

О делегировании государственными органами собственных полномочий иным субъектам власти и их изъятии (на примере Республики Беларусь)

Г. А. Василевич

член-корреспондент Национальной академии наук Беларуси, доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой конституционного права БГУ.

Адрес: ГУ ВО «Белорусский государственный университет», 220030, Республика Беларусь,
Минск, пр. Независимости, 4.
E-mail: gregory_1@tut.by

On the Delegation and Extraction of State Powers among State Authorities (on the Example of the Republic of Belarus)

G. A. Vasilevich

Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Belarus, Doctor of Law, Professor,
Head of the Constitutional Law Department of the Belorussian State University.

Address: Belarusian State University, 4 Independence Ave., Minsk, 220030,
Republic of Belarus.
E-mail: gregory_1@tut.by

Аннотация

В статье рассматриваются различные аспекты делегирования полномочий государственным органам и иным субъектам, обладающим властными полномочиями. Подчеркивается, что на определенных этапах истории, в том числе и современной, иногда это происходило без нормативного закрепления подобного правила. Белорусское и зарубежное законодательство и практика свидетельствуют о том, что делегирование полномочий может происходить: 1) от одного государственного органа (должностного лица) другому; 2) от государственного органа (должностного лица) к негосударственному образованию, например, органу территориального общественного самоуправления (советам, комитетам граждан, старостам и т. п.); 3) от высшего источника власти (народа) государственному органу (например, посредством народного голосования делегируются полномочия парламенту, местному совету депутатов). Обращено внимание на возможности не только добровольного делегирования полномочий, но и их изъятия из ведения иных органов. Приведены примеры на основе анализа действующего законодательства. Сделан вывод о том, что если передача полномочий отвечает природе данного органа, его предназначению, соответствует конституционным принципам и нормам, то такую практику необходимо поддержать.

Ключевые слова: обычай, источник прав, исключительные полномочия.

Abstract

The article examines various aspects of the delegation of powers to state bodies and other subjects with powers of authority. It is emphasized that at certain stages of history, including the modern one, sometimes this happened without a normative fixation of such a rule. Belarusian and foreign legislation and practice indicate that delegation of powers can occur: 1) from one state body (official) to another; 2) from a state body (official) to a non-state entity, for example, a territorial public self-government body (councils, citizens' committees, elders, etc.); 3) from the highest source of power (people) to a state body (for example, by means of popular vote, powers are delegated to parliament, the local council of deputies). Attention is drawn to the possibility of not only voluntary delegation of powers, but also their removal from the jurisdiction of other bodies. Examples are given based on the analysis of the current legislation. The conclusion is made that if the transfer of powers corresponds to the nature of the given body, its purpose, corresponds to constitutional principles and norms, this practice should be supported.

Keywords: custom, source of rights, exclusive powers.

Актуальность проблемы

В обычной ситуации полномочия между государственными органами (должностными лицами) распределены и реализуются в соответствии с

правовыми предписаниями. Однако в силу каких-либо непредвиденных обстоятельств возникает необходимость одному из субъектов власти в силу его более высокого статуса и большей

ответственности действовать быстро, принимая требуемые обстановкой решения. Имеющие место чрезвычайные ситуации, вызванные конфликтом или эпидемией (пандемией) и т. п., подтверждают актуальность рассматриваемого вопроса.

Анализ предшествующих исследований и публикаций

Вопросы делегирования полномочий были предметом рассмотрения белорусских, российских и других зарубежных ученых. Среди них можно назвать таких ученых, как С. А. Авакьян, Р. Давид, М. Н. Марченко, Ю. А. Тихомиров, Т. Я. Хабриева и др.

Цель исследования

Анализ законодательства в сфере делегирования полномочий и правоприменительной практики и высказывание на этой основе собственных выводов и предложений.

Основное содержание

Белорусское и зарубежное законодательство и практика свидетельствуют о том, что делегирование полномочий может происходить: 1) от одного государственного органа (должностного лица) другому; 2) от государственного органа (должностного лица) к негосударственному образованию, например, органу территориального общественного самоуправления (советам, комитетам граждан, старостам и т. п.); 3) от высшего источника власти (народа) государственному органу (например, посредством народного голосования делегируются полномочия парламенту, местному совету депутатов).

