

с учетом срока беременности или возраста ребенка); отпусков в связи с получением образования (которые предоставляются в учебном году, не совпадающем с календарным годом).

Нуждается в уточнении норма о последствиях неиспользования социального отпуска. В соответствии с ч. 6 ст. 183 ТК в случаях неиспользования социального отпуска в текущем календарном году он не переносится на следующий рабочий год и не заменяется денежной компенсацией, в том числе при увольнении. Мы разделяем позицию тех специалистов (Л.Я. Островский и др.), которые считают, что в данном случае допущена технико-юридическая ошибка и здесь следует вести речь о том, что социальный отпуск не переносится на следующий календарный год.

На основании вышесказанного предлагаем ст. 183 ТК изложить в следующей редакции:

«Статья 183. Социальный отпуск

Социальный отпуск – связанное с определенными обстоятельствами освобождение работника от работы на относительно длительный непрерывный период для различных социальных целей с сохранением прежней работы, а также среднего заработка, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

Социальные отпуска предоставляются сверх трудового отпуска, вместе с ним или отдельно от него.

Социальные отпуска предоставляются за текущий календарный год, в котором работник получил на них право, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

В случаях неиспользования социального отпуска в текущем календарном году он не переносится на следующий календарный год и не заменяется денежной компенсацией, в том числе при увольнении».

УДК 342.572

Е.П. Гуйда

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ИНИЦИАТИВА ГРАЖДАН КАК СТАДИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

В правовой доктрине нормотворческая (законодательная) инициатива представляет собой институт конституционного права, стадию нормотворческого процесса и субъективное право. Ядром, объединяющим все три указанных подхода, является правоотношение между представителем (нормотворческим) органом государственной власти и субъек-

ектом права нормотворческой инициативы. Сущность нормотворческой инициативы как стадии нормотворческого процесса состоит в праве инициатора внести проект нормативного правового акта и обязанности представительного (законодательного) органа принять его к рассмотрению. Тот факт, что непосредственному использованию данного права предшествует ряд подготовительных действий и после внесения проекта нормативного правового акта его инициатор сохраняет отдельные полномочия, позволяет говорить о том, что субъективное право нормотворческой инициативы шире, чем стадия нормотворчества.

Нормотворческая инициатива как стадия нормотворческого процесса представляет собой внесение проекта нормативного правового акта или мотивированного предложения о принятии нормативного правового акта в представительный (нормотворческий) орган. Заключительным этапом нормотворческой инициативы является регистрация проекта нормативного правового акта уполномоченным (представительным) органом.

Право законодательной (нормотворческой) инициативы граждан находит закрепление в Конституции Республики Беларусь (ст. 99, 139), Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 1, 44), Законе Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», Законе Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» (ст. 35). Если в отношении законодательной инициативы предметом являются проекты законов, то предметом нормотворческой инициативы являются проекты нормативных правовых актов (или мотивированные предложения о необходимости принятия нормативного правового акта).

Как показывает зарубежный опыт, население по различным причинам недостаточно активно пользуется данным правом в силу многочисленных причин: отсутствие четко определенного механизма реализации правотворческой инициативы, недоверие к органам власти, правовой нигилизм граждан, невладение приемами юридической техники и др. Следует также отметить, что и в нашей стране со времени принятия Закона Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» (26 ноября 2003 г.) гражданами не был инициирован ни один закон. Это свидетельствует о том, что процедура реализации права законодательной инициативы гражданами достаточно сложна и нуждается в изменении.

В частности, для создания действенного механизма участия граждан в нормотворческой деятельности важно внести некоторые изменения в Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь». Исходя из

указанного Закона (ст. 15–19), Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов может заблокировать реализацию права законодательной инициативы граждан в случае несоблюдения инициативной группой установленных требований. Полагаем целесообразным в качестве гарантии от необоснованного возврата законопроекта установить норму в законодательстве, согласно которой решение о возвращении законопроекта инициативной группе должно содержать мотивы отказа в принятии Палатой представителей законопроекта к рассмотрению.

Граждане имеют право в установленном порядке вносить в местный Совет депутатов проекты решений или мотивированные предложения по вопросам местного значения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений (ст. 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»). В указанной статье Закона четко не определен количественный состав инициативной группы граждан. Исходя из анализа ст. 12 Закона сессии Совета могут созываться президиумом Совета или председателем Совета по инициативе не менее 10 % граждан, обладающих избирательным правом и проживающих на соответствующей территории.

Наиболее важными факторами, которые существенно влияют на возможность граждан воспользоваться предоставленным законодательством правом на нормотворческую инициативу, являются: оптимальность установленной численности инициативной группы; разумность требований к составу документов, которые должны представляться вместе с нормотворческой инициативой.

