут; подзаконные нормативные акты, принимаемые на местном уровне управления [35, с. 138—139].

А.К. Романов также обращает внимание на преимущества и недостатки делегированного законодательства: преимущества заключаются в том, что практика делегированного законодательства позволяет экономить время для решения более масштабных и дискуссионных политических вопросов, недостатки — в том, что оно выводит часть законотворческого процесса за пределы прямого контроля парламента, который не располагает достаточным временем для контроля над принятием норм делегированного законодательства. Практика делегированного законодательства помимо парламентского контроля подлежит также контролю судебному. Кроме того, существует Объединенный комитет Палаты общин и Палаты лордов, в функции которого входит рассмотрение статутных документов и определение, какие из них и на каких основаниях должны быть представлены парламенту [35, с. 137—138].

М.Н. Марченко уточняет, что развитие ак-

тов делегированного законодательства в Англии, так же как и развитие статутного права, обусловлено не только внутренними потребностями страны, но и внешними причинами, касающимися международного экономического и иного сотрудничества. Большое значение в этом отношении имеет развитие связей Англии со странами Британского содружества, а также ее роль в рамках Европейского союза [22, с. 274]. М.Н. Марченко подчеркивает, что одна из основных причин довольно быстрого развития делегированного законодательства заключается в том, что оно более мобильно и оперативнее, чем статутное право, и когда требуется срочное принятие законодательных актов, его можно использовать, не дожидаясь очередной сессии парламента. Кроме того, его нормативные акты обладают относительной гибкостью, способностью быстро реагировать на изменяющиеся жизненные обстоятельства. Наконец, некоторые из таких актов наделены способностью вводить в действие парламентские статуты, изменять и дополнять их содержание, а иногда и временно приостанавливать их действие [22, с. 701—702].

Действительно, одним из признаков англосаксонской правовой семьи является исторически сложившийся и оказывающий воздействие на современность принцип верховенства парламента. Английский теоретик государственного права конца XIX века А.В. Дэйси по этому поводу писал: «Принцип парламентского верховенства означает следующее: парламент... имеет право издавать и уничтожать возможные законы; нет ни лица, ни учреждения, за которыми бы английский закон признавал право преступать или не исполнять законодательные акты парламента» [11, с. 23—25]. Это характерно и для современного положения законодателя в Великобритании. Так, А. Гарнер отмечает, что «за исключением нескольких весьма неопределенных ограничений юрисдикционного характера, которые обнаружили лишь в последние годы, парламент в силу его верховенства может производить с соблюдением надлежащей формы любые изменения в праве, которые он считает желательными» [45, с. 84—85]. Первоначально все положения, регулировавшие способ осуществления правомочий министром или другим органом, которому парламента вверял полномочия по изданию нормативных актов, содержались исключительно в самом управомочивающем статуте. Однако в 1946 году был принят Закон об актах делегированного законодательства, в котором определяются понятие «акт делегированного законодательства», правила публикации таких актов, регулируется порядок их издания, позволяющий парламента взять их под свой контроль [45, с. 96].

С.Л. Сергеев акцентирует внимание на

анализе видов актов делегированного законодательства: некоторые акты лишь вводят статут в действие; другие воспроизводят или изменяют акты парламента в силу уполномочивающего акта; третьи (регуляторные акты) могут содержать перечень объектов или видов имущества, дополнения или пояснения к ним, дают разъяснения терминов, упоминаемых в исходном статуте; иногда исходным статутом может предписываться соблюдение неких общих стандартов, а министру предоставляется право конкретизировать их применительно к частным случаям. Автор утверждает, что большинство подзаконных актов относится к четвертому виду, «одевающему статут». Суть их в том, что в статуте излагаются общие принципы, очерченные более или менее широко, а на долю ведомства, которому делегированы правоустанавливающие полномочия, выпадает их конкретизация [39, с. 121—122].