Основой для принятия решения о делегировании полномочий является Конституция и, на наш взгляд, сложившийся в обществе обычай, признанный государством.

В Конституции БССР (Республики Беларусь) 1978 г., действовавшей с изменениями и дополнениями, обусловленными процессами распада СССР, радикальными изменениями в политической и экономических сферах, до 20 марта 1994 г., было предусмотрено право Верховного Совета Беларуси принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, находящийся в ведении республики. При такой редакции конституционной нормы можно было предположить, что Верховный Совет вправе был решать вопросы, которые по своей природе относятся к разрешению органами исполнительной или даже судебной

власти. Отметим, что белорусский парламент в период с 1990 по 1994 г. часто вторгался в сферу деятельности правительства, но не посягал на полномочия судебной власти, если не считать право принятия законов об амнистии. Сделанный выше экскурс в историю показывает, что в данном случае со стороны Верховного Совета было не столько делегирование правительству полномочий, сколько изъятие некоторых вопросов из рассмотрения последнего. Более типичным образом делегирование полномочий проявлялось в содержании законов, когда распределялись полномочия между органами, олицетворяющими различные ветви власти. При этом на практике было (это происходит и сейчас), когда законодатель определял, что тот или иной вопрос решается правительством, либо в порядке, им определенном. Это позволяет правительству осуществлять переделегирование полномочий: правительство на основе закона предоставляет, например, министерствам по налогам и сборам или Министерству по труду и социальной защите осуществлять регулирование общественных отношений на основе Трудового кодекса или Налогового кодекса. Значит подобного рода действия основаны на законе. Однако и на конституционном уровне имеются также весьма важные положения, которые свидетельствуют о возможности вторжения в сферу полномочий другого субъекта. Так, согласно статье 101 Конституции Республики Беларусь, Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению президента, могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий президента на издание декретов. Не допускается делегирование полномочий президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов президента и парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу. В силу особой необходимости президент по своей инициативе либо по предложению правительства может из-

давать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению правительства, они скрепляются подписью премьер-министра. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством – не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат. Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены.

Таким образом, в статье 101 Конституции предусмотрено два вектора полномочий: делегирование и возможное изъятие полномочий посредством издания декрета и установления иных правил, отличающихся от содержащихся в законе. За 26 лет действия Конституции Беларуси не было случаев делегирования полномочий палатами парламента президенту на издание декретов. Однако он активно пользуется своим правом издания временных декретов в силу особой, как указано в статье 101, необходимости. К сожалению, в конституционном законодательстве не установлен максимальный срок действия временного декрета. Вместе с тем в качестве позитивной стороны отметим, что такие декреты должны направляться в парламент на рассмотрение.

Интересно складывается практика рассмотрения временных декретов Президента Республики Беларусь, имеющих силу закона. Изначально, еще до принятия регламентов палат парламента, после рассмотрения временных декретов стала применяться практика принимать факт их издания к сведению.

Согласно статье 186 Регламента Палаты представителей, головная комиссия рассматривает временный декрет Президента Республики Беларусь. Палата представителей по результатам рассмотрения временного декрета Президента Республики Беларусь может утвердить решение о принятии временного декрета Президента Республики Беларусь к сведению, а также об отмене временного декрета Президента Республики Беларусь.

Решение о принятии временного декрета Президента Республики Беларусь к сведению считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство от полного состава Палаты представителей, и оформляется постановлением Палаты представителей. При принятии такого решения Палата представителей может внести

Президенту Республики Беларусь предложения, касающиеся содержания временного декрета. Решение об отмене временного декрета Президента Республики Беларусь считается принятым при условии, что за него проголосовало не менее двух третей от полного состава Палаты представителей, и оформляется постановлением Палаты представителей. В том случае если однозначно сформированной позиции относительно формы акта при принятии временного декрета Палатой представителей к сведению нет, то, что касается отмены временного декрета, на наш взгляд, решение палат парламента должно приниматься в форме закона, который подписывается президентом с возможными его возражениями. Возможно и преодоление вето.

