

УДК 342.72 (476)

**ИНИЦИАТИВНЫЕ ГРУППЫ И ТРУДОВЫЕ КОЛЛЕКТИВЫ
КАК СУБЪЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ**

*канд. юрид. наук И.В. ШАХНОВСКАЯ
(Полоцкий государственный университет)*

Рассматривается правовой статус трудовых коллективов и инициативных групп как субъектов конституционно-правовых отношений. Представлен теоретико-исторический анализ рассматриваемых категорий субъектов. Предлагается ряд изменений и дополнений в действующее конституционное законодательство, способствующих активизации роли указанных субъектов в жизни общества и государства.

Ключевые слова: социальные общности, трудовые коллективы, инициативные группы, конституционно-правовые отношения.

Перечень социальных общностей, которые являются субъектами конституционно-правовых отношений, достаточно широк. На современном этапе актуально рассмотреть особенности участия в конституционно-правовых отношениях таких социальных общностей, как трудящиеся (трудовые коллективы) и инициативные группы граждан.

Основная часть. Возможность отнесения трудовых коллективов к субъектам государственно-правовых отношений был поставлен еще в советский период. Данные исследования связаны с именами таких авторов, как В.С. Основин [1], С.С. Кравчук [2], Б.В. Щетинин [3], В.Я. Бойцов [4] и другие. Анализируя советские научные труды, посвященные вопросам участия трудовых коллективов в государственно-правовых отношениях, стоит отметить, что данные субъекты имели весомое значение в принятии государственно-властных решений. В частности, это проявлялось в том, что такие субъекты участвовали в решении государственных и общественных дел, в обсуждении решения вопросов управления предприятиями и др. Такой высокий правовой статус трудовых коллективов можно объяснить исходя из существовавшей на тот период государственной идеологии, лидирующей роли Коммунистической партии.

В современный период проведением исследований, касающихся правового статуса трудовых коллективов как субъектов конституционно-правовых отношений, занимаются такие авторы, как С.А. Цюга [5], Т.С. Масловская [6], В.Е. Чиркин [7] и другие.

Анализ норм Конституции позволяет сделать вывод, что трудящиеся признаются субъектами конституционно-правовых отношений. В соответствии с частью 8 статьи 13 Конституции «государство гарантирует трудящимся право принимать участие в управлении предприятиями, организациями и учреждениями с целью повышения эффективности их работы и улучшения социально-экономического уровня жизни» [8]. Толкование данной конституционно-правовой нормы позволяет сделать вывод о том, что трудящиеся состоят в правовых отношениях гарантирования с Республикой Беларусь. Далее по тексту нормы речь идет о закреплённом за трудящимися праве принимать участие в управлении предприятием на локальном уровне. Отметим, что реализация трудящимися такого права представляет собой аспект трудовых, а не конституционно-правовых отношений. На основании данного толкования позволим выразить свое несогласие с позицией С.А. Цюги, которая относит право на участие в управлении предприятием со стороны трудящихся разновидностью конституционно-правовых отношений [5, с. 166].

Кроме того, трудящиеся могут реализовать свое конституционное право на свободу объединений, гарантированное частью 1 статьи 36 Конституции, на основании которой могут быть созданы профессиональные союзы, которые выступают в качестве одной из форм защиты прав трудящихся. Профсоюзы являются персонифицированными общностями трудящихся, главная цель которых – реализовать их права и свободы, предоставленные конституционным законодательством. Конституционно-правовые отношения с участием профсоюзов будут строиться на основании принципов социального партнерства и взаимодействия сторон, что регламентировано в положениях части 2 статьи 14 Конституции [8].

Конституционным законодательством Республики Беларусь предусмотрено, что трудящиеся могут быть субъектами конституционно-правовых отношений, возникающих в связи с участием в деятельности суда по осуществлению правосудия. Об этом свидетельствуют положения Кодекса о судостроительстве и статусе судей в Республике Беларусь [9]. Так, из анализа статьи 118 данного Кодекса отметим, что «количество представителей трудовых коллективов и общественных объединений должно составлять не менее 30% от общего количества народных заседателей, включенных в соответствующий список» [9]. Отметим также, что в 2017 году было утверждено Положение о привлечении народных заседателей к участию в рассмотрении дел в суде, в котором определены отдельные организационные моменты участия народных заседателей в деятельности суда при отправлении правосудия [10].