На наш взгляд, представляет интерес мнение М.Н. Марченко о делегированном законодательстве. Он отмечает, что акты делегированного законодательства в странах общего права не издаются высшими законодательными (представительными) органами, но полномочия на издание этих актов всегда исходят именно от них. В США иногда возникают споры о правомерности делегирования этих полномочий, поскольку это, по мнению противников делегированного законодательства, противоречит духу теории разделения властей. В Англии процесс передачи части полномочий парламента по принятию законодательных актов другим органам считается вполне естественным и правомерным, ибо он обосновывается вышеупомянутой доктриной верховенства парламента. Полномочия по принятию делегированных актов могут передаваться как правительству, так и другим «субординированным» органам [22, с. 697—698].

М.Н. Марченко уточняет, что делегирование законодательных полномочий может осуществляться двумя способами: путем принятия парламента специального закона, наделяющего правительство правом издавать в порядке делегированного законодательства те или иные акты; путем издания парламента законов, составленных в самых общих фразах и выражениях (скелетное законодательство, закон-рамка), которые а priori требуют принятия соответствующих актов. В качестве примера приводится право социального обеспечения Англии, которое «закрепляет лишь общие положения системы социального обеспечения», а все «бесчисленные детали», касающиеся применения этого права, содержатся в правительственных и иных актах. Автор отмечает также, что кроме правительства полномочия на издание делегированных актов могут передаваться непосредственно министрам Короны,

другим центральным правительственным ведомствам, местным органам, частным учреждениям и корпорациям, судебным органам [22, с. 697—698].

Кроме того, акты делегированного законодательства часто имеют временный и всегда — целевой, строго функциональный характер: с одной стороны, они ограничены по времени действия, а с другой — по времени принятия и вступления в силу; делегированные акты издаются для решения вполне определенных задач, для достижения конкретных целей. Акты, изданные в порядке делегирования законодательных полномочий, подлежат обязательному контролю; кроме парламентского и судебного их подвергают административному контролю, который осуществляется административными органами — министерствами и центральными ведомствами, а также публичному и общественному контролю [22, с. 699—700].

Х. Бехруз при рассмотрении источников американского права упоминает и делегированное законодательство, т. е. нормативные акты, издаваемые высшими исполнительными органами США, право на издание которых делегируется высшими законодательными органами [5, с. 392]. А.Х. Саидов полагает, что нормативные правовые акты органов исполнительной власти США представляют собой постоянно возрастающий по своему значению источник американского права. Основой такого направления деятельности федерального аппарата управления являются полномочия, делегируемые органам исполнительной власти законодательными органами. Он указывает, что на практике административные акты (приказы, правила, директивы, инструкции), принимаемые с целью конкретизации и детализации законов, во многих случаях их подменяют [41, с. 247—248].

Отметим, что в разделе 8 ст. 1 Конституции США весьма детально закреплены объекты, на которые распространяются законодательные полномочия Конгресса: налоги, пошлины, другие денежные сборы, займы, торговля, натурализация, единицы мер и весов, почта, наука и т. д. [40, с. 32—34]. Статья 2 Конституции США возлагает исполнительную власть на президента и подробно указывает полномочия, ему принадлежащие. Но ни в этой статье, ни в какой-либо другой нет формулировки, на основании которой можно было бы обосновать подзаконное нормотворчество. Однако органы исполнительной власти с самого начала их функционирования издавали нормативные акты. Такое право они получили от Конгресса в форме делегирующего статута.