Как показывает опыт Российской Федерации, с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Минимальная численность инициативной группы граждан не может превышать 3 % от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом (ст. 26 Федерального закона Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

Например, количественный состав инициативной группы, а также единица исчисления количества группы в том или ином муниципальном образовании Российской Федерации определены по-разному. В уставах муниципальных образований определяется или фиксированное количество подписей в поддержку инициативы (например, уставы Липецка и

Ярославля), или в процентном отношении от числа избирателей муниципального образования (например, устав Омска).

При этом одни ученые (Е.И. Бычкова, Т.В. Цгоев) считают, что исчисление количества участников инициативной группы представляется более удобным в процентах; другие (В.А. Щепачев) отмечают наиболее оптимальным закрепление дифференцированного значения минимальной численности инициативной группы граждан в зависимости от численности населения; третьи (С.Ю. Сергеева) предлагают, во-первых, сокращать минимальную численность инициативной группы (обозначать ее не в процентном соотношении, а в абсолютных цифрах) и, во-вторых, минимизировать требования к составу документов, которые необходимо представлять вместе с проектом нормативного правового акта.

Полагаем, что и в нашем законодательстве, регулирующем вопросы реализации нормотворческой инициативы, является целесообразным установление дифференцированного подхода к определению численности инициативных групп и количества подписей, необходимых для выдвижения нормотворческой инициативы. Очевидно, что установление абсолютного числа граждан значительно упрощает процедуру, поскольку освобождает инициативную группу и представительный орган власти от необходимости вычисления процентного отношения и ведения споров, от какого числа избирателей необходимо вычислять конкретный процент.

Некоторые исследователи задаются вопросом о наделении каждого жителя административно-территориальной единицы правом нормотворческой инициативы. По нашему мнению, это нецелесообразно. Во-первых, мнение одного жителя административно-территориальной единицы выражает волю одного человека, гражданина. Целью же участия населения в нормотворчестве является выражение его общей воли. Во-вторых, это может привести к большому количеству инициатив в органы местного самоуправления, что может блокировать их нормотворческую деятельность.

В современной юридической литературе указывается, что законодательством устанавливаются невыполнимые для граждан требования к составу сопроводительных документов к проекту нормативного акта. На наш взгляд, для упрощения составления проектов нормативных правовых актов населением и реализации этой формы участия населения в нормотворчестве достаточно, чтобы данные проекты соответствовали общим принципам нормотворческой инициативы. Требовать строгого соблюдения правил оформления нормативного правового акта нет необходимости.

Правовое регулирование института нормотворческой инициативы, с одной стороны, не должно создавать сложной процедуры и бюрократических препятствий гражданам, желающим участвовать в решении

государственных и местных вопросов, а с другой стороны, не следует допускать упрощенной процедуры, так как это будет способствовать увеличению количества проектов нормативных правовых актов, не отвечающих требованиям их значимости для государства и общества.

УДК 342.728

А.Л. Дашкевич

АСОБНЫЯ АСПЕКТЫ ВЫЛУЧЭННЯ Ў КАНСТЫТУЦЫЙНЫМ ЗАКАНАДАЎСТВЕ ГРАМАДСКІХ АБ'ЯДНАННЯЎ, ЯКІЯ ДАМАГАЮЦА ПАЛІТЫЧНЫХ МЭТ

Развіццё прававой рэгламентацыі функцыянавання палітычнай сістэмы Беларусі грунтуецца на міжнародных стандартах і канстытуцыйных нормах, якія забяспечваюць шырокія магчымасці ўдзелу ў палітычным жыцці краіны разнастайных аб'яднанняў грамадзян. Паводле даных Міністэрства юстыцыі, на 1 студзеня 2016 г. у Беларусі зарэгістравана 15 палітычных партый і 1 127 партыйных арганізацый, 37 прафесійных саюзаў (33 рэспубліканскія прафсаюзы, 1 тэрытарыяльны, 3 прафсаюзы ў арганізацыях) і 23 139 прафсаюзных арганізацый, 2 665 грамадскіх аб'яднанняў (225 міжнародных, 716 рэспубліканскіх, 1 724 мясцовыя), 34 саюзы (асацыяцыі) грамадскіх аб'яднанняў, 164 фонды (15 міжнародных, 5 рэспубліканскіх, 144 мясцовыя), 7 рэспубліканскіх дзяржаўна-грамадскіх аб'яднанняў. Пры гэтым варта адзначыць, што ў межах выбарчага працэсу як аднаго з важнейшых складнікаў функцыянавання палітычнай сістэмы могуць удзельнічаць у рознай ступені грамадскія аб'яднанні ўсіх відаў.

