

*Н.Ю. Тетерятников, канд. юрид. наук
Сибирский юридический институт МВД России*

ПРОБЛЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПРАВOTВOPЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ

Одной из проблем российского правотворчества является широко распространенное использование бланкетных норм, т.е. правил, отсылающих к иным неконкретизированным источникам, зачастую подзаконного характера. Наблюдается даже определенное злоупотребление этим приемом юридической техники, когда авторы законов вместо того чтобы самостоятельно урегулировать спорное правоотношение, делегируют полномочия по разрешению этой ситуации представителям исполнительной власти в их подзаконных, нередко ведомственных актах.

Применительно к российским реалиям это, прежде всего, касается положения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, предусматривающего возможность ограничения прав граждан только федеральным законом. Вместе с тем нередко возникает ситуация, когда федеральный закон, призванный ограничить некоторые права и свободы граждан, содержит бланкетную норму, отсылающую к подзаконному акту, правила которого непосредственным образом ограничивают субъективные права личности.

Например, федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (далее – ФЗ № 196) в ч. 4 ст. 24 обязывает участников дорожного движения выполнять не только требования его норм, но и «издаваемых в соответствии с ним нормативно-правовых актов в части обеспечения безопасности дорожного движения». Упоминаемые здесь «нормативно-правовые акты» – это, прежде всего, соответствующие приказы МВД России и, конечно, Правила дорожного движения, утвержденные постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090. Пункт 2.7 ПДД запрещает водителю «пользоваться во время движения телефоном, не оборудованным техническим устройством, позволяющим вести переговоры без использования рук». Этот запрет, имеющий целью защиту прав, жизни и здоровья граждан, фактически ограничивает право собственности водителя в части возможности пользоваться мобильным телефоном. При этом данное ограничение введено не федеральным законом, как это дословно предусмотрено Конституцией, а подзаконным актом, являющимся по сути документом органа исполнительной власти, принятым в соответствии с ФЗ № 196.

Другой пример – федеральный закон от 05.04.2021 № 85-ФЗ «О внесении изменений в фе-

деральный закон «Об образовании в Российской Федерации»», в пояснительной записке к которому обосновывается необходимость вносимых дополнительных следующим образом: «Отсутствие соответствующего правового регулирования создает предпосылки для бесконтрольной реализации антироссийскими силами в школьной и студенческой среде под видом просветительской деятельности широкого круга пропагандистских мероприятий, в том числе поддерживаемых из-за рубежа и направленных на дискредитацию проводимой в Российской Федерации государственной политики, пересмотр истории, подрыв конституционного строя...».

Указанный нормативный правовой акт дополнил базовый закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ ст. 12.2; в её ч. 1 устанавливается, что «просветительскую деятельность вправе осуществлять физические лица ... при соблюдении требований, предусмотренных настоящим... законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации», а ч. 3 прямо закрепляет, что «порядок, условия и формы осуществления просветительской деятельности... устанавливаются Правительством Российской Федерации». Проект соответствующего постановления Правительства РФ уже подготовлен [3], но в силу ещё не вступил, поскольку в настоящее время находится на обсуждении. Пункт 5 данного проекта предусматривает запрет на осуществление просветительской деятельности в том числе для несовершеннолетних. Это бесспорная попытка ограничения прав личности, которую планируется осуществить хоть и со ссылкой на закон «Об образовании в Российской Федерации» в новой редакции, но не столько в соответствии с ним, сколько в соответствии с подзаконным актом – постановлением Правительства РФ.

Насколько соответствует букве и духу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ситуация, когда закон предусматривает возможность ограничения прав граждан, но сам их не ограничивает, перекладывая это на уровень подзаконных актов, – вопрос открытый, поскольку наличие в современной России института делегированного законодательства ставится под аргументированное сомнение большинством отечественных правоведов [1, 2].

Вместе с тем мировая практика знает примеры подобного делегирования правотворческих полно-

мочий от органов законодательной власти органам власти исполнительной. Так, в Великобритании акты делегированного законодательства вступают в силу, только если проект этого документа был рассмотрен и утвержден каждой из палат парламента. Аналогично обстоят дела и в США. Ничего даже близко похожего в России не предусмотрено.

Лучшее, что мог бы сделать российский законодатель в сложившейся ситуации, это перенести нормы, ограничивающие права граждан, из подзаконных актов органов исполнительной власти в тексты самих законов, а также отказаться от практики использования бланкетных норм, отсылающих к подзаконным нормативным правовым актам. Подобные изменения отечественного законодательства необходимы, прежде всего, для устранения сомнений в конституционности положений подзаконных актов, ограничивающих права и свободы граждан, а также для снятия вопроса о соответствии ч. 3 ст. 55 Конституции РФ правотворческой деятельности в виде делегирования законодательных полномочий по ограничению прав личности от парламента исполнительной власти.

Кроме того, отказ от делегирования правотворческих полномочий органам исполнительной власти посредством включения бланкетных норм в тексты законов позволит всему процессу нормативно-правового регулирования прав и свобод человека

и гражданина, в т.ч. по их ограничению, придать гласный и публичный характер.

Широкое использование правотворческими органами бланкетных норм приводит к тому, что законодательная власть попадает в подчиненное положение от власти исполнительной. И тогда возникает вопрос о соблюдении принципа разделения властей, закрепленного в ст. 10 Конституции РФ.

Альтернативой могло бы стать признание делегированного законодательства официальным источником права в России, что в том либо ином виде предлагается и другими исследователями [1]. Однако для этого пришлось бы существенным образом пересмотреть существующую систему как законодательного, так и подзаконного правового регулирования общественных отношений, предусмотрев в том числе и утверждение парламентом актов органов исполнительной власти, касающихся вопросов законодательного ведения. В нынешних российских реалиях это представляется крайне маловероятным, хотя появление официально признанного властями России делегированного законодательства позволило бы осуществлять эффективный парламентский контроль осуществления нормотворческих полномочий исполнительной властью, который в настоящий момент в нашей стране практически полностью отсутствует.

Литература

1. Дементьев А.Н., Дементьева О.А., Бондарь В.Н. Экспертиза нормативных правовых актов в сфере реализации промышленной политики в Российской Федерации: монография / под ред. А.Н. Дементьева. М.: НОРМА, 2020.
2. Трубилов Г.В. Проект реформы российского парламентаризма: взаимоотношения парламента с исполнительной властью и населением // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 7.
3. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов: официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=115396> (дата обращения: 27.04.2022).

Н.В. Шкорбатова, канд. юрид. наук

Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета МВД России

НЕКОТОРЫЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Существенным условием для формирования современного информационного общества являются юридически защищенные права и свободы. Следует выявить необходимые механизмы регулирования

между обществом и государством, которые реализуются в создании административного правового механизма, обеспечивающего информационные права и свободы человека и гражданина. В настоящее