С.Л. Сергеев обращает внимание на несколько концепций делегированного нормотворчества, выработанных теорией государственного права США. Первой концепцией стала

доктрина стандартов, сформулированная судебной практикой еще в XIX веке. Именно Верховный Суд США в 1812 году решением по конкретному делу, в котором оспаривалась конституционность делегирования органам исполнительной власти нормотворческих полномочий, санкционировал подобную практику. В 1825 году судья Маршал сформулировал правило, что делегирование нормотворческих полномочий оправдано, если оно касается вопросов «менее важных», и недопустимо, если органам исполнительной власти передается право решения «важных» вопросов. В XX веке доктрина стандартов, т. е. важных и менее важных вопросов, трансформировалась в концепцию принципов и деталей, суть которой состоит в том, что Конгресс излагает в законе принципиальные положения, создает своеобразную рамку, а орган исполнительной власти наполняет заданную ему схему деталями. Автор подчеркивает, что в последнее время суды и юристы склоняются к инструментальной позитивистской доктрине процедурных гарантий. Иными словами, произошел отказ от поиска содержательного критерия разграничения закона и подзаконного нормативного правового акта в пользу максимально подробной проработки процедурных критериев их разработки и принятия [39, с. 123—124].

В заключение следует подчеркнуть, что проблема делегированного правотворчества в отечественной (советской и российской) науке не получила широкой разработки. Практически акты делегированного законодательства, за исключением нескольких примеров, указанных выше, отсутствуют. Это объясняется прежде всего тем, что российская правовая доктрина отрицательно относится к данной проблеме, основываясь на принципе строгого разделения 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.

На наш взгляд, следовало бы поддержать ученых, полагающих возможным пересмотр отечественной правовой доктрины по отношению к делегированному правотворчеству. Так, В.С. Троицкий и Л.А. Морозова убеждены, что «несмотря на то, что в нашей стране глубока традиция противостояния исполнительной и законодательной властей,.. в отдельных случаях возможно обращение Правительства РФ к Федеральному Собранию за разрешением осуществлять в течение ограниченного срока издание актов, имеющих силу закона, для выполнения конкретных особо важных для жизни общества программ. При этом Пра-

вительство не должно издавать такие акты без точно выраженного и четко очерченного полномочия Федерального Собрания, а сами полномочия не подлежат передаче какому-либо органу, кроме Правительства... Делегированное законодательство могло бы быть опробовано в нашей стране в порядке правового эксперимента» [40, с. 99].