Пытанні, якія звязаны з даследаваннем тых ці іншых аспектаў прававога забяспячэння ўдзелу ў палітычных працэсах грамадскіх аб'яднанняў, выклікаюць цікавасць з боку айчынных навукоўцаў і практыкаў. Значная праца па абагульненню прававога рэгулявання і ўдасканаленню правапрымяняльнай практыкі па гэтай праблематыцы праводзіцца і дзяржаўнымі органамі, у першую чаргу Міністэрствам юстыцыі Рэспублікі Беларусь. Разам з тым пытанні, звязаныя з вылучэннем у канстытуцыйным заканадаўстве грамадскіх аб'яднанняў, якія дамагаюцца палітычных мэт, патрабуюць далейшага вывучэння, што тлумачыцца ў тым ліку і пэўнай тэрміналагічнай неаднастайнасцю, якая прысутнічае ў сучасным беларускім заканадаўстве адносна грамадскіх аб'яднанняў, іх асобных відаў.

Вылучэнне сярод грамадскіх аб'яднанняў грамадскіх аб'яднанняў, якія дамагаюцца палітычных мэт, прадугледжана на канстытуцыйным узроўні. У арт. 36 Канстытуцыі Рэспублікі Беларусь замацавана, што кожны мае права на свабоду аб'яднанняў. Пры гэтым устаноўлена забарона быць членамі палітычных партый і іншых грамадскіх аб'яднанняў, якія дамагаюцца палітычных мэт, суддзям, пракурорскім работнікам, супрацоўнікам органаў унутраных спраў, Камітэта дзяржаўнага кантролю, органаў бяспекі, ваеннаслужачым. Дадаткова прадугледжана (у частцы другой арт. 86 Канстытуцыі) неабходнасць прыпынення Прэзідэнтам свайго членства ў палітычных партыях і іншых грамадскіх аб'яднаннях, якія дамагаюцца палітычных мэт, на ўвесь тэрмін паўнамоцтваў. Указаныя абмежаванні ў цэлым стасуюцца з нормамі Міжнароднага пакта аб грамадзянскіх і палітычных правах (арт. 22), дзе прадугледжваецца, што кожны чалавек мае права на свабоду асацыяцыі з іншымі, у тым ліку і права ствараць прафсаюзы, уступаць у іх для абароны сваіх інтарэсаў, прычым абмежаванні свабоды асацыяцыі магчымы на падставе закона і толькі такія, якія неабходны ў дэмакратычным грамадстве ў інтарэсах дзяржаўнай і грамадскай бяспекі, грамадскага парадку, аховы здароўя і маральнасці насельніцтва ці абароны правоў і свабод іншых асоб. Пакт таксама ўстанаўлівае, што дзяржава мае права ўводзіць законныя абмежаванні карыстання азначанай свабодой для асоб, якія ўваходзяць у склад узброеных сіл і паліцыі. У Еўрапейскай канвенцыі аб абароне правоў чалавека і асноўных свабод (арт. 11) яшчэ дадаткова адзначаецца, што законныя абмежаванні свабоды асацыяцыі таксама магчымы і ў адносінах да асоб, якія ўваходзяць у склад адміністрацыйных органаў дзяржавы.

Вылучаюцца грамадскія аб'яднанні, якія дамагаюцца палітычных мэт, і ў іншых нарматыўных прававых актах. У якасці прыкладу можна прывесці частку другую арт. 9 Закона Рэспублікі Беларусь «Аб прававым становішчы замежных грамадзян і асоб без грамадзянства», дзе адзначаецца, што замежнікі не могуць быць членамі палітычных партый і іншых грамадскіх аб'яднанняў, якія створаны і дзейнічаюць на тэрыторыі Рэспублікі Беларусь і дамагаюцца палітычных мэт.

Паводле арт. 1 Закона Рэспублікі Беларусь «Аб палітычных партыях» палітычнай партыяй з'яўляецца дабравольнае грамадскае аб'яднанне, якое дамагаецца палітычных мэт, садзейнічае выяўленню і выражэнню палітычнай волі грамадзян, удзельнічае ў выбарах. Адначасова Закон Рэспублікі Беларусь «Аб грамадскіх аб'яднаннях» не пашырае сваё дзеянне на палітычныя партыі і не прадугледжвае вылучэнне грамадскіх аб'яднанняў, якія дамагаюцца палітычных мэт. Замацоўваюцца віды грамадскіх аб'яднанняў, якія маюць асаблівасці прававога рэгулявання стварэння і дзейнасці, а менавіта міжнародныя, рэспубліканскія, мясцо-