Трудящиеся как социальная общность выступают в качестве субъектов конституционно-правовых отношений в виде совокупности лиц, которые являются таковыми по причине нахождения в трудовых отношениях согласно действующему трудовому законодательству. Для возникновения право- и дееспособности у такой социальной общности необходимо предварительное выполнение определенных условий – факта вступления в трудовые отношения. Момент возникновения право-и дееспособности при этом будет совпадать. Видами конституционно-правовых отношений, субъектами которых могут выступать трудящиеся (трудовые коллективы), являются следующие:

- а) отношения, связанные с участием в деятельности суда по отправлению правосудия;
- б) отношения, связанные с реализацией конституционного права на объединения в случае создания профессиональных союзов, иных общественных организаций, целью создания которых является защита интересов данной социальной общности;
- в) отношения гарантирования реализации трудящимся определенных прав в трудовой сфере, в которых субъектами, с одной стороны, выступают трудящиеся, а с другой – государство.

Отдельными конституционалистами субъектами конституционно-правовых отношений признаются также группы граждан (инициативные группы), собрания граждан. Такой позиции придерживаются С.А. Цюга [11], В.И. Фадеев [12], О.Е. Кутафин [13] и другие. Например, С.А. Цюга отмечает, что граждане могут участвовать в конституционно-правовых отношениях как самостоятельно, так и в составе различных групп, собраний, которые являются самостоятельными участниками конституционно-правовых отношений [11, с. 86].

Законодательство Республики Беларусь позволяет сделать вывод о возможности создания по целевому назначению различного рода инициативных групп, которые по присущим им признакам, являются социальными общностями и выступают субъектами конституционно-правовых отношений. Так, в Республике Беларусь может быть реализовано право законодательной инициативы граждан в количестве, определенном конституционным законодательством. В ряде научных исследований российских и белорусских авторов рассматриваются различные аспекты реализации гражданами права нормотворческой (законодательной) инициативы. Среди конституционалистов заданной проблематике посвящены отдельные работы таких авторов, как В.В. Гриб, В.И. Шабайлов, Д.Л. Кутейников, Т.В. Цгоев, Е.П. Гуйда и другие.

Порядок реализации права законодательной инициативы обусловлен необходимостью создания инициативной группы граждан. В соответствии с частью 1 статьи 7 Закона Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» «гражданами, выступающими с предложением о внесении проекта закона в Палату представителей, образуется инициативная группа граждан по реализации права законодательной инициативы (далее – инициативная группа) в количестве не менее 100 человек» [14]. Кроме того, согласно части 2 статьи 7 данного Закона «инициативная группа создается в целях сбора подписей за предложение о внесении проекта закона в Палату представителей, представления интересов граждан при подготовке, внесении проекта закона в Палату представителей, его рассмотрении в Палате представителей, а также отзыве проекта закона из Палаты представителей» [14]. Таким образом, инициативная группа по реализации гражданами права законодательной инициативы может быть создана в различных целях, которыми являются: а) осуществление необходимого количества сбора подписей граждан; б) реализация процедуры внесения законопроекта в Палату Представителей; в) проведения отзыва законопроекта из Палаты Представителей. Следовательно, инициативная группа граждан в данном случае возникает как искусственно созданная социальная общность временного характера в целях реализации и защиты конституционного права граждан Республики Беларусь, предусмотренного частью 1 статьи 99 Конституции, которое носит коллективный характер.

В настоящий момент реализация права законодательной инициативы (по законодательству зарубежных стран может иметь варианты названия «правотворческая», «народная») предусмотрена в ряде государств, поскольку обеспечивает вовлечение в реальный процесс принятия государственно-властных решений граждан соответствующего государства. Например, согласно части 1 статьи 73 Конституции Румынии «законодательная инициатива принадлежит Правительству, депутатам, сенаторам, а также не менее чем 250 000 гражданам, обладающим правом голоса. Граждане, осуществляющие законодательную инициативу, должны происходить не менее чем из одной четверти уездов страны, а в каждом из этих уездов или в муниципии Бухарест в поддержку данной инициативы должны быть зарегистрированы не менее 10 000 подписей» [15]. Следовательно, данная норма предусматривает максимальную вовлеченность общностей отдельных граждан по территориальному признаку расселения, что обеспечивает представительство интересов граждан. В качестве сравнительного анализа с законодательством Республики Беларусь отметим, что в последнем такого рода требования отсутствуют.

