

новании такого критерия, как единство деятельности с завершенным циклом, выделить совокупность имущества и организованных полезных человеческих действий в качестве особого, комплексного объекта гражданских прав — предприятия. Кроме того, именно на основе функционального признака возможно,

не нарушая законов формальной логики, формировать концептуальную модель правового понятия «предприятие» как особой, предметной формы экономической деятельности по производству и (или) реализации благ, основанной на привнесенной извне (целеполагающим субъектом) программе.

#### Список использованных источников

1. *Васьковский, Е. В.* Учебник гражданского права. Классики российского права [Электронный ресурс] / Е. В. Васьковский // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.
2. *Мейер, Д. И.* Русское гражданское право : в 2 ч. [по испр. и доп. 8-му изд., 1902] / Д. И. Мейер. — 3-е изд., испр. — М. : Статут, 2003. — 831 с.
3. *Победоносцев, К. П.* Курс гражданского права. Классики российского права : в 3 ч. [Электронный ресурс] / К. П. Победоносцев // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014. — Ч. 1 : Вотчинные права.
4. *Таль, Л. С.* Очерки промышленного права / Л. С. Таль. — М. : Типография Г. Лисснера и Д. Совко, 1916. — 315 с.
5. Гражданский кодекс БССР : принят постановлением Президиума ЦИК БССР 2 февр. 1923 г. // СУ БССР. — 1922 г. — № 3. — Ст. 60. (= Гражданский кодекс БССР 1927 г. — М. : Юрид. лит., 1942. — 145 с.)
6. *Аскназий, С. И.* Об основаниях правовых отношений между государственными социалистическими организациями / С. И. Аскназий // Ученые записки Ленинград. юрид. ин-та / Ленинград. юрид. ин-т. — Л. : Юриздат, 1947. — Вып. 4. — С. 18–38.
7. *Братусь, С. Н.* Предмет и система советского гражданского права / С. Н. Братусь. — М. : Госюриздат, 1963. — 197 с.
8. *Венедиктов, А. В.* Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. [Электронный ресурс] / А. В. Венедиктов // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.
9. *Иоффе, О. С.* Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права» / О. С. Иоффе. — 2-е изд., испр. — М. : «Статут», 2003. — 782 с.
10. Гражданский кодекс БССР : принят третьей сессией Верховного Совета Респ. Беларусь шестого созыва 11 июня 1964 г. // СЗ БССР. — 1964 г. — № 17. — Ст. 183.
11. *Пестрецова, О. А.* Вас гудвилл не беспокоит? [Электронный ресурс] / О. А. Пестрецова // Центр бизнес-технологий. — 2014. — Режим доступа: <http://www.tot.com.ua/ru/publications/43.html>. — Дата доступа: 02.04.2014.
12. *Степанов, С. А.* Недвижимое имущество в гражданском праве / С. А. Степанов. — М. : «Статут», 2004. — 223 с.
13. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 18.04.2014 г. // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=5/9328>. — Дата доступа: 21.05.2014.
14. Конституция Республики Беларусь 1994 года [Электронный ресурс] : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь. — Минск, 2010. — Режим доступа: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=2101>. — Дата доступа: 16.05.2014.
15. *Марченко, М. Н.* Проблемы теории государства и права / М. Н. Марченко. — М. : Проспект, 1999. — 760 с.
16. *Василевич, Г. А.* Интеллект на службе обществу / Г. А. Василевич // Беларуская думка. — 2010. — № 1. — С. 4–7.
17. *Базылев, Н. И.* «Новая экономика», человеческий капитал и миграция рабочей силы : монография / Н. И. Базылев, Н. Л. Грибанова. — Минск : УП «Технопринт», 2005. — 126 с.
18. *Маркс, К.* Сочинения : в 50 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. — М. : Политиздат, 1981. — Т. 39. — 598 с.
19. *Матюхин, А.* Государство в сфере права: институциональный подход / А. Матюхин. — Алматы : ВШП «Эдилет», 2000. — 596 с.
20. *Каменков, В. С.* Реализация конституционных норм и принципов в экономическом правосудии / В. С. Каменков // Вестн. Высш. Хоз. Суда. — 2009. — № 9. — С. 8.
21. Общегосударственный классификатор Республики Беларусь = ОКРБ 005-2006, виды экономической деятельности ; введ. 28.12.2006. — Минск : Белорус. гос. ин-т стандартизации и сертификации, 2014. — 240 с.

06.06.2014

УДК 342.4

**В. И. Шабайлов**

### ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНАМИ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

*Выделены и исследованы формы участия населения в законотворчестве (нормотворчестве): законодательная (нормотворческая) инициатива обращения граждан и юридических лиц, обращения граждан и организаций в Конституционный Суд через субъектов, обладающих таким правом, участие в обсуждении законов и важнейших вопросов государственной жизни. Рассмотрен механизм реализации народных инициатив и обоснованы адекватные меры по его совершенствованию.*

*Forms of participation of the population in lawmaking (rule-making) are allocated and investigated: legislative (rule-making) initiative of citizens' address and legal entities, addresses of citizens and the organizations to the Constitutional Court through the subjects possessing such right, participation in discussion of laws and the most important questions of the state life. The mechanism of realization of popular initiatives is considered and adequate measures for its improvement are proved.*

Глобализация, происходящие процессы интеграции, сложность самого процесса управления, особенно в условиях нестандартных ситуаций, обуславливают необходимость в разработке действенного законодательства.