Список литературы

1. *Абдулаев М.И., Комаров С.А.* Проблемы теории государства и права: учеб. СПб., 2003. С. 301.
2. *Андреева Г.Н.* Конституционное право зарубежных стран: повторительный курс в вопросах и ответах. М., 2008. С. 301, 327.
3. *Антонова Л.И.* Правотворчество // Общая теория государства и права: в 2 т. Т. 2. / отв. ред. В.С. Петров, Л.С. Явич. Л., 1974. С. 322.
4. *Афанасьев В.С.* Правообразование (правообразование и правотворчество) // Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева. М., 2010. С. 204.
5. *Бехруз Х.* Сравнительное правоведение: учеб. М., 2008. С. 321—322, 359—360, 392.
6. *Бондарь Н.С.* Муниципальное право: учеб. М., 2003.
7. *Боботов С.В., Жигачев И.Ю.* Введение в правовую систему США. М., 1997. С. 92—93.
8. *Власов В.И., Власова Г.Б.* Теория государства и права: учеб. пособие. Ростов н/Д., 2011. С. 183, 379.
9. *Гарнер Д.* Великобритания: центральное и местное управление. М., 1984. С. 84—85.
10. *Гойман-Калинский И.В., Иванец Г.И., Червонюк В.И.* Элементарные начала общей теории права: учеб. пособие / под ред. В.И. Червонюка. М., 2003. С. 216—217.
11. *Дэйси А.* Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции. М., 1807. С. 23—25.
12. *Дитятковский М.Ю.* О понятии осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий // Проблемы местного самоуправления в Российской Федерации: мат. науч.-практ. конф. (Омск, 15—16 ноября 2006 г.). Омск, 2006. С. 109—119.
13. *Енгибарян Р.В., Краснов Ю.К.* Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2010. С. 458.
14. Защита прав местного самоуправления органами конституционного правосудия России. Т. 1 / под ред. Т.Г. Морщаковой. М., 2003. С. 56, 177, 198.
15. *Иванников И.А.* Общая теория государства и права: учеб. пособие. М., 2008. С. 162—163.
16. *Иночкина Н.В.* Проблема разграничения понятий «санкционированное» и «делегированное» правотворчество // Юридические науки: проблемы и перспективы: мат. междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). Пермь, 2012. С. 8—10.
17. Конституции государств Европейского союза. М., 1999. С. 435.
18. Конституция Французской Республики // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, США, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. М., 2006.
19. *Лазарев В.В., Липень С.В.* Теория государства и права: учеб. М., 2010. С. 343.
20. *Ларин А.Ю.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: курс лекций. М., 2008. С. 73—74.
21. *Макуев Р.Х.* Теория государства и права: учеб. М., 2010. С. 402—403.
22. *Марченко М.Н.* Курс сравнительного правоведения. М., 2002. С. 274, 702.
23. *Марченко М.Н.* Проблемы общей теории государства и права: в 2 т. Т. 2 (право): учеб. М., 2008. С. 265.
24. *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. М., 2002. С. 39, 273, 293.
25. *Морозова Л.А.* Теория государства и права. Повторительный курс в вопросах и ответах. М., 2003. С. 174.
26. Научно-практический комментарий к Конституции Российской Федерации / отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1997. С. 562.
27. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
28. *Оксамытный В.В.* Теория государства и права: учеб. М., 2004. С. 377—378.
29. *Пиголкин А.С.* Правотворчество // Теория государства и права: учеб. / под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. М., 2008. С. 166.
30. *Поленина С.В., Лазарев Б.М., Лившиц Р.З., Козлов А.Б., Глушко Е.К.* Инициативный проект федерального закона о законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 3.
31. Положение о расследовании и учете несчастных случаев на производстве: утв. постановлением Президиума ВЦСПС от 20.05.1966 // Сборник законодательных актов о труде. М., 1970. С. 685.
32. Правотворчество в СССР / Мицкевич А.В., Пиголкин А.С., Пяткина С.А., Тилле А.А. и др.; под ред. А.В. Мицкевич. М., 1974. С. 112—117.
33. *Радько Т.Н.* Теория государства и права: учеб. М., 2005. С. 505.
34. *Рассолов И.М.* Правотворчество // Теория государства и права: учеб. / под ред. М.М. Рассолова. М., 2004.
35. *Романов А.К.* Правовая система Англии: учеб. пособие. М., 2000. С. 138—139.
36. *Романов Р.М.* Правотворчество // Теория государства и права: учеб. / под ред. О.В. Мартышина. М., 2007. С. 335—336.
37. *Ромашов Р.А.* Теория государства и права: краткий курс. СПб., 2010. С. 214.
38. *Саидов А.Х.* Сравнительное правоведение: учеб. / под ред. В.А. Туманова. М., 2000. С. 247—248.
39. *Сергеев С.Л.* Региональное законодательство: правовые и социально-политические аспекты. СПб., 1999. С. 121—124.
40. Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты. М., 1993. С. 32—34.
41. *Суставова Е.Н.* Делегированное законодательство // Журнал российского права. 1998. № 8.

С. 145—148.

42. Теория государства и права: учеб. / отв. ред. Н.Г. Александров. М., 1974. С. 498—499.

43. Теория государства и права: учеб. / под ред. А.В. Малько, А.Ю. Саломатина. СПб., 2007. С. 197.

44. Троицкий В.С., Морозова Л.А. Делегированное законодательство // Государство и право. 1997. № 4. С. 91—99.

45. Фадеев В.И. Правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России и за рубежом: проблемно-тематический сб. / отв. ред. В.В. Маклаков, В.И. Фадеев. М., 2000.

46. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: учеб. М., 2008. С. 288.

47. Чистяков Н.М. Теория государства и права: учеб. пособие. М., 2010. С. 166.

References

1. Abdulaev M.I., Komarov S.A. Problemy teorii gosudarstva i prava: ucheb. SPb., 2003. S. 301.

2. Andreeva G.N. Konstitucionnoe pravo zarubezhnyh stran: povtoritel'nyj kurs v voprosah i otvetah. M., 2008. S. 301, 327.

