

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ В ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Старший преподаватель кафедры «Экономика и право»
Иванова Т. В.

Белорусский национальный технический университет
Минск, Беларусь

Органы судебной власти Республики Беларусь активно участвуют в нормотворчестве. В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» содержатся определения нормотворческой деятельности и связанных с ней понятия [1]. Однако, следует отметить, что в ст. 1 данного Закона отсутствуют какие-либо пояснения относительно участия государственных органов в нормотворчестве. Неясным остается и понимание терминов «участие в правотворчестве» и «участие в нормотворчестве».

С нашей точки зрения, участие в правотворчестве в отличие от собственно правотворческой и правоприменительной деятельности, в отличие от нормотворческой деятельности – это деятельность судебных органов, содействующая иным государственным органам в подготовке и принятии нормативных правовых актов, а также иных форм права.

Такая деятельность судебных органов может осуществляться следующими способами: выработка и направление в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь, устранению пробелов и коллизий в законодательстве; подготовка текстов проектов нормативных правовых актов; участие в согласовании законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов; участие специально созданных научно-консультативных советов при высших судебных органах в разработке проектов нормативных правовых актов.

Также органы судебной власти могут принимать участие в подготовке проектов национальных либо международных нормативных

договоров по вопросам, относящимся к компетенции судебной власти (например, участие Верховного Суда Республики Беларусь в подготовке проекта международного договора в сфере борьбы с международной преступностью).

Участие в нормотворческой деятельности – это деятельность государственных органов, содействующая нормотворческим органам в подготовке и принятии нормативных правовых актов, осуществляемая следующими способами: выработка и направление в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь, устранению пробелов и коллизий в законодательстве; подготовка текстов законопроектов и передача их субъекту законодательной инициативы с целью направления в Национальное собрание Республики Беларусь; участие в согласовании законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов; участие специально созданных научно-консультативных советов при высших государственных органах в разработке проектов нормативных правовых актов.

В связи с отсутствием в юридической доктрине четкого определения понятия «участие в правотворчестве» следует закрепить его. В связи с отсутствием в законодательстве понятия «участие в нормотворческой деятельности» следует закрепить определение понятия на уровне законодательства и юридической доктрины и внести следующие дополнения в Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: включить в ст. 1. «Основные термины, применяемые в нормотворческой деятельности» определение следующего содержания: «участие в нормотворческой деятельности – это деятельность государственных органов, содействующая органам законодательной власти в подготовке и принятии нормативных правовых актов и международных договоров, осуществляемая следующими способами: выработка и направление в государственные органы предложений по совершенствованию законодательства Республики Беларусь, устранению пробелов и коллизий в законодательстве; подготовка текстов законопроектов и передача их субъекту законодательной инициативы с целью направления в Национальное собрание Республики Беларусь; участие в согласовании законопроектов и проектов иных нормативных правовых актов; участие специально созданных научно-консультативных советов при высших государственных органах в

разработке проектов нормативных правовых актов, участие в подготовке проектов международных договоров».

Органы судебной власти принимают постоянное участие в подготовке кодифицированных нормативных правовых актов, изменений и дополнений к ним.

Так, ранее действовавший Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь подготовил в апреле 2010 года проект Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам совершенствования хозяйственного судопроизводства», в котором предложил внести изменения и дополнения в Гражданский кодекс Республики Беларусь, Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь, Налоговый кодекс Республики Беларусь. Например, Высший Хозяйственный Суд предлагает детально урегулировать с помощью норм Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь процедуру медиации и заключения мирового соглашения. При подготовке законопроекта Главным правовым управлением учитывалась судебная практика нижестоящих судебных органов Республики Беларусь, а также судебных органов Российской Федерации. По итогам разработки законопроекта Высшему Хозяйственному Суду совместно с Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь поручено подготовить и представить Главе государства проект Закона, определяющий порядок назначения и проведения процедуры внесудебного посредничества (медиации) [2], [3].

Также Высший Хозяйственный Суд участвовал в согласовании текстов законопроекта о внесении изменений в Банковский кодекс Республики Беларусь, законопроекта о внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях и Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь [2], [3].

Судебные органы часто выступают инициаторами принятия законодательных актов и разрабатывают тексты законопроектов. Однако высшие судебные инстанции в Республике Беларусь не обладают правом законодательной инициативы, поэтому процедура принятия законодательных актов в данном случае несколько замедляется в процессе передачи законопроекта субъекту законодательной инициативы. Часть судей высших судебных инстанций по ре-

зультатам авторского анкетирования, высказывались за возвращение Высшему Хозяйственному Суду, Верховному Суду, Конституционному Суду права законодательной инициативы, что позволяло бы органам судебной власти более активно участвовать в правотворчестве и ускорить процесс движения законопроектов.

Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь явился инициатором принятия новой редакции Хозяйственного процессуального кодекса, Закона «О третейских судах», Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам контрольной (надзорной) деятельности», Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые кодексы Республики Беларусь по вопросам совершенствования хозяйственного судопроизводства» [3].

Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь периодически направлял в Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь предложения по совершенствованию законодательства и устранению коллизий. Например, в феврале 2010 года было направлено письмо «О выявленных коллизиях гражданского законодательства», «О направлении предложения Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь» о корректировке Гражданского кодекса Республики Беларусь [2].

Предложения Конституционного Суда Республики Беларусь по внесению изменений и дополнений в законодательные акты Республики Беларусь также имеют место и учитываются Парламентом.

Конституционный суд, проверяя законы в порядке осуществления обязательного предварительного контроля их конституционности, выявляет наличие пробелов, коллизий, правовой неопределенности. О принятых решениях Конституционный суд информирует законодателя для учета высказанных в них правовых позиций суда при принятии законов. По словам Председателя Конституционного Суда Миклашевича П.П., в 2013 г. реализовано более 10 таких правовых позиций. Например, правовая позиция Конституционного Суда о необходимости установления в законодательстве предельных размеров налоговых ставок по сборам с пользователей, изложенная в решении от 31 октября 2008 года, реализована в Особенной части Налогового кодекса, в разделе VI которого для каждого местного налога и сбора установлены предельные размеры ставок [4].

Существенное значение для обеспечения конституционной законности, утверждения принципа верховенства права имеет своевременное и надлежащее исполнение решений Конституционного Суда.

Конституционный Суд отмечает в основном положительные результаты деятельности государственных органов и должностных лиц по реализации правовых позиций, сформулированных в решениях Конституционного Суда, выражающиеся в принятии новых нормативных правовых актов, а также внесении в действующее законодательство соответствующих изменений и дополнений.

За последние десять лет Конституционным Судом внесено более 200 предложений по совершенствованию законодательства. Из них около 70 процентов реализовано в законодательстве [4].

Так, в Законе Республики Беларусь от 3 июля 2011 года «О внесении изменений и дополнений в Гражданский, Хозяйственный процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы Республики Беларусь» получила реализацию правовая позиция Конституционного Суда, изложенная в решении от 21 октября 2008 г. [5]. В этом решении Конституционный Суд, рассматривая вопрос о проведении публичных торгов в процессе исполнения решения суда в гражданском судопроизводстве, отметил, что на стадии исполнительного производства восстановление нарушенных прав и интересов субъектов процесса должно основываться на разумном и справедливом учете интересов участников процесса. При этом оправданно как допущение снижения первоначальной стоимости имущества, выставленного на торги, так и установление предельных размеров такого снижения. Однако поскольку статья 23 Конституции допускает ограничение прав и свобод личности только в случаях, предусмотренных законом, то правило о предельном размере снижения начальной цены реализуемого на повторных торгах имущества должно быть закреплено на законодательном уровне. Позиция Конституционного Суда нашла реализацию в новой редакции статьи 511 Гражданского процессуального кодекса [4], [5].

В целях реализации конституционного права каждого на судебную защиту в решении Конституционного Суда от 27 мая 2010 г. признано необходимым законодательно определить порядок и особенности рассмотрения в судах жалоб осужденных к аресту, лишению свободы, пожизненному заключению, лиц, содержащихся под

стражей, и административно арестованных на применение к ним мер дисциплинарного взыскания. Ранее в решениях от 2 апреля 2001 г., от 15 июля 2002 г. и от 24 декабря 2002 г. Конституционный Суд уже обращал внимание на необходимость обеспечения конституционного права осужденных к лишению свободы на судебное обжалование примененных к ним взысканий [4], [5].

Указанные решения и вышеизложенная правовая позиция Конституционного Суда учтены в Законе Республики Беларусь от 4 января 2012 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законы Республики Беларусь», в соответствии с которым глава 29 Гражданского процессуального кодекса дополнена параграфом 6¹ «Особенности рассмотрения и разрешения жалоб осужденных к аресту, лишению свободы, пожизненному заключению, лиц, содержащихся под стражей, на применение к ним мер взыскания и жалоб административно арестованных на применение к ним видов дисциплинарных взысканий» [4], [5].