Определяющим фактором эффективности, качества закона является мера адекватности его выражения, запросов и потребностей населения, защиты его прав и законных интересов. Ключевое значение в реализации такого рода задач имеет осуществление обратной связи населения с законодательными (нормотворческими) государственными органами, призванными обеспечивать реальное участие населения (граждан) в законотворческой деятельности.

В законодательстве, научных трудах выделяют и прослеживаются следующие формы участия граждан в законотворчестве (правотворчестве):

- реализация права законодательной инициативы;
- внесение предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения;
- право опосредованного обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь (через органы, которые таким правом обладают);
- участие в обсуждении законопроектов и важнейших вопросов общественной и государственной жизни и др.

В соответствии со ст. 99 Конституции право законодательной инициативы принадлежит гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек.

Право законодательной инициативы о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь, о толковании Конституции Республики Беларусь принадлежит не менее чем 150 тыс. граждан, обладающих избирательным правом [1]. Механизм осуществления такого права определен в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-3 «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» (далее — Закон № 248-3) [2]. Нужно отметить, что со времени принятия указанного нормативного правового акта в Республике Беларусь гражданами не был инициирован ни один закон. Это обусловлено в известной мере тем, что сама по себе процедура реализации этого права весьма сложная. Она прописана в Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [3], а также в регламентах Палаты представителей [4] и Совета Республики [5].

Анализ практики показывает, что для реального обеспечения участия граждан в законотворческой деятельности важно внести существенную корректировку в Закон № 248-3, определив механизм порядка осуществления законодательной инициативы гражданами, а именно сократить перечень материалов, которые должны предоставляться в Палату представителей Национального собрания. Они могли бы включать:

- обоснование необходимости принятия закона;
- концепцию закона;
- собранные подписи граждан, поддерживающих внесение предложения о принятии закона, в количестве

не менее 50 тыс. Эти материалы направляются в Палату представителей, которая обеспечивает дальнейшее прохождение законопроекта (предложения).

Отсутствие инициативных проектов граждан обуславливается также рядом других факторов. В юридической литературе отмечается, что формы участия граждан в управлении делами государства не используются в достаточной мере эффективно вследствие низкой активности населения [6, с. 89]. В этом контексте одной из причин пассивности граждан в сфере законотворчества рассматривается отсутствие достаточно целенаправленной политики на развитие их общественной активности. Более того, даже незначительное отступление от установленных требований, процедур дает основание Центральной избирательной комиссии по выборам и проведению республиканских референдумов заблокировать дальнейшее продвижение вопроса о реализации права законодательной инициативы граждан.

Разумеется, отказ в принятии документов инициативной группы не составляет препятствия для повторного внесения проекта нормативного правового акта гражданами при условии устранения положений, вызвавших такой отказ. В этой связи гарантию законодательной инициативы могло бы составлять право на повторное обращение, что необходимо отразить в ст. 22 Закона № 248-3 [2].

Нельзя не отметить и такой фактор, который влияет на реализацию гражданами их права законодательной инициативы. В соответствии со ст. 14 Закона № 248-3 расходы на подготовку и проведение мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы и связанных со сбором подписей граждан, осуществляются за счет средств инициативной группы. Видимо, такого рода мероприятия должны финансироваться из средств государственных бюджетов. И это важно отразить в ст. 14 Закона № 248-3.

Целесообразно внести в Закон № 248-3 и другие дополнения, а именно о дисциплинарной и иной ответственности органов и должностных лиц за незаконный отказ в реализации гражданами законодательной инициативы, то есть принятие немотивированного решения об отказе в рассмотрении проекта закона, недоведение до сведения управомоченного органа (Палаты представителей) инициативы граждан и совершение иных нарушений, дополнив соответствующими положениями ст. 25 Закона № 248-3 [2]. Расширение указанных гарантий создаст реальные предпосылки для реализации в полной мере гражданами права законодательной инициативы.

Специфической разновидностью участия не только граждан, но и других субъектов в правоуправлении является **право нормотворческой инициативы**.

Нормотворческая инициатива государственных органов, должностных лиц, организаций и граждан не нашла однозначного системного отражения в законодательстве, в том числе процедура ее реализации в принятии нормативного правового акта управомоченным субъектом (Парламентом, Советом Министров Республики Беларусь).