В статье 13 Закона Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. (ред. от 2 июня 2015 г.) «О Национальном собрании Республики Беларусь» предусмотрено, что не подлежат рассмотрению временные декреты Президента Республики Беларусь, утратившие силу к моменту их рассмотрения в Национальном собрании. Хотя, на наш взгляд, их также следовало рассматривать в палатах парламента.

В Конституции имеются и другие нормы, предусматривающие возможность делегирования полномочий. Речь идет о взаимодействии президента и правительства. Так, согласно статье 99 Конституции, законопроекты, следствием принятия которых могут быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, должны вноситься в Палату представителей лишь с согласия президента либо по его поручению правительством. Президент либо по его поручению правительство имеют право вносить предложения в Палату представителей и Совет Республики об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей и Совет Республики в этом случае должны рассмотреть данный проект в течение десяти дней со дня внесения его на рассмотрение. По требованию президента либо с его согласия правительство, Палата представителей, Совет Республики на своих заседаниях принимают решения, голосуя в целом за весь внесенный президентом или правительством проект, или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты президентом либо правительством. Однако, как видим, при таком делегировании полномочий правительству оно практически не обладает существенной автономией.

В большей степени орган государственной власти приобретает автономии, когда у него есть варианты действий, пусть даже в определенных параметрах. За рубежом иногда такие законы называют законы-рамки.

Интересное решение в Конституции Республики Беларусь найдено относительно соотношения полномочий парламента и народа. Общеизвестно, что народ – это источник власти. Народный суверенитет обладает верховенством даже по отношению к государственному суверенитету. В этой связи возникают вопросы о соотношении решений референдума и актов государственных органов. Согласно статье 78 Конституции Республики Беларусь, решения, принятые референдумом, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом. Сделанная в данной статье оговорка «если иное не определено референдумом» позволяет народу делегировать право регулировать отношения, которые были объектом народного голосования, иному субъекту власти. На наш взгляд, это важно по отношению к решениям референдумов, имеющим императивный, а не консультативный характер. Однако в истории были и иные примеры, когда народное волеизъявление было не принято во внимание (референдум 17 марта 1991 г. и заключение Соглашения о создании СНГ 8 декабря 1991 г.).

Выше нами обращалось внимание на возможность ступенчатого делегирования полномочий: от законодательного органа – правительству, от правительства – министерству, государственному комитету. Такая возможность зависит от редакции закона. На практике были случаи, когда Законом о бюджете предусматривались полномочия советов депутатов базового уровня (районные советы, городские – городов областного подчинения) по установлению местных налогов и сборов. Вопреки этому областные советы, полагали, что они, являясь вышестоящими органами представительной власти по отношению к указанным советам, могут изъять из ведения советов базового уровня право на установление указанных налогов. Такие решения областных советов депутатов были признаны неконституционными.

В публичной сфере еще сохраняются традиции делегирования одним органом собственных полномочий иному субъекту власти, а в ряде случаев и изъятие на время из ведения соответствующего органа какого-то круга вопросов и решение их вышестоящим субъектом власти. В пери-

од отсутствия разделения властей это происходило особенно часто, было своего рода обычаем. Правовые обычаи наряду с нормативными правовыми актами, международными договорами, правовыми прецедентами относят к источникам права. Как отмечает М. Н. Марченко, «обычай является широко признанным и более распространенным в сфере публичного права, где даже институт делегирования законодательных функций от парламента правительству в своей изначальной природе приписывается обычаю»¹.

Существуют два подхода к определению места и роли правовых обычаев: сторонники социологической концепции правового обычая преувеличивают роль обычая, сторонники позитивистской теории отрицают какую-либо его роль, противопоставляя его закону². Более сбалансированную позицию занимает Рене Давид, на что также обращает внимание М. Н. Марченко: «они определяют правовой обычай в качестве одного из элементов, позволяющих найти справедливое решение» [2. – С. 130]. Рене Давид подчеркивает, что «закон в ряде случаев для своего понимания нуждается в дополнении обычаем. Понятия, которые использует законодатель, также зачастую нуждаются в объяснении с точки зрения обычая. Нельзя, например, не прибегая к обычаю, сказать, когда поведение определенного лица ошибочно» [2. – С. 129]. Очевиден вывод, что «область применения обычая очень ограничена прогрессом кодификации и признанным первенством закона в демократических режимах современного политического общества» [2. – С. 129].

