

УДК 342.515

**ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ГЛАВ ГОСУДАРСТВ
В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ****Е.А. ГОЛОЛОБОВ***(Представлено: канд. юрид. наук, доц. Д.В. ЩЕРБИК)*

Проанализированы основные модели законодательных полномочий глав государств в зарубежных странах. На конкретных примерах автор рассматривает правовое закрепление и процедуры их осуществления. Изложены основные преимущества и недостатки описанных моделей.

Институт законодательных полномочий главы государства в зарубежных странах весьма распространен. Некоторые страны проделали большую работу, направленную на совершенствование этого института, чтобы повысить эффективность работы всей правовой системы. Это выражается в увеличении полномочий главы государства, который все более и более активно начинает участвовать в нормотворчестве, и в более подробной регламентации его деятельности во избежание коллизий. В теории и на практике разрабатываются различные варианты разграничения полномочий главы государства от полномочий законодательной власти. Конечно же, это вызывает определенные сложности, связанные с тем, что полномочия парламента постепенно сужаются в пользу главы государства. Может возникнуть вопрос, а станет ли это причиной постепенного исчезновения высших представительных законодательных органов как таковых? Тем не менее, тенденция увеличения полномочий сохраняется. Она проявляется во внедрении на конституционном уровне нескольких основных моделей нормотворчества главы государства, среди которых можно выделить:

- 1) традиционную модель правотворчества;
- 2) модель делегированного правотворчества;
- 3) модель, основанную на контрассигнации актов главы государства
- 4) модель подзаконного правотворчества;
- 5) модель чрезвычайных законодательных полномочий.

Как можно видеть, существует определенная дифференциация, вызванная, в первую очередь, традициями национального права, уровнем правовой культуры, особенностями местного применения права, а в отдельных государствах и религией.

Для традиционной модели характерно участие главы государства в нормотворчестве через право законодательной инициативы, а также через подписание актов парламента с правом абсолютного, отлагательного или выборочного вето. При этом нормативные правовые акты, не подписанные главой государства, юридической силы не имеют. С одной стороны, это должно подчеркивать высокое положение главы государства в системе государственных органов. Однако, с другой стороны, зачастую отсутствует возможность главы государства влиять непосредственно на разработку текста нормативного правового акта, а его вето может быть преодолено простым большинством парламентского голосования. Данная модель широко представлена в Основных Законах зарубежных государств. Особенностью является то, что не всегда главы государств наделяются и правом законодательной инициативы, и почетной обязанностью подписывать акты парламента. К примеру, «Казахстан – президентская республика, Армения – смешанная, Эстония – парламентская, но ни в одном из этих государств президенты не имеют права законодательной инициативы» [1, с.27]. Точно так же Президент Португальской Республики лишь подписывает узкий круг актов Парламента, касающихся одобрения международных соглашений (статья 134 пункт В Конституции Португальской Республики) [2]. В то же время Король Дании имеет право вносить законопроекты и проекты других актов на рассмотрение Фолькетинга (статья 21 Конституции Королевства Дания) [3], а акты Фолькетинга не имеют юридической силы без его одобрения (статья 22 Конституции Королевства Дания) [3].

Право издавать законодательные акты, требующие санкции либо одобрение парламента, является примером делегированного правотворчества, правотворчества «по поручению». Стоит отметить, что доктриной не выработано четкое определение делегирования. Правильным было бы обратиться к формулировке, предложенной Н.В. Умеренковым, который писал, что «делегированное законодательство рассматривается в широком и узком смысле слова. В первом случае под делегированным законодательством понимают акты, которые являются результатом любого поручения законодательного органа государственному органу, его должностному лицу на издание нормативного акта в определенной сфере общественной жизни. Во втором случае делегированное законодательство включает в себя только такие акты, которые изданы на основании закона о делегировании парламентом законодательных полномочий делегируемому субъекту» [4, с.55]. Подобные акты главы государства обладают силой закона. Большое вни-