Статья 44 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [3] закрепляет право инициирования субъектами не только законов, но и иных нормативных правовых актов: постановлений Совета Министров, актов республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов. Субъекты, не обладающие нормотворческой инициативой (государственные органы и должностные лица, организации и граждане), направляют свои предложения по принятию (изданию) нормативного правового акта или вносят проект нормативного правового акта государственным органам (должностным лицам), имеющим соответствующие полномочия, в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

В ст. 29 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете Министров Республики Беларусь» (далее — Закон о Совете Министров) определены полномочия Совета Министров по реализации права законодательной инициативы [7]. Равным образом в положениях о министерствах, государственных комитетах закреплено право нормотворческой инициативы этих органов. Так, Министерство экономики вносит в установленном порядке в Совет Министров Республики Беларусь проекты актов законодательства по вопросам, входящим в компетенцию этого органа [8]. В соответствии с Положением о Министерстве архитектуры и строительства Республики Беларусь министерство предоставляет в Совет Министров Республики Беларусь для рассмотрения проекты законов Республики Беларусь, декретов, указов и распоряжений Президента Республики Беларусь, постановлений Совета Министров Республики Беларусь и распоряжений Премьер-министра Республики Беларусь [9]. Однако эти предложения не связываются с реализацией предложений субъектов, не обладающих правом нормотворческой инициативы. В этом контексте актуальное значение имело бы закрепление обязанности Совета Министров (в Законе о Совете Министров) и республиканских органов государственного управления (в положениях о них) анализировать, обобщать, аккумулировать предложения (инициативы) субъектов, не обладающих непосредственной нормотворческой инициативой, и направлять проекты нормативных правовых актов, предложения, соответственно, Советом Министров проекты законов — в Парламент, республиканскими органами государственного управления, местными исполнительными и распорядительными органами — в Совет Министров Республики Беларусь. Эти положения следует закрепить в Законе о Совете Министров (ст. 29) и в положениях о министерствах, государственных комитетах.

В контексте обеспечения обратной связи населения с государственными органами, повышения эффективности правоустановительной и правоприменительной деятельности рассматриваются **обращения граждан и юридических лиц**.

Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее — Закон об обращениях) [10] призван создать правовые и организационные гарантии эффективно-

го разрешения обращений, а на этой основе сократить их число. Следует отметить, что положения в указанном Законе прописаны неоднозначно. Обращения граждан выполняют три функции: *правозащитную, информационную и коммуникативную*.

В Законе об обращениях по существу акцентируется внимание на правозащитной функции обращения. На организации, индивидуальных предпринимателей в соответствии со ст. 9 указанного Закона возлагаются обязанности: принимать в пределах своей компетенции меры по восстановлению нарушенных прав, свобод и (или) законных интересов заявителей; решать в установленном порядке вопросы о привлечении к ответственности лиц, по вине которых допущено нарушение прав, свобод и (или) законных интересов заявителей [10].

Принятие правозащитных восстановительных мер характеризуется как завершающий этап рассмотрения обращения. Как определяется в п. 1 ст. 14 Закона об обращениях, «письменные обращения считаются рассмотренными по существу, если решены все изложенные в них вопросы, приняты надлежащие меры по защите, обеспечению реализации, восстановлению прав, свобод и (или) законных интересов заявителей и им направлены письменные ответы» [10].

Закон об обращениях призван выполнять одну из важнейших функций по обеспечению взаимосвязей между субъектами — информационную. Обращения граждан и юридических лиц являются важными источниками информации не только о нарушении прав конкретного индивидуума. Анализ, их обобщение позволяют выявить «узкие» места в законодательстве и практике его применения. В этой связи в ст. 27 Закона об обращениях обоснованно определяется, что в целях постоянного совершенствования работы с обращениями организации обязаны изучать, анализировать и систематизировать содержащиеся в них вопросы, данные о количестве и характере обращений и принятых по ним решений, проводить проверки соблюдения порядка рассмотрения обращений в этих организациях и принимать меры по устранению указанных и выявленных в обращениях нарушений. Первостепенную важность представляет предупреждение заявлений, жалоб. Совокупность мер по рассмотрению заявлений и жалоб составляет выявление и анализ факторов и причин, их повлекших. Целесообразно было бы ч. 1 ст. 27 Закона об обращениях дополнить положениями об обязанности государственных органов, должностных лиц проводить меры по предупреждению, профилактике нарушений прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Актуальное значение имеет эффективное использование информации, полученной при обращении граждан и юридических лиц. Однако в самом Законе об обращениях такой аспект обращения не нашел отражения. Исключение в этой части составляют лишь положения, содержащиеся в ч. 5 ст. 10 Закона об обращениях. Они приняты в ракурсе реализации правозащитной функции и касаются информации о правонарушениях, а именно «обращения,

содержащие информацию о готовящемся, совершаемом или совершенном преступлении либо ином правонарушении, не позднее пяти дней направляются организациями, в которые они поступили, в соответствующие правоохранительные или другие государственные органы» [10]. Нельзя не отметить в контексте существующих реалий, что такого рода информация должна немедленно (не позднее суток) направляться компетентным государственным органам. Данное требование необходимо отразить в Законе об обращениях (ст. 10). Более того, всякая значимая информация, полученная организацией, юридическим лицом и другим субъектом, должна в установленные сроки направляться компетентным органам для сведения и использования (исполнения).