В литературе сторонники признания правового обычая отмечают его доминирование в системе источников права в тот период, когда только шло становление права. Конечно, с развитием общественных отношений складывалась разнообразная система источников права, в том числе происходило формирование актов законодательства, принимаемых монархами, главами государств или коллегиальными представительными органами. В советский период обычаи были вытеснены из юридической действительности СССР [3. – С. 152–161].

Под правовым обычаем одними авторами понимается сложившееся исторически (еще на

¹ Марченко М. Н. Источники права : учебное пособие. – М. : ТК Велби; Проспект, 2005. – С. 502.

² Там же. – С. 484.

ранних этапах рабовладельческого и феодального права) правило поведения, которое повторяется в течение длительного времени. При этом подчеркивается, что такое правило должно быть санкционировано государством в качестве общеобязательного¹. Другие авторы, придерживаясь схожей позиции, акцентируют внимание на длительности (многократности), но и непрерывности и единообразии практики, свидетельствующей о признании всеобщей практики в качестве сложившейся правовой нормы [4. – С. 12]. Правовые обычаи выполнили свою историческую миссию, они начали формировать и формировали право. Но продолжают ли они существовать в настоящее время?

Более распространенными они являются в морском праве. Сейчас в силу уже сложившихся традиций парламентаризма, активной нормотворческой деятельности исполнительной власти на первый план вышло писаное право: кодексы, иные законодательные акты, постановления правительства и др.

На практике возникают вопросы о праве того или иного субъекта отойти от закрепленных исключительно за ним властных полномочий, передав их или поделившись ими с иными органами с целью, например, более демократичного решения вопроса.

В нашей правовой действительности появились такие нормативные правовые акты, как директивы: вначале на уровне практики (обычая), а затем они получили свое юридическое оформление в Законе «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Автором было дано определение директив как политико-программных документов, как актов особой формы [6]. Полагаем, что директивы наряду с программными законами составляют блок программных законодательных актов, по своей юридической силе возвышающихся над иными законодательными актами, включая иные законы, декреты, указы. Можно было в готовящемся новом Законе «О нормативных правовых актах» закрепить данное правило. Иначе следует руководствоваться содержащимся в нем правилом: новый акт (например, указ) обладает большей юридической силой, чем ранее принятый (изданный).

¹ См.: Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Проблемы теории государства и права : учебник. – М. : Эксмо, 2005. – С. 440.

Есть примеры, когда глава государства добровольно передает часть своих по Конституции единолично осуществляемых прав, что получает закрепление в соответствующем акте. Так, Законом Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З (ред. от 2 июня 2015 г.) «О Национальном собрании Республики Беларусь»² предусмотрено согласование кандидатур для назначения на должности послов Республики Беларусь в иностранных государствах и постоянных представителей Республики Беларусь при международных организациях. Согласно статье 21 Закона, кандидатуры для назначения на должности послов Республики Беларусь в иностранных государствах и постоянных представителей Республики Беларусь при международных организациях вносятся на рассмотрение Президента Республики Беларусь Советом Министров Республики Беларусь после предварительного рассмотрения их в постоянных комиссиях Палаты представителей и Совета Республики, ведающих вопросами международных отношений, которые по результатам рассмотрения кандидатур на указанные должности принимают решения рекомендательного характера. Порядок рассмотрения кандидатур для назначения на указанные должности определяется регламентами палат Национального собрания. Согласно статье 34 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, утвержденного Постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г.³, при рассмотрении кандидатур для назначения на должности послов Республики Беларусь в иностранных государствах и постоянных представителей Республики Беларусь при международных организациях на заседание постоянной комиссии, к ведению которой относятся вопросы международных отношений, приглаша-

² См.: Закон Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» (ред. от 2 июня 2015 г.) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000; ООО «ЮрСпектр», Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2020.

³ См.: Постановление Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 18 декабря 2015 г. № 707-П5/VIII «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь» // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000; ООО «ЮрСпектр», Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2020.

