

ПРАВО НА ЗАКОНОДАТЕЛЬНУЮ ИНИЦИАТИВУ КАК ЗНАЧИМЫЙ ИНСТРУМЕНТ КОЛЛЕГИАЛЬНОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Чмыга О.В., кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного права
Белорусского государственного университета
(Республика Беларусь)

Существенную область в группе прав членов Национального собрания Республики Беларусь на сессии занимает право депутата Палаты представителей на законодательную инициативу, ярко охарактеризованное еще в 1913 году профессором Императорского Юрьевского Университета Л.А. Шалландом, который, рассуждая о значимости властных полномочий некоторых должностных лиц, отмечал, что «...предоставление каких-либо особых прав носителям законодательной функции может быть оправдано только признанием за этой функцией преобладающего значения среди других» [1, с.37]. Указанное право в Республике Беларусь реализуется посредством внесения в нижнюю палату Парламента проектов законов и постановлений Палаты представителей и поправок к ним, за исключением случаев, установленных Конституцией Республики Беларусь. Данное право может быть реализовано депутатами Палаты представителей как в индивидуальном, так и в коллегиальном порядке.

Как правило, в любом развитом государстве в наиболее общем виде содержание права законодательной инициативы депутата включает в себя три элемента:

- 1) возможность депутата внести в представительный орган проект решения (закона) данного органа или предложение по изменению того или иного решения представительного органа;
- 2) возможность депутата требовать от руководства представительного органа включения проекта решения или нормотворческого предложения в повестку дня или представления мотивированного отказа, основанного на соответствующих нормах;
- 3) возможность депутата обратиться к уполномоченным органам за защитой нарушенных прав [2, с. 218].

Указанное право в Республике Беларусь реализуется посредством внесения депутатом Палаты представителей в нижнюю палату Парламента проектов законов и постановлений Палаты представителей и поправок к ним, за исключением случаев, установленных Конституцией Республики Беларусь. Данное право может быть реализовано депутатами Палаты представителей как в индивидуальном, так и в коллегиальном порядке.

Следует отметить, что Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» содержит схожее с рассматриваемым термином понятие: нормотворческая инициатива, под которым в названном акте понимается официальное внесение субъектом нормотворческой инициативы в нормотворческий орган (должностному лицу) проекта нормативного правового акта или мотивированного предложения о необходимости принятия (издания), изменения, официального толкования, приостановления, возобновления, продления и

прекращения действия нормативного правового акта (его структурных элементов). Данные категории нельзя считать равноценными в силу несоизмеримости их семантического объема. В этой связи Г.А. Василевич, комментируя указанные термины, отмечает: «Сопоставляя содержание исследуемых в законе понятий – законодательная инициатива и нормотворческая инициатива – можно отметить различие не только в видах проектов (закон или иной нормативный акт), органах, которым вносится проект (Парламент или иной орган), но и в том, что нормотворческая инициатива может быть выражена не только в виде внесения в соответствующий орган (должностному лицу) проекта, но и мотивированного предложения о необходимости принятия (издания), изменения, дополнения, толкования, приостановлении действия, признания утратившим силу, отмены нормативного правового акта либо его части» [3, с. 10-11].

Поскольку «понятие субъекта законотворчества охватывает как высшие представительные органы государственной власти, так и сам народ, который путем всенародного голосования (референдума) в установленном законом порядке, принимает нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой» [4, с. 6], заметим, что в Республике Беларусь помимо депутатов Палаты представителей, право законодательной инициативы принадлежит Президенту, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек и реализуется в Палате представителей. Тем не менее, на том основании, что «круг субъектов права законодательной инициативы не может быть безграничным» [4, с. 15], перечень указанных лиц строго определен Конституцией нашего государства. Государственные и общественные органы, не обладающие правом законодательной инициативы, или отдельные граждане могут вносить проекты законов в Палату представителей через органы и лиц, являющихся субъектами права законодательной инициативы. На наш взгляд, указанное обстоятельство хотя и имеет ограничивающий характер, но вполне оправданно, поскольку создание законов – достаточно сложный процесс, конечные результаты которого существенно влияют на наиболее значимые общественные отношения, возникающие в обществе и государстве.

На этом основании в Республике Беларусь любой субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, (разумеется, в том числе и депутат Палаты представителей) или уполномоченный им представитель вправе принимать участие в работе над проектом закона в Палате представителей и Совете Республики. В порядке, установленном Регламентом Совета Республики Национального собрания, субъект права законодательной инициативы, внесший проект закона, или его уполномоченный представитель обязаны присутствовать на заседаниях Совета Республики, постоянных комиссий Совета Республики при рассмотрении этого законопроекта, а также участвовать в его обсуждении, давать пояснения по отдельным его положениям. В случае же внесения в проект закона в Палате представителей изменений и (или) дополнений, за исключением изменений и (или) дополнений, которые носят технический характер, этот проект закона должен согласовываться с субъектом права законодательной инициативы, его внесшим.

В рамках данного исследования нам представляется также интересным и в некоторой степени применимым опыт легального закрепления права

законодательной инициативы в ряде развитых государств, в практике которых «право законодательной инициативы, которым наделены депутаты, нередко ограничено такими условиями, как коллективный порядок подачи законопредложений, особыми условиями рассмотрения финансовых законопроектов. В Японии, например, законопроект попадает на слушания, если его представляет не менее десяти членов Палаты советников либо 20 депутатов из Палаты представителей» [5, с. 436]. В Регламенте Бундестага Германии во избежание перенасыщения законодательного процесса в Парламенте незначительными вопросами установлено правило, согласно которому материалы, вносимые в Бундестаг членами немецкого Парламента, должны быть подписаны одной из фракций или 5% депутатов.

В белорусском государстве подобные ограничения не предусмотрены, хотя такая необходимость, по нашему мнению, существует. В соответствии с национальным законодательством внесение в Палату представителей законопроекта, следствием принятия которого может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов может быть осуществлено лишь с согласия Президента Республики Беларусь, либо по его поручению – Правительства. В этой связи, на наш взгляд, для того, чтобы уменьшить вероятность непродуманного внесения таких важных для общества и государства законопроектов было бы целесообразно депутатам – инициаторам законопроектов – заручаться поддержкой своих коллег, например, не менее 20 % от состава Палаты представителей. Таким образом, уже на данной стадии можно выяснить, насколько данный законопроект является «проходным», а субъектам права законодательной инициативы более взвешенно относится к подобного рода законопроектам. В силу того, что Конституция Республики Беларусь определяет одного депутата как субъекта права законодательной инициативы, то, полагаем, что соблюдение подобного правила должно быть добровольным.

На наш взгляд, названные меры, связанные с реализацией права законодательной инициативы, позволят в определенной мере уменьшить число невыверенных, подлежащих существенной доработке отдельных законопроектов, все еще поступающих на рассмотрение в палаты Парламента Беларуси.

Литература:

1. Шалланд, Л.А. Иммунитет народных представителей : юрид. исслед. : в 2 т. / Л.А. Шалланд. – Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1911–1913. – Т. 2 : Часть догматическая. – 1913. – X, 480 с.
2. Нудненко, Л.А. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти в Российской Федерации / Л.А. Нудненко. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 473 с.
3. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск : Интерпрессервис, 2003. – 256 с.
4. Кондратович, Н.М. Субъекты законотворческого процесса : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н.М. Кондратович ; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 1995. – 19 с.
5. Арановский, К.В. Государственное право зарубежных стран : учеб. пособие / К.В. Арановский. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : Форум : Инфра-М, 1999. – 488 с.