В Законе об обращениях следовало бы установить также обязанность организаций, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей направлять предложения граждан, связанные с совершенствованием законодательства, в пределах своей компетенции в представительные и исполнительные и распорядительные органы.

Составным элементом обращения являются предложения граждан по совершенствованию законодательства. Предложения рассматриваются как форма привлечения граждан к участию в управлении делами государства, как способ защиты нарушенных прав, средство влияния на деятельность органов власти, как канал «обратной связи» между обществом и властными органами. Общегосударственное значение имеет, таким образом, коммуникативная функция обращений. Однако такой вид обращений нашел отражение в ст. 1 Закона об обращениях, характеризующей основные термины, применяемые в Законе, и их определения.

В Законе об обращениях указывается, что «предложение — рекомендация по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей, совершенствованию правового регулирования отношений в государственной и общественной жизни, решению вопросов экономической, политической, социальной и других сфер деятельности государства и общества» [10]. Таким образом, в само понятие «предложение» включаются многоаспектные отношения по улучшению деятельности организаций, индивидуальных предпринимателей по оказанию услуг; по совершенствованию законодательства; по обоснованию мер в решении вопросов государственной и общественной жизни.

При этом важность представляет реализация такого рода положений. Следует отметить, что ст. 93 Закона Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь» (далее — Закон о Национальном собрании) определяется, что к компетенции его постоянных комиссий отнесено рассмотрение обращений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, и организаций, содержащих предложения по совершенствованию законодательства Республики Беларусь [11]. Однако в Законе об обращениях не закрепляется порядок рассмотрения, анализ предложений, механизм их реализации по указанным вопросам. В этой связи целесообразно в Законе об обращении

ях (ст. 14) закрепить обязанность государственных органов и организаций рассматривать, обобщать предложения граждан, юридических лиц, а равно определять механизм, порядок их реализации, в том числе направления в постоянные комиссии Национального собрания, в Президиум (правовое управление) Совета Министров Республики Беларусь.

К специфической форме правоустановления относится так называемое негативное законодотворчество, выражающееся в признании Конституционным Судом нормативных правовых актов несоответствующими Конституции Республики Беларусь (и основанным на ней подзаконным актам) по инициативе управомоченных субъектов [12, с. 6–7; 13, с. 159].

Круг субъектов, правомочных обращаться в Конституционный Суд Республики Беларусь о соответствии Конституции Республики Беларусь международным правовым актам, ратифицированным Республикой Беларусь, нормативных правовых актов (законов, декретов, указов Президента Республики Беларусь, международных договоров и иных обязательств и др.), а равно актов, изданных нижестоящими государственными органами, нормативным правовым актам вышестоящих органов, закреплен в законодательстве. К таким субъектам согласно ст. 116 Конституции Республики Беларусь относятся Президент Республики Беларусь, Палата представителей, Совет Республики, Верховный Суд Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь [1].

В то же время подконституционным актом расширен круг субъектов, обладающих «негативной инициативой». Им делегировано право опосредованно обращаться в Конституционный Суд через названные государственные органы [14].

Согласно ст. 22 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей [15] государственные органы, не определенные ст. 116 Конституции Республики Беларусь, общественные объединения и другие организации, а также граждане обращаются с инициативой о проверке конституционности акта к вышеуказанным органам и лицам, обладающим правом внесения в Конституционный Суд Республики Беларусь предложений о проверке конституционности акта.

Следует, однако, отметить, что механизм, процедура такого обращения, а равно обязанность управомоченных государственных органов рассмотреть и при имеющихся к тому основаниях реализовать эти инициативы в законодательном порядке однозначно не урегулированы. Конституционный Суд принял ряд решений по определению процедуры опосредованного обращения субъектов в этот орган, а именно «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь» [16]; «О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» [17]; «О Регламенте Совета Министров Республики Беларусь» [18].

Как отмечается в решении Конституционного Суда Республики Беларусь от 26 марта 2009 г. № Р-317/2009 «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь», закрепление в Регламенте «правового механизма рассмотрения обращений, содержащих инициативу

о проверке конституционности акта, будет способствовать более полному осуществлению прав и свобод граждан, а также других субъектов, станет дополнительной юридической гарантией надлежащей реализации их прав и свобод» [16, с. 58].

Регламент не обладает правоучредительными свойствами. Он представляет правовой акт, регулирующий внутриорганизационные отношения. Им определяются порядок, механизм принятия тех или иных нормативных правовых актов.

Правовым основанием для реализации палатами Национального собрания, Советом Министров предложений субъектов (организаций, органов, граждан), не обладающих правами непосредственного обращения в Конституционный Суд, могут являться нормы права (на уровне закона), обязывающие указанные государственные органы осуществлять такого рода деятельность. Однако в этой части как раз и существует «пробельность» в законодательстве.