мание уделяется в законодательстве самой процедуре делегирования. Передача законодательных полномочий допускается только на определенный срок и по определенному кругу вопросов. В отдельных случаях субъект делегирования обязывается предоставить в парламент план разработки (модель) нормативного правового акта. С точки зрения автора, это обоснованное требование, позволяющее избежать «неограниченных возможностей», которые таят в себе опасность того, что правительство может принять любые меры» [5, с. 91]. В результате такой правотворческой деятельности принимаются нормативные правовые акты по вопросам, входящим в предмет регулирования парламента. Это и выявляет проблематику модели, т.к. «в большинстве государств считается, что само различие законодательства и управления предполагает недопустимость установления юридических норм иначе, чем законодательным путем» [6, с. 5]. Подобная модель нормотворчества успешно зарекомендовала себя при оперативном решении задач, когда парламент не в состоянии быстро принять акт из-за загруженности и нехватки времени. Однако зачастую запутанная процедура делегирования вместе с деконцентрацией законодательных полномочий парламента являются главными недостатками концепции. Институт делегированного правотворчества закреплен в статье 53 Конституции Республики Казахстан, согласно которой Парламент имеет право передать часть своих полномочий Президенту [7]. Особенность: инициатива делегирования представлена Президенту. Казахский законодатель, очевидно, таким образом сформулировал право Президента на законодательную инициативу. В Конституции Республики Туркменистан, а именно в статье 66, указано право Парламента передать законодательные полномочия Президенту, однако не более, чем на годичный срок [8]. Глубокий анализ Основного Закона Итальянской Республики показал, что Президент, избираемый непосредственно Парламентом, также осуществляет свои законодательные полномочия на основании делегирования [9].

В современном праве существует и правотворческая модель, основанная на контрассигнации законодательных актов главы государства. Контрассигнация (лат. *contrasignatura* – министерская скрепа, подпись) – это порядок, при котором принятые главой государства акты подлежат обязательному заверению подписью премьер-министра или уполномоченного министра для придания этому акту юридической силы. Эта подпись свидетельствует о том, что премьер-министр и/или соответствующий министр несут полную политическую и юридическую ответственность за данный акт. Чаще всего институт контрассигнации представлен в парламентских республиках, что фактически означает отсутствие ответственности главы государства. Такое положение дел недопустимо, по мнению автора, т.к. глава государства, избираемый народом, обязан нести ответственность за свою деятельность, а не перекладывать ее на представителей исполнительной власти. В этой концепции подпись является обязательным условием законности и действительности нормативного правового акта. Институт контрассигнации нашел отражение в Конституциях сопредельных государств, например, право издавать нормативные акты, требующие подпись главы Совета Министров, имеют Президенты Латвийской Республики (статья 53 Конституции Латвийской Республики) [10], Литовской Республики (статья 85 Конституции Литовской Республики) [11] и Республики Польша (статья 144 Конституции Республики Польша) [12].

Подзаконное правотворчество – это деятельность президента (главы государства) по подготовке и принятию актов на основе и во исполнение закона, которые необходимы для его успешной реализации. Необходимость эта обусловлена тем, что на подзаконное правотворчество возложена серьезная функция – конкретизация, детализация и дополнение законов. Право издавать акты подзаконного характера выступает одним из самых действенных инструментов правоприменения. Это объясняется тем, что, во-первых, время и условия принятия такого акта определяются непосредственно главой государства, а, во-вторых, глава государства более компетентен в вопросах реализации законов и осуществляет свои полномочия на постоянной основе, в отличие от парламента. Об этом же указывал и Д. Локк, считавший, что «законодательная власть не может учесть все то, что на благо обществу, и охватить это законом. Преимущество у исполнительной ветви власти в том, что она действует постоянно» [6, с. 8]. С высказыванием Локка сложно не согласиться, однако с поправкой на то, что в современном мире глава государства, в большинстве случаев, не является главой исполнительной власти, а образует новую, так называемую «президентскую власть». Оперативность, гибкость подготовки и принятия актов правотворчества, упрощенная процедура их принятия определяют эффективность данной концепции, вместе с тем неспособность Президента непосредственно влиять на подготовку текста нормативного правового акта является существенным недостатком. Примеры подзаконного правотворчества можно найти в Конституциях Греческой Республики и Финляндской Республики. Статья 43 пункт 2 и §28 3-го раздела соответствующих Конституций предоставляют Президентам право издавать акты уточняющего или толковательного характера [13, 14].