3. Antonova L.I. Pravotvorchestvo // Obshhaja teorija gosudarstva i prava: v 2 t. T. 2. / отв. ред. V.S. Petrov, L.S. Javich. L., 1974. S. 322.

4. Afanas'ev V.S. Pravoustanovlenie (pravoobrazovanie i pravotvorchestvo) // Obshhaja teorija prava i gosudarstva: ucheb. / pod red. V.V. Lazareva. M., 2010. S. 204.

5. Behruz H. Sravnitel'noe pravovedenie: ucheb. M., 2008. S. 321—322, 359—360, 392.

6. Bondar' N.S. Municipal'noe pravo: ucheb. M., 2003.

7. Bobotov S.V., Zhigachev I.Ju. Vvedenie v pravovuju sistemu SShA. M., 1997. S. 92—93.

8. Vlasov V.I., Vlasova G.B. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. posobie. Rostov n/D., 2011. S. 183, 379.

9. Garner D. Velikobritanija: central'noe i mestnoe upravlenie. M., 1984. S. 84—85.

10. Gojman-Kalinskij I.V., Ivanec G.I., Chervonjuk V.I. Jelementarnye nachala obshhej teorii prava: ucheb. posobie / pod red. V.I. Chervonjuka. M., 2003. S. 216—217.

11. Dajsi A. Osnovy gosudarstvennogo prava Anglii. Vvedenie v izuchenie anglijskoj konstitucii. M., 1807. S. 23—25.

12. Ditjatkovskij M.Ju. O ponjatii osushhestvlenija organami mestnogo samoupravlenija ot del'nyh gosudarstvennyh polnomochij // Problemy mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: mat. nauch.-prakt. konf. (Omsk, 15—16 nojabrja 2006 g.). Omsk, 2006. S. 109—119.

13. Engibarjan R.V., Krasnov Ju.K. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. posobie. M., 2010. S. 458.

14. Zashhita prav mestnogo samoupravlenija organami konstitucionnogo pravosudija Rossii. T. 1 / pod red. T.G. Morshhakovoj. M., 2003. S. 56, 177, 198.

15. Ivannikov I.A. Obshhaja teorija gosudarstva i prava: ucheb. posobie. M., 2008. S. 162—163.

16. Inochkina N.V. Problema razgranichenija ponjatij «sankcionirovannoe» i «delegirovannoe»

pravotvorchestvo // Juridicheskie nauki: problemy i perspektivy: mat. mezhdunar. nauch. konf. (g. Perm', mart 2012 g.). Perm', 2012. S. 8—10.

17. Konstitucii gosudarstv Evropejskogo sojuza. M., 1999. S. 435.

18. Konstitucija Francuzskoj Respubliki // Konstitucii zarubezhnyh gosudarstv: Velikobritanija, Francija, Germanija, Italija, Evropejskij Sojuz, SShA, Japonija, Indija: ucheb. posobie / sost. V.V. Maklakov. M., 2006.

19. Lazarev V.V., Lipen' S.V. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. M., 2010. S. 343.

20. Larin A.Ju. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran: kurs lekcij. M., 2008. S. 73—74.

21. Makuev R.H. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. M., 2010. S. 402—403.

22. Marchenko M.N. Kurs sravnitel'nogo pravovedenija. M., 2002. S. 274, 702.

23. Marchenko M.N. Problemy obshhej teorii gosudarstva i prava: v 2 t. T. 2 (pravo): ucheb. M., 2008. S. 265.

24. Mishin A.A. Konstitucionnoe (gosudarstvennoe) pravo zarubezhnyh stran: ucheb. M., 2002. S. 39, 273, 293.

25. Morozova L.A. Teorija gosudarstva i prava. Povtoritel'nyj kurs v voprosah i otvetah. M., 2003. S. 174.

26. Nauchno-prakticheskij kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii / отв. ред. V.V. Lazarev. M., 1997. S. 562.