В решениях от 10 декабря 2009 г. и от 4 марта 2010 г. Конституционный Суд, проанализировав нормы Конституции и соответствующих законодательных актов Республики Беларусь, пришел к выводу о том, что решения вышестоящих налоговых органов, принятые по обращениям, связанным с вопросами налогообложения (разъяснения налогового законодательства), являются правовыми актами ненормативного характера. В целях реализации конституционного права каждого на судебную защиту, а также обеспечения прав налогоплательщиков Конституционный Суд признал необходимым обеспечить возможность обжалования в судебном порядке решений вышестоящих налоговых органов, принятых по обращениям, связанным с вопросами налогообложения (разъяснения налогового законодательства) [4], [5].

Позиция Конституционного Суда реализована в Законе Республики Беларусь от 30 декабря 2011 года «О внесении изменений и дополнений в Налоговый кодекс Республики Беларусь», в соответствии с которым пункт 3 статьи 21 Налогового кодекса дополнен новой частью. В этой части предусматривается, что на плательщиков при исчислении и уплате налогов, сборов (пошлин) на основании письменных разъяснений по вопросам применения актов налогового законодательства, полученных ими из Министерства по налогам и сборам Республики Беларусь, распространяется положе-

ние части первой пункта 3 статьи 21 указанного Кодекса, согласно которому плательщикам гарантируется административная и судебная защита их прав и законных интересов в порядке, определяемом данным Кодексом и иными актами законодательства [4], [5].

Оценивая соответствие Закона Республики Польша «О Карте поляка» общепризнанным принципам и нормам международного права, Конституционный Суд в решении от 7 апреля 2011 г. обратил внимание Палаты представителей Национального собрания на возможность с целью защиты интересов Республики Беларусь учета изложенной в этом решении позиции Конституционного Суда при совершенствовании норм законов Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь» и «Об общественных объединениях», а также при законодательном регулировании соответствующих отношений, касающихся белорусских соотечественников за рубежом [4], [5].

Позиция Конституционного Суда учтена в законах Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь» и от 30 декабря 2011 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственной службе в Республике Беларусь». В статье 7 Закона «Об общественных объединениях» установлен запрет на деятельность общественных объединений, союзов, направленную на содействие предоставлению иностранными государствами гражданам Республики Беларусь льгот и преимуществ в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью в нарушение законодательства Республики Беларусь. В соответствии с подпунктом 1.13 пункта 1 статьи 22 Закона «О государственной службе в Республике Беларусь» государственный служащий не вправе получать от иностранных государств документы, предоставляющие права на льготы и преимущества в связи с политическими, религиозными взглядами или национальной принадлежностью, а равно пользоваться такими льготами и преимуществами, если иное не вытекает из международных договоров Республики Беларусь [4], [5].

При анализе на предмет конституционности Закона Республики Беларусь «О бюджете государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь на 2011 год» Конституционный Суд в

решении от 11 октября 2010 г. указал на некорректность названия этого Закона. Таким законом должен утверждаться бюджет государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь, а текст закона – содержать положение о том, что Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь является распорядителем средств данного государственного внебюджетного фонда [4], [5].

Правовая позиция Конституционного Суда учтена в Законе Республики Беларусь от 30 декабря 2011 года «О бюджете государственного внебюджетного фонда социальной защиты населения Республики Беларусь на 2012 год» [5].

В решении от 24 июня 2011 г. «О соответствии Конституции Республики Беларусь Закона Республики Беларусь «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам деятельности прокуратуры Республики Беларусь» Конституционный Суд обратил внимание на то, что дальнейшее развитие законодательного регулирования деятельности органов прокуратуры возможно в направлении более четкого разграничения функций осуществления надзора и процессуального руководства расследованием уголовных дел [4], [5].

Указанная правовая позиция Конституционного Суда учтена законодателем при регламентации вопросов, связанных с образованием Следственного комитета Республики Беларусь. В частности, Законом Республики Беларусь от 13 декабря 2011 года «О внесении дополнений и изменений в некоторые законы Республики Беларусь по вопросам образования Следственного комитета Республики Беларусь» предусматривается освобождение прокурора от осуществления процессуального руководства предварительным следствием, что позволит следователям более эффективно реализовывать свои полномочия при расследовании преступлений, а прокурору – более полно осуществлять функции надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия [4], [5].

В 2009 г. Конституционным Судом было направлено предложение о внесении дополнений в Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: определение понятия «доход» от предпринимательской деятельности в целях эффективности наложения административного взыскания по ст. 12.7 «Незаконная предпринимательская деятельность» [3]. Данное предложение было

учтено Национальным собранием Республики Беларусь, и ст. 12.7 Кодекса дополнена примечанием, в котором дается определение дохода от незаконной предпринимательской деятельности [3].

Конституционным Судом в 2009 г. также были внесены и учтены Парламентом предложения о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь, в Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях, в Закон Республики Беларусь «Об альтернативной службе», в законодательные акты по вопросам пенсионного обеспечения [4].