В законах о Национальном собрании (ст. 29) [11], о Совете Министров (ст. 19) [7] закреплены права этих органов обращаться, вносить предложения в Конституционный Суд о проверке конституционности нормативных правовых актов Республики Беларусь. Однако эти обращения (предложения) не связываются с реализацией инициативы государственных органов, организаций и граждан. В этом контексте важно в законах о Национальном собрании, о Совете Министров Республики Беларусь обязать, соответственно, Палату представителей, Совет Республики Национального собрания, их постоянные комиссии, Совет Министров (его Президиум) анализировать поступившие предложения от организаций, граждан о признании неконституционным нормативного правового акта и при обосновании этих предложений внести их на рассмотрение Парламента (Палаты представителей).

Принятие правоустанавливающих учредительных норм явилось бы правовым основанием для разработки механизма, процедуры реализации обращений (предложений) организаций и граждан о признании неконституционным нормативного правового акта (его отдельных положений) и закрепления такой процедуры в регламентах (соответственно Палаты представителей, палаты Совета Республики, Совета Министров). Конструктивные положения содержатся в решении Конституционного Суда «О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь» [16]. В нем, в частности, указывается, что рассмотрение обращений по вопросам конституционности нормативных правовых актов могло бы осуществляться соответствующей комиссией Палаты представителей. Комиссия Палаты представителей при признании обоснованности инициативы о необходимости проверки конституционности соответствующего акта направляет предложение на рассмотрение Палаты представителей для принятия окончательного решения [16, с. 58–59]. Аналогичный порядок рассмотрения обращений (предложений) мог бы быть установлен и применительно к Совету Республики путем закрепления его в Регламенте Совета Республики. Следует, однако, отметить,

что ни в Регламенте Палаты представителей, ни в Регламенте Совета Республики решения Конституционного Суда не регламентированы.

Инициатива Конституционного Суда о регламентации обращения в Парламент субъектов, не обладающих таким правом, не нашла отражения в регламентах Палаты представителей [4] и Совета Республики [5].

В то же время механизм реализации права обращения граждан в Конституционный Суд посредством Совета Министров находит закрепление, хотя в отличии от Конституционного Суда редакции. С точки зрения Конституционного Суда «рассмотрение обращений граждан и организаций с инициативой о проверке конституционности акта могло бы осуществляться подчиненными Совету Министров республиканскими органами государственного управления. В случае поддержки республиканскими органами государственного управления инициативы о внесении в Конституционный Суд предложения о проверке конституционности акта данный вопрос следует вынести на рассмотрение Президиума Совета Министров с принятием, при наличии оснований, постановления о внесении в Конституционный Суд такого предложения» [18, с. 76]. Таким образом, осуществление инициативы граждан и организаций обращения в Конституционный Суд представлено на усмотрение республиканского органа государственного управления. В этом контексте рациональной редакцией инициативы граждан и организаций обращения в Конституционный Суд Республики Беларусь являются положения, закрепленные в Регламенте Совета Министров (п. 48-3), а именно гражданам и организациям предоставлено право обращения непосредственно в Совет Министров. Премьер-министр или заместитель Премьер-министра Республики Беларусь принимает решение о направлении этого обращения для предварительного рассмотрения в орган государственного управления в соответствии с его компетенцией. Решение о направлении либо ненаправлении в Конституционный Суд обращения о проверке конституционности акта принимается Президиумом Совета Министров Республики Беларусь с учетом позиции органа государственного управления, проанализировавшего данное предложение о проверке конституционности акта (п. 48-4 Регламента) [19]. В целом действенная регламентация процедуры опосредованного обращения граждан в Конституционный Суд создает предпосылки для эффективной реализации ими своих прав.

В качестве субъектов опосредованного обращения в Конституционный Суд (посредством Верховного Суда, а ранее — и Высшего Хозяйственного Суда) рассматриваются суды. Согласно ст. 112 Конституции Республики Беларусь, «если при рассмотрении конкретного дела суд придет к выводу о несоответствии нормативного акта Конституции, он принимает решение в соответствии с Конституцией и ставит в установленном порядке вопрос о признании данного нормативного акта неконституционным» [1].

Иная интерпретация указанных положений Конституции содержится в постановлении Пленума Выс-

шего Хозяйственного Суда Республики Беларусь от 26 апреля 2005 г. № 15. В нем, в частности, указывается, что при отсутствии в Конституции нормы прямого действия, на которую Хозяйственный Суд мог бы сослаться, и, по мнению судьи, несоответствии нормативного акта Конституции Хозяйственный Суд должен руководствоваться ст. 145 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь и вынести определение о приостановлении производства по делу до принятия решения по этому вопросу, рассматриваемому в порядке конституционного производства [20].

Естественно, такого рода положения не согласуются с духом и буквой ст. 112 Конституции Республики Беларусь. Вряд ли логично предполагать, что в Конституции могут содержаться нормы, которые регулировали бы многообразные конкретные отношения в хозяйственной сфере. Прямое действие Конституции объективируется в ее принципах и других положениях общерегулятивного характера. Они и должны составлять правовую основу для принятия судебного постановления для разрешения конкретного дела.

