

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ ГРАЖДАН В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Д. А. Лагун

*доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета
Белорусского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
theory-law@bsu.by*

В статье анализируются проблемные вопросы реализации гражданами Республики Беларусь права законодательной инициативы, а также предлагаются пути совершенствования правового регулирования в данной сфере.

Ключевые слова: законодательная инициатива; право законодательной инициативы граждан; законотворческий процесс.

Право законодательной инициативы граждан впервые в отечественном законодательстве закрепляется в Конституции Республики Беларусь и выступает одним из признаков формирующегося демократического режима. В соответствии с ч. 1 ст.99 Конституции оно принадлежит в том числе гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек. По законам, вносящим изменения и дополнения в Конституцию такое количество должно составлять не менее 150 тыс. человек (ст. 138 Конституции).

Под законодательной инициативной принято понимать юридически обеспеченное (гарантированное) предложение к Парламенту начать рассмотрение (принятие) соответствующего закона. Особо обратим внимание, что это право позволяет субъекту начать процесс принятия будущего закона, а не его окончательное принятие, так как Парламент имеет право отклонить внесенный в данном порядке законопроект.

Легальное определение законодательной инициативы закреплено в п. 4 ст. 2 Закона о нормативных правовых актах: это официальное внесение субъектом права законодательной инициативы, установленным Конституцией Республики Беларусь, законопроекта в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. Также легальное определение данного понятия, но применительно к гражданам Республики Беларусь содержится в ч. 1 ст. 2 Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь» с учетом изменений и дополнений (далее – Закон № 248-З): это гарантированное Конституцией Республики Беларусь право вносить в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь проекты законов, подлежащие обязательному рассмотрению Палатой представителей в порядке, установленном законодательством.

Сравнительно-правовой анализ показывает, что два Закона содержат хотя сходные, но не тождественные легальные определения указанного понятия, что, в свою очередь, порождает двойственность (двусмысленность) понимания и является недопустимой. Считаем более полным и исчерпывающим легальное определение, закрепленное

в Законе № 248-З. Именно оно должно стать исходным при корректировке Закона «О нормативных правовых актах».

Конституционная легализация права законодательной инициативы граждан стала первым, но не основным шагом на пути демократизации законотворческого процесса в Республике Беларусь. Некоторое время, вплоть до 2003 г., это право фактически не могло быть реализовано, т.к. отсутствовал профильный закон, детально регламентировавший данную процедуру. Только в ноябре 2003 г. после принятия Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» (в актуальной редакции – Закон Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь») данный конституционно-правовой пробел был устранен.

Анализ последующей практики применения данного Закона показал, что граждане Республики Беларусь ни разу не воспользовались своим конституционным правом на инициирование принятия закона. Можно признать, что нормы Конституции, предусмотренные ч.1 ст.99 и ст.138 в части такого субъекта права законодательной инициативы как граждане, остались недействующими. Полагаем, что Конституция, целью которой является регулирование важнейших общественных отношений, не может и не должна содержать недействующие нормы (в отличие от спящих норм, применяемых при чрезвычайных, экстраординарных, нетипичных обстоятельствах: военное положение (п. 29 ст. 84 Конституции), чрезвычайное положение (п.22 ст.84 Конституции) и т.д.).

Системный анализ указанной проблемы позволяет в качестве основной причины сложившейся ситуации выделить необоснованно усложненную процедуру осуществления права законодательной инициативы гражданами, закрепленную Законом № 248-З. В последнем избран подход к данной юридической процедуре по аналогии с избирательным процессом через вовлечение в него Центральной избирательной комиссии и системы местных исполнительных и распорядительных органов (исполкомов) всех уровней, на которые возлагается обязанность подсчета и проверки собранных на бумажных носителях подписей граждан, выразивших согласие на реализацию права законодательной инициативы

Но если в отношении выборов Президента и депутатов Палаты представителей, а также проведения референдума такая сложно-составная, комплексная процедура оправдана, то в отношении права законодательной инициативы ее, на наш взгляд, следует признать чрезмерной и перегруженной. Так, продолжительность периода реализации гражданами права законодательной инициативы может доходить до 7-и месяцев и более (не говоря уже о финансовых и трудовых затратах). Поэтому усложненная, перегруженная аналоговыми действиями при активном развитии цифровых технологий процедура препятствует реализации гражданами права законодательной инициативы.

Цифровизация административных процедур в Республике Беларусь, внедрение государственных электронных платформ оказания услуг, распространение электронных цифровых подписей граждан, успешная реализация Государственной программы «Цифровое развитие Беларусь» на 2021–2025 гг.» (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 февраля 2021 г. № 66), позволяют в современных условиях

государству беспрепятственно идентифицировать граждан Республики Беларусь, обладающих избирательным правом, в виртуальном пространстве и провести подсчет поданных в электронном виде голосов.

Иными словами, в Республике Беларусь уже сформирована система цифровой идентификации граждан, которая может быть эффективно внедрена в процесс сбора и подсчет подписей граждан по реализации их конституционного права законодательной инициативы. Поэтому считаем, что в целях демократизации законотворческого процесса необходимо провести комплексный пересмотр положений Закона № 248-З в русле внедрения цифрового подхода к сбору и подсчету подписей граждан при реализации ими законодательной инициативы.

Второй и не менее значимой причиной, препятствующей свободной реализации гражданами права законодательной инициативы, на наш взгляд, выступает сам механизм законодательной инициативы, воспринятый отечественным законодателем.

В теории права она может проявляться в нескольких видах. Во-первых, полная законодательная инициатива, при которой предложение принять закон сопровождается приложением подготовленного текста законопроекта. Во-вторых, законодательное предложение, когда предложение принять закон подается без приложения текста подготовленного законопроекта. И в-третьих, комбинированная законодательная инициатива, предлагающая принять закон и сопровождаемая текстуальным изложением лишь основных идей будущего закона, принципов (подходов) к его правовому регулированию.

Считается, что полная законодательная инициатива должна возлагаться на «профессиональных» субъектов права законодательной инициативы (президент, депутаты, правительство и др.), а законодательное предложение или комбинированная законодательная инициатива – на «непрофессиональных» субъектов (граждан). Однако, Закон о нормативных правовых актах (п.2 ст.41), в отличии от Конституции Республики Беларусь, допускает только полную законодательную инициативу.

Учитывая изложенное, полагаем, что в отношении граждан допустимо закрепление на уровне Закона «О нормативных правовых актах» реализации права законодательной инициативы путем законодательного предложения или комбинированной законодательной инициативы. Это, безусловно, будет способствовать повышению инициативности участия граждан как представителей народа в законотворческом процессе.

Таким образом, процесс реализации гражданами права законодательной инициативы требует существенной модернизации через перевод его в цифровую форму. Данная трансформация будет способствовать развитию и полноценному воплощению в правовую реальность конституционных положений касательно непосредственного участия граждан в законотворчестве. Параллельно следует совершенствовать сам механизм реализации законодательной инициативы через расширение видового разнообразия последней и внедрение в законотворческую практику законодательного предложения и комбинированной законодательной инициативы в отношении «непрофессиональных» субъектов (граждан). В целях устранения коллизии в законодательстве и выполнения требований нормотворческой техники необходимо унифицировать легальное определение законодательной инициативы, приняв за основу формулировку дефиниции, закрепленной в Законе № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы и права на внесение предложений Всебелорусскому народному собранию гражданами Республики Беларусь».