27. Ob obshhijh principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 06.10.2003 № 131-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 2003. № 40. St. 3822.

28. Oksamytnyj V.V. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. M., 2004. S. 377—378.

29. Pigolkin A.S. Pravotvorchestvo // Teorija gosudarstva i prava: ucheb. / pod red. A.S. Pigolkina, Ju.A. Dmitrieva. M., 2008. S. 166.

30. Polenina S.V., Lazarev B.M., Livshic R.Z., Kozlov A.B., Glushko E.K. Inicijativnyj proekt federal'nogo zakona o zakonah i inyh normativno-pravovyh aktah Rossijskoj Federacii // Gosudarstvo i pravo. 1995. № 3.

31. Polozhenie o rassledovanii i uchete neschastnyh sluchaev na proizvodstve: utv. postanovleniem Prezidiuma VCSPPS ot 20.05.1966 // Sbornik zakonodatel'nyh aktov o trude. M., 1970. S. 685.

32. Pravotvorchestvo v SSSR / Mickevich A.V., Pigolkin A.S., Pjatkina S.A., Tille A.A. i dr.; pod red. A.V. Mickevich. M., 1974. S. 112—117.

33. Rad'ko T.N. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. M., 2005. S. 505.

34. Rassolov I.M. Pravotvorchestvo // Teorija gosudarstva i prava: ucheb. / pod red. M.M. Rassolova. M., 2004.

35. Romanov A.K. Pravovaja sistema Anglii: ucheb. posobie. M., 2000. S. 138—139.

36. Romanov R.M. Pravotvorchestvo // Teorija gosudarstva i prava: ucheb. / pod red. O.V. Martyshina. M., 2007. S. 335—336.

37. Romashov R.A. Teorija gosudarstva i prava: kratkij kurs. SPb., 2010. S. 214.

38. Saidov A.H. Sravnitel'noe pravovedenie: ucheb. / pod red. V.A. Tumanova. M., 2000. S. 247—248.
39. Sergevnin S.L. Regional'noe zakonodatel'stvo: pravovye i social'no-politicheskie aspekty. SPb., 1999. S. 121—124.
40. Soedinennye Shtaty Ameriki: Konstitucija i zakonodatel'nye akty. M., 1993. S. 32—34.
41. Sustavova E.N. Delegirovannoe zakonodatel'stvo // Zhurnal rossijskogo prava. 1998. № 8. S. 145—148.
42. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. / otv. red. N.G. Aleksandrov. M., 1974. S. 498—499.
43. Teorija gosudarstva i prava: ucheb. / pod red. A.V. Mal'ko, A.Ju. Salomatina. SPb., 2007. S. 197.
44. Troickij V.S., Morozova L.A. Delegirovannoe zakonotvorchestvo // Gosudarstvo i pravo. 1997. № 4. S. 91—99.
45. Fadeev V.I. Pravovoe regulirovanie predmetov vedenija mestnogo samoupravlenija v Rossii // Mestnoe samoupravlenie v Rossii i za rubezhom: problemno-tematicheskij sb. / otv. red. V.V. Maklakov, V.I. Fadeev. M., 2000.
46. Chirkin V.E. Konstitucionnoe pravo zarubezh-

Delegate Lawmaking: Domestic and Foreign Experience

Vladimir V. Kozhevnikov,

Doct. in Law, Prof. of Dept. of Theory and History of State and Law
at Dostoevsky Omsk State University
Russia, Omsk
hta6973@rambler.ru

Problem of delegate lawmaking is considered. The author notes that if the domestic legal doctrine disapproves the idea of delegate legislation and there are very few examples of its application, whereas in Romano-Germanic and Anglo-Saxon legal systems legal science pays a lot of attention to this problem, and the role and specific weight of delegate legislation in the system of sources of law is constantly increasing.

Keywords: *lawmaking, delegation, representative bodies, executive bodies, legal doctrine, legal experiment.*