В качестве одной из значимых проблем рассматривается дальнейшее повышение роли Конституционного Суда в деле защиты прав и законных интересов граждан. Эта проблема получила разностороннее обсуждение на встрече Президента Республики Беларусь А. Лукашенко с судьями Конституционного Суда 14 марта 2014 г. [21]. В этом контексте поднимался и вопрос о праве граждан непосредственно обращаться в Конституционный Суд Республики Беларусь. Разумеется, Конституционный Суд здесь не рассматривается как высшая судебная инстанция по разрешению конкретных дел. Речь идет о праве граждан (группе граждан) обращаться в Конституционный Суд в порядке индивидуальной конкретной жалобы, выражающейся в том, что при рассмотрении конкретного дела нарушены права гражданина (группы граждан) из-за несоответствия Конституции примененного закона. Таким образом проверяется конституционность нормативного правового акта (и принятого на его основе судебного постановления). Аналогичное право граждан закреплено в Конституции Российской Федерации [22]. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле (п. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации).

Осуществление обратной связи граждан с государственными органами может выражаться путем народного обсуждения законопроектов и важнейших решений государственного значения как действенная форма непосредственной демократии. Юридический институт народного обсуждения определяется как совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих отношения с участием органов государства, граждан и их объединений по поводу организации, проведения и обобщения результатов обсуждений проектов и законов, других вопросов государ-

ственной и общественной жизни [23, с. 51]. Такая форма волеизъявления народа имела место (за последние 20 лет) при обсуждении и принятии Конституции Республики Беларусь 24 ноября 1996 г. (в новой редакции Конституции 1994 г.).

Следует отметить, что Верховным Советом БССР 2 февраля 1988 г. был принят Закон «О народном обсуждении важнейших вопросов государственной жизни Белорусской ССР» [24]. Сама по себе идея, значимость этого закона не утратили своей актуальности и в настоящее время. Однако с тех пор произошли весьма существенные изменения политической и других систем Беларуси. В этом контексте возникает необходимость в принятии новой редакции названного Закона [25, с. 163].

Существуют суждения, что использование информационных технологий (Интернета) позволяет размещать на сайтах (управомоченных органов) сведения о разрабатываемых проектах законов, стадиях их прохождения и т. д., а равно обеспечивать обратную связь с гражданами посредством учета их предложений и замечаний по обсуждаемому проекту нормативного правового акта. Однако эти факторы не исключают необходимости в принятии нормативного правового акта о народном обсуждении проектов законов и других важнейших государственных вопросов. Прежде всего инициативному обсуждению будет придан целенаправленный системный характер. В отдельном нормативном правовом акте (законе) с учетом современных требований важно определить механизм инициирования закона, сбора, обработки (анализа) предложений, замечаний, порядок их учета и т. п. Информационные технологии будут составлять неотъемлемую часть закона, общего процесса обсуждения законопроектов и других важнейших решений государственной жизни. Использованию технологий Интернета будет, в свою очередь, придана организационно-правовая направленность.

Ключевое значение имеет выделение круга вопросов, выносимых на народное обсуждение. Его можно обозначить в виде следующего положения: на народное обсуждение выносятся важнейшие законы и решения вопросов государственной жизни. В то же время нельзя исключить некоторый перечень таких вопросов. Народному обсуждению могут подлежать: проект Конституции, проекты законов о внесении изменений и дополнений в Конституцию, проекты законов, определяющих основные принципы и пути развития государства и общества, затрагивающие сферу основных прав и свобод человека и гражданина, и др. [25, с. 162]. Равным образом вопросы, выносимые на референдум, могли бы подлежать предварительному народному обсуждению.

Возникает необходимость в определении субъектов, правомочных инициировать народное обсуждение проектов законов и иных важных общественных решений. К их числу следует отнести Президента Республики Беларусь, Палату представителей, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, а также обладающих избирательными правами граждан в количестве 50 тыс. человек.

Народные обсуждения могут рассматриваться как возможная стадия законодательного процесса. В соответствии со ст. 138 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь «по решению Палаты представителей проект закона в период между первым и вторым чтениями может быть вынесен на народное обсуждение» [25, с. 163].

Нужно отметить, что Регламент не может рассматриваться как правоустанавливающий, учредительный документ, а является внутриорганизационным нормативным правовым актом. В проекте Закона «О Национальном собрании Республики Беларусь» определялось, что в период между вторым и третьим чтениями проект может быть вынесен на народное обсуждение. В принятом и ныне действующем Законе такого рода положения отсутствуют. В этой связи в Закон о Национальном собрании важно внести дополнения, указав, что Палатой представителей между первым и вторым чтениями проект закона может быть вынесен на народное обсуждение.

Одним из существенных вопросов является определение юридической силы (последствий) народных обсуждений. Обсуждения выявляют информацию о потребностях народа. Разумеется, обсуждения не имеют императивного характера, посредством обсуждений не объективируются в полной мере волеизъявления народа по поводу принятия соответствующего законопроекта. Нужно отметить, что, однако, в самом содержании народных обсуждений имеют место также элементы императивности, обязательности: механизм, порядок обработки материалов соответствующими комиссиями и экспертами, выделение рациональных предложений и включение их в текст законопроекта, подготовка мотивированных выводов о поддержке обоснованных либо отклонение неприемлемых предложений, обязательная информация о результатах рассмотрения законопроекта инициатора и палат Парламента [25, с. 164].