ются представителем Министерства иностранных дел Республики Беларусь, а также кандидат на соответствующую должность. При необходимости постоянная комиссия, к ведению которой относятся вопросы международных отношений, может принять решение о проведении закрытого заседания. По результатам рассмотрения кандидатур на указанные должности постоянная комиссия, к ведению которой относятся вопросы международных отношений, принимает решение рекомендательного характера. Решение постоянной комиссии принимается большинством голосов от ее полного состава и оформляется протоколом заседания постоянной комиссии. Решение в форме выписки из протокола заседания постоянной комиссии, к ведению которой относятся вопросы международных отношений, в течение трех рабочих дней со дня его принятия направляется в Министерство иностранных дел Республики Беларусь.

Аналогичная ситуация обстоит и с другим вопросом – направлением военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел, Следственного комитета Республики Беларусь, Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям, прокурорских работников, а также гражданского персонала за пределы Республики Беларусь для участия в деятельности по поддержанию международного мира и безопасности и об их досрочном отзыве. Хотя эти вопросы, согласно Основному Закону, исходя из статуса главы государства, решаются им самостоятельно, постоянные комиссии, к ведению которых относятся вопросы национальной безопасности и международных отношений, письменно согласовывают проекты решений главы государства.

Отметим, что подобная позитивная практика согласования кандидатур стала складываться еще до закрепления ее в регламенте Палаты представителей Национального собрания или закрепления в Законе «О Национальном собрании Республики Беларусь».

Согласно Декрету Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Кон-

ституционного Суда Республики Беларусь»¹, Конституционный Суд Республики Беларусь по поручению Президента Республики Беларусь дает официальное толкование декретов и указов Президента Республики Беларусь, касающихся конституционных прав, свобод и обязанностей граждан. В последующем эта же норма была включена в статью 22 Кодекса о судостроительстве и статусе судей, а декрет утратил силу. Заметим, что, на наш взгляд, подобная добровольная передача президентом собственных полномочий Конституционному Суду правомерна. Если же вопреки позиции главы государства его полномочие на аутентичное толкование декретов и указов было бы изъято парламентом в виде закрепления данной нормы в законе (кодексе) вопреки мнению президента, то вполне уместна постановка вопроса о конституционности данной нормы. Более приемлемая ситуация, когда норма декрета № 14 затем была включена в Кодекс, с чем согласился и президент. При изменении позиции главы государства он вправе исключить посредством издания нового декрета данную норму из Кодекса о судостроительстве и статусе судей. На наш взгляд, на вывод о конституционности или неконституционности данной нормы Кодекса будет влиять позиция главы государства.

Практика делегирования полномочий одним органом другому, так же как и изъятия прав вышестоящим органом от нижестоящих органов, получила распространение в системе исполнительной власти. Как в предшествующих законах, так и в действующем законе от 23 июля 2008 г. № 424-3 (ред. от 4 июня 2015 г.) «О Совете Министров Республики Беларусь»², правительство обладает правом при необходимости передать решение отдельных входящих в его компетенцию вопросов государственного управления республиканским органам государственного управления, подчиненным Совету Министров Республики Беларусь, за исключением вопросов, решение

¹ См.: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. N 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь» // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000; ООО «ЮрСпектр», Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2020.

² См.: Закон Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-3 (ред. от 4 июня 2015 г.) «О Совете Министров Республики Беларусь» // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000; ООО «ЮрСпектр», Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2018.

которых относится к исключительной компетенции Совета Министров Республики Беларусь, либо принять к решению вопросы, входящие в компетенцию республиканских органов государственного управления, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, за исключением случаев, когда компетенция указанных органов определена Президентом Республики Беларусь.

Логично было бы предусмотреть подобное правило и для нижестоящей вертикали исполнительной власти. Однако в Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З (ред. от 9 января 2018 г.) «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» такое право не предусмотрено. Есть лишь иные полномочия воздействия на нижестоящие инстанции. Так, например, исполкомы областного уровня наделены правом отмены решений нижестоящих исполнительных и распорядительных органов, распоряжений их руководителей, если они не соответствуют решениям Совета, исполкома областного уровня или другим актам законодательства. Не исключали бы закрепление в законе права вышестоящего органа местной исполнительной власти в исключительных случаях принять к своему решению вопросы, входящие в компетенцию нижестоящего органа государственного управления.

