

ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

С.А. Калинин

В настоящее время процесс совершенствования законодательства нуждается в применении качественно новых подходов в правотворчестве, нежели простое принятие нормативных правовых актов, что обуславливает большую актуальность различных способов систематизации законодательства и иных процедур, позволяющих улучшать системные качества нормативного массива. В частности, возникает потребность в совершенствовании механизма влияния общества на процесс правотворчества, определения практических способов участия физических и юридических лиц в указанном процессе, в качестве одного из которых целесообразно рассматривать дальнейшее развитие института нормотворческой инициативы.

Сущностью данного института выступает возможность осуществления права на официальное внесение в нормотворческий орган проектов актов для их рассмотрения и принятия, что качественно развивает конституционное право граждан на участие в управлении государством и регламентируется Законом “О нормативных правовых актах Республики Беларусь”. Статья 44 Закона, в частности, указывает, что организации, предприятия, учреждения и граждане, которые не являются субъектами нормотворческой инициативы, направляют свои предложения по инициации нормотворческого процесса либо вносят проект нормативного правового акта субъектам нормотворческой инициативы в порядке, установленном законодательством. Однако такой порядок до настоящего времени не разработан. Более детально регламентирован институт законодательной инициативы, который, выступая частным случаем нормотворческой инициативы, должен быть урегулирован Законом “О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь”. На наш взгляд, более целесообразной является разработка Закона “О нормотворческой инициативе”.

Осуществление гражданами права законодательной инициативы через регистрацию инициативной группы в Центризбиркоме на основе аналогии закона предполагает возможность создания инициативной группы для

внесения проекта любого другого нормативного акта. Это позволяет говорить о появлении нового субъекта нормотворческой инициативы *ad hoc*, создаваемого для внесения проекта нормативного акта в государственный орган либо должностному лицу, которое имеет право принять либо изменить оспариваемый нормативный акт. В таком случае для инициации процесса по созданию, изменению, дополнению временных декретов, имеющих силу закона, целесообразно использовать положения, касающиеся законодательной инициативы; для инициации процесса по принятию, изменению, дополнению иных нормативных правовых актов количество голосов соответственно должно уменьшаться. Также желательно более детально регламентировать взаимоотношения между инициативной группой как временным субъектом нормотворческой инициативы и Президентом Республики Беларусь по получению ответа о согласии либо несогласии Президента на внесение законопроекта.

Считаем, что дальнейшее регулирование нормотворческой инициативы должно осуществляться в комплексе с изменением и дополнением Закона “О нормативных правовых актах”, которому, в частности, следует придать особый статус. В таком случае Закон “О нормотворческой инициативе” должен быть единственным нормативным актом, регулирующим указанные отношения.

Некоторые нормативные правовые акты (временный декрет, решение Конституционного суда Республики Беларусь, международный договор) можно рассматривать как особые формы нормотворческой (законотворческой) инициативы в силу их специфического статуса в законодательстве. Например, временный декрет Президента является актом экстраординарного характера, поэтому его издание должно влечь начало разработки законопроекта, регулирующего на постоянной основе соответствующие отношения. Это позволит своевременно переводить декретное законодательство в текущее.

Решение Конституционного Суда о конституционности нормативных правовых актов, принятое на основе Конституции Республики Беларусь и Закона “Об обращениях граждан”, в силу рекомендательности также может быть рассмотрено как предложение нормотворческим органам о необходимости изменения некоторых нормативных правовых актов. Таким образом, решение Конституционного Суда как “негативного законодателя” представляет собой проверенную на конституционность инициативу по изменению законодательства, восприятие которой в правотворчестве позволит более активно использовать потенциал Конституционного Суда в

нормотворчестве за счет ликвидации юридических коллизий, включения положений правовой доктрины в нормативный массив.

Придание статьей 15 Закона “О международных договорах” международным договорам статуса национального законодательства актуализирует проблему разрешения коллизий между данными нормативными системами, для чего обычно используется формула, указывающая на верховенство международного акта над национальным. Однако для процесса правоприменения правильнее свести к минимуму возникновение таких противоречий. На наш взгляд, придание процедуре заключения (подписания) договора факта особой формы нормотворческой инициативы позволит одновременно признанием действительности договора начинать деятельность по приведению законодательства Беларуси в соответствие с ним. Таким образом, рассмотрение указанных актов в качестве особой формы нормотворческой инициативы будет способствовать повышению системных качеств национального законодательства за счет дальнейшей деятельности по надлежащему включению нормативных правовых актов в национальное законодательство.

Следовательно, развитие института нормотворческой инициативы будет способствовать достижению социального компромисса, участию заинтересованных субъектов в правотворческой деятельности, улучшению защиты прав, свобод и интересов личности, общества и государства, удешевлению нормотворческой деятельности, повышению качества принимаемых нормативных актов.