Одним из способов участия в правотворчестве является деятельность научно-консультационных советов при высших судебных органах.

В целях оказания судьям Конституционного Суда научно-консультационной помощи в подготовке вопросов к рассмотрению, повышения качества принимаемых Судом решений, а также для научной разработки отдельных проблем, связанных с осуществлением им своих функций, укрепления его связей с научными юридическими учреждениями, юристами-практиками при Конституционном Суде создается Научно-консультационный совет. Научно-консультационный совет образуется из числа ученых и иных специалистов в области права.

Задачами Научно-консультационного совета являются:

научное консультирование по вопросам, поставленным на рассмотрение Конституционного Суда;

оказание помощи Конституционному Суду в проведении анализа состояния конституционной законности в республике и подготовке посланий Президенту Республики Беларусь и палатам Парламента Республики Беларусь;

внесение предложений в Конституционный Суд о необходимости изменений и дополнений Конституции Республики Беларусь, а также о принятии и изменении нормативных актов;

содействие укреплению сотрудничества с отечественными и зарубежными научными центрами и правовыми учреждениями в целях более полного использования достижений науки и практики в конституционном строительстве Республики Беларусь.

По результатам обсуждения вопросов Совет принимает решения в форме рекомендаций, которые принимаются простым большинством голосов.

При Верховном Суде Республики Беларусь также действует Научно-консультативный совет (далее – НКС). НКС создается в порядке, установленном статьей 58 Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, сроком на 5 лет. НКС является консультативным органом и действует на общественных началах.

В состав НКС входят Председатель Верховного Суда Республики Беларусь, первый заместитель Председателя, заместители Председателя, судьи Верховного Суда Республики Беларусь, ученые-юристы, наиболее квалифицированные и авторитетные юристы-практики, представители государственных органов и иные высококвалифицированные специалисты, имеющие соответствующую теоретическую подготовку и опыт работы с законодательством.

НКС создается в целях оказания правовой и методической помощи в подготовке проектов постановлений Пленума, выработке предложений по спорным вопросам применения законодательства в судебной практике, разработке методических рекомендаций по отдельным вопросам организации судебной деятельности.

По результатам обсуждения вопросов, вносимых на его рассмотрение, НКС вправе:

- вносить решение о степени подготовленности и соответствии законодательству вносимых на рассмотрение Пленума проектов постановлений, разработанных на основании материалов обобщения судебной практики и анализа судебной статистики;

- вносить предложения о совершенствовании подготовленных проектов и устранении недостатков;

- давать научные рекомендации по вопросам применения законодательства;

- давать заключения о соответствии законодательству разрабатываемых Верховным Судом Республики Беларусь инструкций, методических писем и иных документов;

- обсуждать материалы обобщения судебной практики и давать консультации по вопросам правового характера, возникающим при анализе судебной практики.

Проанализировав деятельность государственных органов и должностных лиц, направленную на исполнение решений Консти-

туционного Суда и внесение соответствующих изменений и дополнений в принятые (изданные) ими нормативные правовые акты, можно сделать вывод об имеющихся фактах несвоевременной реализации нормотворческими органами (должностными лицами) некоторых правовых позиций, выраженных в решениях Конституционного Суда, что негативно влияет на обеспечение конституционных прав и свобод граждан.

Верховный Суд Республики Беларусь, Высший Хозяйственный Суд Республики Беларусь, а также Конституционный Суд Республики Беларусь принимали активное участие в разработке проектов Кодекса Республики Беларусь о судостроительстве и статусе судей, нового Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях путем направления своих предложений.

Высшие судебные инстанции Республики Беларусь ежегодно участвуют в разработке плана подготовки законопроектов на текущий год и вносят свои предложения о необходимости внесения изменений и дополнений в действующие законодательные акты, принятия новых законодательных актов.

В соответствии с проектом Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2010 год» [2], [3] высшими судебными инстанциями были внесены предложения, учтенные Национальным собранием Республики Беларусь практически полностью.

Литература

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
2. Национальный центр законодательства и правовых исследований при Президенте Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://www.ncpi.gov.by/ncla>. – Дата доступа: 18.02.2015.
3. Национальный центр правовой информации Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>. – Дата доступа: 18.07.2015.
4. Василевич, Г.А. Решения Конституционного Суда Республики Беларусь как фактор совершенствования системы национального законодательства / Г.А. Василевич, К.И. Кеник, В.В. Подгруша; Конституц. Суд Респ. Беларусь. – Минск : Право и экономика, 2007. – 74 с.
5. Конституционный Суд Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа: <http://www.ncpi.gov.by>. – Дата доступа: 18.02.2015.