В то же время не столь однозначные выводы можно сделать, когда речь идет о деятельности таких органов местного самоуправления, как местные Советы депутатов. Здесь принцип демократизма является фундаментальным. Например, в статье 121 Конституции в качестве одного из исключительных полномочий местного Совета депутатов предусмотрено право определять в пределах, установленных законом, порядок управления и распоряжения коммунальной собственностью. Сама редакция изложенного полномочия не исключает делегирование прав. Согласно Закону Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З (ред. от 9 января 2018 г.) «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»¹, Советы депутатов предоставляют или поручают местным исполнительным и распорядительным органам предо-

ставлять в соответствии с Налоговым кодексом Республики Беларусь и (или) актами Президента Республики Беларусь льготы по республиканским налогам, сборам (пошлинам), полностью уплачиваемым в местные бюджеты; решают вопросы делегирования отдельных полномочий Советам других территориальных уровней, исполкомам, их председателям, органам территориального общественного самоуправления (ст. 17). В то же время заметим, что на практике были примеры, когда вышестоящие Советы депутатов, например, областного уровня, вопреки закону о республиканском бюджете, пытались устанавливать местные налоги, хотя установление данного вида налога было закреплено за Советом депутатов базового уровня. Подобное вторжение в полномочия Совета депутатов иного уровня было признано в свое время Конституционным Судом, не соответствующим Конституции и закону. То есть оценки правомерности действий органа государства следует производить с учетом анализа комплекса норм.

Такого рода действия заслуживают одобрения, если они способствуют углублению демократического процесса, утверждению на практике верховенства права. Именно в этом направлении выражена мысль в упомянутой книге «Основные правовые системы современности»: «если понимать закон лишь как одно из средств (главное в наши дни) для выражения права, то ничто не мешает признанию наряду с законодательными актами полезности других источников» [2. – С. 130], в том числе и обычая. При этом следует помнить, главным субъектом, который делегировал свои полномочия государственным органам и должностным лицам, является народ. Он источник власти. Его воля обладает высшей юридической силой. Именно по этой причине в статье 77 Конституции предусмотрено, что решения, принятые путем референдума, могут быть отменены или изменены только путем референдума, если иное не будет определено референдумом, т. е. возможно делегирование полномочий иному государственному органу.

Таким образом, имеется ряд примеров, когда органы государственной власти добровольно передают часть своих полномочий иным субъектам власти либо предварительно запрашивают их мнение, хотя решение данного вопроса находится в их ведении, либо принимают к своему рассмотрению вопросы, обычно решаемые на нижестоящем уровне. Если такие действия отвечают

¹ См.: Закон Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З (ред. от 9 января 2018 г.) «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000; ООО «ЮрСпектр», Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Минск, 2020.

природе данного органа, его предназначению, соответствуют конституционным принципам и нормам, содействуют демократизации нормотворческого процесса, то такую практику можно только приветствовать.

Выводы

На основе проведенного анализа можно заключить, что правовое регулирование порядка

делегирувания полномочий от одного субъекта власти другому имеет позитивное значение, так как позволяет оперативно решать вопросы, требующие срочного реагирования. Важно находить оптимальный баланс между полномочиями различных органов. Изъятие полномочий должно диктоваться объективными причинами.

Список литературы

1. *Василевич Г. А.* Правовые акты особой формы: их место и роль в развитии национальной правовой системы // Теория и практика правотворчества и правоприменения: Республика Беларусь в условиях интеграционных процессов : тезисы докладов Международной научно-практической конференции, Гродно, 13–14 апреля 2007 г. – Гродно : ГрГУ им. Я. Купалы, 2007. – С. 21–23.
2. *Давид Р.* Основные правовые системы современности / пер. с фр. и вступительная статья В. А. Туманова. – М. : Прогресс, 1988.
3. *Зивс С. Л.* Источники права. – М. : Наука, 1981.
4. *Савченко М. И.* Морское право. – Минск : Тесей, 2011.