Естественно, в отдельном нормативном правовом акте (законе) о народных обсуждениях важно отразить механизм, порядок осуществления народного обсуждения законопроектов и важнейших решений государственной и общественной жизни страны.

В качестве формы участия граждан, организаций, юридических лиц в законотворчестве может рассматриваться гражданский лоббизм (англ. *lobbyism*, от *lobby* — «кулуары»). Существующая социальная стратификация как дифференциация совокупности людей (населения) на определенные классы (группы) выражается в следующих формах: экономической, политической, социальной, профессиональной и др. Адекватно ей объективируются интересы той или иной социальной группы (общие, групповые, частные). Одни исследователи не разграничивают лоббизм и коррупцию, считают, что лоббизм превращает демократические институты в инструменты влияния на власть отдельными групповыми интересами, при принятии закона о лоббистской деятельности не исключается легализация коррупции.

Другие же исследователи позитивно оценивают лоббизм, полагая, что открытость, законность отстаи-

ваемых интересов с помощью установленных законом мер отличает лоббизм от коррупции [26, с. 53–54].

По своей сущности гражданский лоббизм аналогичен законотворческой инициативе. Сущность этих категорий, в частности гражданского лоббизма, выражается в совокупности мер по целенаправленному воздействию на законодательный орган заинтересованными субъектами, объективизации своих притязаний (мнений) по поводу принятия (непринятия) нового закона или внесения отдельных предложений в разрабатываемый или действующий закон [27, с. 103].

В процессе принятия нормативных правовых актов всегда существует борьба взглядов, интересов. И только законодательное урегулирование лоббизма позволяет выявить позитивный обоснованный или иной (негативный) аспект отстаивания определенных интересов. В этом контексте лоббизм в общественном понимании должен восприниматься как правомерный институт. Лоббизм подразумевает диалог власти и общества, граждан, может рассматриваться как способ, инструмент защиты граждан [26, с. 55].

Законопроектные предложения граждан в Республике Беларусь, а равно обсуждения проектов законов, внесение изменений и дополнений в нормативные правовые акты носят, как правило, общественную направленность, а реализация таких предложений (инициатив) не связывается с воздействием (прямым) на конкретного депутата (группы депутатов).

Лоббизм же представляет систему неформального воздействия (давления) на депутатов (как правило, вне заседаний парламента или вне его стен — в кулуарах). Лоббисты — это агенты фирм, корпораций, банков, профсоюзов, предпринимателей и т. д. Они стремятся повлиять на позицию парламентариев в решении вопросов, представляющих для них интерес, путем личного или письменного обращения к депутатам или другим субъектам, а также посредством петиций, писем, публикаций и др. [28, с. 464].

Для обеспечения лоббизма создаются специальные субъекты (организационные инфраструктуры). В качестве таких участников лоббизма выделяются юридические либо физические лица, занимающиеся лоббистской деятельностью за вознаграждение (плату), и непрофессиональных субъектов, физических лиц, не извлекающих дохода из лоббистской деятельности и осуществляющих такие функции на общественных началах [27, с. 105].

Лоббизм приобрел в зарубежных странах масштабный характер. Это обусловило необходимость придать ему легитимную направленность, то есть принять соответствующие законы о лоббизме (в США, например, такой закон был принят в 1946 г.). Принятием подобных законов создаются предпосылки для предотвращения коррупции, придания гласности и обоснованности по принимаемым социально значимым законам (и другим решениям), обеспечения расширения взаимосвязи государственных структур, общества с гражданами.

В законах о лоббизме содержится ряд требований, а именно: субъект, занимающийся лоббизмом по конкретному делу, должен зарегистрироваться

в соответствующем органе (структуре парламента), указать сведения о лице, которое нанимает лоббиста, сроки найма, сумму найма, вознаграждения и т. д. [28, с. 465].

Следует отметить, что в России принимаются меры по приданию лоббизму законодательной основы. В Указе Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297, которым утвержден Национальный план противодействия коррупции, предлагается рассмотреть вопрос о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность [29].

Одним из важных вопросов является определение того, в какой мере может быть использован опыт зарубежных стран правового регулирования лоббизма и практики его применения в Республике Беларусь. Разумеется, по мере углубления рыночных взаимосвязей, повышения правовой активности граждан, юридических лиц, естественно, возникает необходимость в применении такого института форм взаимосвязей субъекта и объекта, как гражданский лоб-

бизм, для активизации разработки и принятия социально значимых законов и других решений.