Модель чрезвычайных законодательных полномочий главы государства как одна из моделей реализации конституционных прав и обязанностей главы государства самая неоднозначная из всех вышеперечисленных. Дело в том, что применяемые для описания данной концепции термины («чрезвычайная ситуация», «особая необходимость» и т.д.) носят ярко выраженный оценочный характер. И в результате

проведенного анализа автор пришел к выводу, что необходимо провести границу между правом на издание актов в чрезвычайной ситуации и правом на издание актов в случаях особой необходимости. Очевидно, что в обоих случаях глава государства имеет право на самостоятельную подготовку, принятие, изменение (совершенствование) и отмену своих нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных Конституцией. Однако есть и существенные различия. Нормативные правовые акты, принятые по инициативе главы государства в период некоей чрезвычайной ситуации, в случаях, когда парламент по каким-либо причинам не в состоянии оперативно отреагировать на подобные форс-мажорные обстоятельства, должны быть при первой же возможности представлены парламенту, или иному уполномоченному органу. Подобный порядок действий существует в Словении. В случаях, когда Государственное собрание (парламент Словении – прим.) не может собраться на заседание в связи с чрезвычайным положением или состоянием войны, Президент Республики может по предложению Правительства издавать указы, имеющие силу закона. Президент представляет эти указы, имеющие силу закона, на утверждение Государственному собранию, как только оно собирается на заседание (статья 108) [15]. Схожая процедура предусмотрена в Конституции Греции. Несколько иначе в плане субъектов ситуация обстоит во Франции. В случаях, описанных статьёй 16 Конституции Французской Республики, Президент Франции принимает все возможные меры (в т.ч. и на законодательном уровне), после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат, а также с Конституционным советом (Конституционный суд Франции) [16]. Гораздо сложнее дать оценку институту неограниченных полномочий главы государства по изданию актов, имеющих силу закона. При таком стечении обстоятельств круг возможного регулирования предельно широк, а объект регулирования и его формы начинают зависеть от личных качеств и субъективных взглядов главы государства. Чаще всего подобная модель реализуется в странах с традиционно сильной президентской властью. В частности, президенты таких восточных республик, как Кыргызстан, Туркменистан, Узбекистан имеют право издавать указы, постановления и распоряжения, имеющие обязательную силу на всей территории соответствующих республик. Многие авторы считают подобный вариант реализации законодательных полномочий недемократичным, однако даже он имеет место быть, несмотря на все либеральные тенденции мирового права.

Подводя черту, стоит отметить, что большая часть государств использует не одну, а комплекс моделей, чтобы добиться оптимального соотношения полномочий властей в условиях механизма сдержек и противовесов. Тем не менее, государств, конституции которых предусматривали бы комбинацию всех рассмотренных моделей, не много. Республика Беларусь в их числе. Чем это вызвано? Конституции некоторых зарубежных государств совершенствовались на протяжении многих веков, над вариантами соотношений ветвей власти трудились лучшие умы юридической науки. Суверенная же история Республики Беларусь насчитывает всего чуть больше 20 лет, правовая система, работающая столь короткий срок, по мнению автора, не может быть совершенна. Думается, что внедрение на конституционном уровне именно такой совокупности полномочий главы государства выбрано для того, чтобы оценить эффективность применения каждой из моделей, дабы в будущем привести национальное законодательство о Президенте в оптимальную форму.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иванов, О. Б. Право законодательной инициативы президента в зарубежных постсоциалистических государствах / О. Б. Иванов // Право и политика. – 2002. – № 7.
2. Конституция Португальской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
3. Конституция Королевства Дания [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/denmark.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
4. Умеренков, Н. Е. Делегированное законодательство: зарубежный и российский опыт / Н. Е. Умеренков // Конституционное и муниципальное право. – 2001. – № 2. – С. 2–3.
5. Серебренников, В. П. Конституционное право Франции: проблемы эволюции государственно-правовых институтов Пятой республики, 1958–1976 гг. / В. П. Серебренников. – Минск : Изд-во БГУ, 1976. – 240 с.
6. Коркунов, Н. М. Указь и законъ / Н. М. Коркунов – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1894. – 408 с.
7. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/kazakhstan.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
8. Конституция Республики Туркменистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/turkmenistan.pdf>. – Дата доступа : 21.05.2017
9. Конституция Итальянской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/italy.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
10. Конституция Литовской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/lithuania.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.

11. Конституция Латвийской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/latvia.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
12. Конституция Республики Польша [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/poland.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
13. Конституция Греческой Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
14. Конституция Финляндской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/finland.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
15. Конституция Республики Словения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/slovenia.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.
16. Конституция Французской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/france.pdf>. – Дата доступа: 21.05.2017.