Таким образом, эффективность качества законодательства, обеспечения решения политических, экономических и социальных задач, удовлетворения потребностей и запросов населения предопределяется в существенной степени мерой, формами участия граждан в законотворческой деятельности. В этом контексте имеют определенное значение такие выделенные и исследованные формы участия граждан в нормотворчестве, как законодательная (нормотворческая) инициатива, обращения граждан и юридических лиц, опосредованное обращение граждан и организаций в Конституционный Суд через субъектов, обладающих таким правом, участие в обсуждении законов и важнейших вопросов государственной жизни и др. Следует отметить, что при этом выделен и разработан соответственно к каждой из названных форм народных инициатив механизм, порядок его реализации и закрепления в законодательных актах.

#### Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. — 10-е изд., стер. — Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. — 62 с.
2. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 2003 г., № 248-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2008 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
3. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
4. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Палаты представителей Нац. собрания Респ. Беларусь, 9 окт. 2008 г., № 1033-ПЗ/IX // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
5. О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Республики Нац. собрания Респ. Беларусь, 19 дек. 2008 г., № 57-СР4/1 : в ред. постановления Совета Республики Нац. собрания Респ. Беларусь от 18.10.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
6. Григорян, Д. К. Политические права личности как основа политической власти / Д. К. Григорян // Философия права. — 2008. — № 4. — С. 89–91.
7. О Совете Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 424-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 12.12.2012 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
8. Отдельные вопросы Министерства экономики Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 29 июля 2006 г., № 967 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 21.03.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
9. Вопросы Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 31 июля 2006 г., № 973 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 17.01.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
10. Об обращениях граждан и юридических лиц [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 18 июля 2011 г., № 300-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
11. О Национальном собрании Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 июля 2008 г., № 370-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 25.11.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
12. Кельзен, Г. Судебная гарантия Конституции (конституционная юстиция) / Г. Кельзен // Право и политика. — 2006. — № 9. — С. 5–18.
13. Нудель, М. А. Конституционный контроль в капиталистических государствах / М. А. Нудель. — М. : Юрид. лит., 1968. — 223 с.
14. О конституционном судопроизводстве [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 8 янв. 2014 г., № 124-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
15. О судостроительстве и статусе судей [Электронный ресурс] : Кодекс Респ. Беларусь, 29 июня 2006 г., № 139-3 : принят Палатой представителей 31 мая 2006 г. : одобрен Советом Респ. 16 июня 2006 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2012 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.



16. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 26 марта 2009 г., № Р-317/2009 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. — 2009. — № 1. — С. 57–60.
17. О Регламенте Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 26 марта 2009 г., № Р-318/2009 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. — 2009. — № 1. — С. 65–68.
18. О Регламенте Совета Министров Республики Беларусь : решение Конституционного Суда Респ. Беларусь, 26 марта 2009 г., № Р-319/2009 // Вестн. Конституционного Суда Респ. Беларусь. — 2009. — № 1. — С. 74–77.
19. О Регламенте Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 14 фев. 2009 г., № 193 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 08.05.2013 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
20. О порядке обращения хозяйственных судов Республики Беларусь в Конституционный Суд Республики Беларусь с предложениями о проверке конституционности нормативных актов [Электронный ресурс] : постановление Пленума Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь, 26 апр. 2005 г., № 15 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
21. Александр Лукашенко встретился с судьями Конституционного Суда [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал Президента Респ. Беларусь. — 2014. — 14 марта. — Режим доступа: [http://president.gov.by/ru/news\\_ru/view/aleksandr-lukashenko-vstretilsja-s-sudjami-konstitucionnogo-suda-8270/](http://president.gov.by/ru/news_ru/view/aleksandr-lukashenko-vstretilsja-s-sudjami-konstitucionnogo-suda-8270/). — Дата доступа: 16.03.2014.
22. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Рос. Федерации от 30.12.2008 г., от 05.02.2014 г.) // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». — М., 2014.
23. Старостина, И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика / И. А. Старостина // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. — 1998. — № 1. — С. 40–55.
24. О народном обсуждении важнейших вопросов государственной жизни : Закон Белорусской ССР, 2 фев. 1998 г. // Собр. законов БССР, указов Президиума Верх. Совета БССР, постановлений Совета Министров БССР. — 1988. — № 4. — Ст. 55.
25. Гуйда, Е. П. Законодательная деятельность в Республике Беларусь: состояние и развитие / Е. П. Гуйда. — Минск : Право и экономика, 2005. — 366 с.
26. Колосова, Н. М. Лоббизм и коррупция / Н. М. Колосова // Журн. рос. права. — 2014. — № 2. — С. 53–56.
27. Хрумалова, Н. В. Гражданский лоббизм в обращениях в органы государственной власти как форма участия в законотворческой деятельности / Н. В. Хрумалова // Право и политика. — 2012. — № 1. — С. 103–108.
28. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учеб. для юрид. вузов и фак. : в 4 т. / рук. авт. коллектива и отв. ред. Б. А. Страшун. — 3-е изд., обновл. и дораб. — М. : БЕК, 2000. — Т. 1–2: Общая часть. — 784 с.
29. О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 годы [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации, 13 мар. 2012 г., № 297 : в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 19.03.2013 г. // КонсультантПлюс. Россия / ООО «КонсультантПлюс». — М., 2014.

01.04.2014