Отдельного исследования требуют нормы Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», где в статье 35 предусмотрена возможность для граждан инициировать предложения по принятию решений местных Советов депутатов [16]. В соответствии с частью 1 статьи 35 указанного Закона «граждане имеют право по вопросам местного значения в установленном

порядке вносить в Совет проекты решений или мотивированные предложения о необходимости принятия, изменения, дополнения, толкования, приостановления действия, признания утратившими силу, отмены решений Совета либо их отдельных положений» [16]. Отметим, что до настоящего времени в законодательстве Республики Беларусь отсутствует порядок реализации такой инициативы гражданами. Однако в части 2 статьи 35 Закона раскрывается принцип гласности при реализации такой инициативы гражданами, сущность которого состоит в обеспечении участия для граждан, проявивших такую инициативу при его обсуждении, а также официальное опубликование итогов обсуждения в местных средствах массовой информации.

На наш взгляд, можно предложить определенный порядок реализации инициативы граждан по принятию решений Совета, суть которого будет схожей с порядком реализации гражданами законодательной инициативы, но с учетом специфики данного вида инициативы. Начало такого процесса будет происходить с установления требований об образовании инициативной группы в определенном количестве человек. При этом учет количества должен быть установлен в процентном соотношении с численностью населения, проживающего на соответствующей территории, а не путем фиксированного количества. Такое требование будет способствовать реализации принципа справедливости в праве с учетом неравномерности расселения населения по территории Республики Беларусь. Регистрация инициативной группы должна происходить в том Совете, в который будет вноситься предложение о принятии решений.

С целью реализации нашего предложения потребуются внесение следующих изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»:

– дополнить статью 35 Закона Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» частью третьей следующей редакции:

– «Гражданами, выступающими с предложением по принятию решений Совета, образуется инициативная группа по принятию решений Совета в количестве не менее 10 человек, проживающих на территории соответствующей административно-территориальной единицы и обладающих избирательным правом.

Инициативная группа обращается в Совет с заявлением о регистрации инициативной группы и проекта предложения. Сбор подписей граждан за предложение по принятию решений Совета проводится только членами инициативной группы по принятию решений Совета в месячный срок со дня регистрации инициативной группы и проекта предложения. Необходимое количество подписей должно составлять при этом не менее 3% граждан, проживающих на соответствующей территории и обладающих избирательным правом».

Правовая регламентация предложенного нами порядка внесения предложений по принятию решений Совета будет способствовать устранению имеющегося конституционного пробела.

Если провести сравнительное исследование сущности законодательной инициативы и инициативы граждан по принятию решений Совета, стоит выделить ряд отличий, к числу которых относятся следующие:

- а) уровень, на котором происходит реализация инициативы (республиканский и местный);
- б) субъект, к которому обращена инициатива граждан (Палата Представителей Национального Собрания Республики Беларусь и местный Совет депутатов соответствующей административно-территориальной единицы);
- в) степень важности заявленной инициативы, что обусловлено пониманием Закона Республики Беларусь и Решения местного Совета депутатов как видов нормативных правовых актов»;
- г) степень сложности процедуры реализации инициативы. Так, реализация гражданами законодательной инициативы будет носить усложненный порядок, что обусловлено важностью отношений, регулируемых Законом Республики Беларусь. Кроме того, при реализации данной инициативы необходимо пройти процедуру экспертизы, согласования и т.д.;
- д) по кругу вопросов, которые могут быть предметом инициативы.

Так, при реализации инициативы по принятию решений Совета могут быть вынесены предложения только по тем направлениям, которые входят в компетенцию данного Совета. Причем это должно оцениваться соответствующим органом местного самоуправления при регистрации инициативной группы по принятию решений Совета и проекта предложения. В случае реализации гражданами права законодательной инициативы могут быть рассмотрены вопросы, которые входят в сферу регулирования Закона.

Еще одним видом инициативной группы по законодательству Республики Беларусь выступает инициативная группа по проведению республиканского или местного референдума, порядок образования и деятельности которой определен главами 23, 24 и 25 Избирательного кодекса Республики Беларусь [17].

Инициативные группы как субъекты конституционно-правовых отношений также могут быть представлены исходя из общего интереса. Примером такой группы может выступать группа граждан, подающая коллективное обращение в государственные органы в соответствии с законодательством об обращении граждан. Так, согласно части 1 статьи 40 Конституции «каждый имеет право направлять личные или коллективные обращения в государственные органы» [8]. В развитие данной конституционно-правовой нормы приняты нормативные правовые акты: Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юри-

дических лиц», Указ Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по работе с обращениями граждан и юридических лиц» и др. Активная реализация группами людей своего конституционного права направлять коллективные обращения в государственные органы требует разработки законодательного механизма процесса такой реализации. «Отдельные шаги» были предприняты в 2015 году. Так, Законом Республики Беларусь «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» (далее – Закон от 15 июля 2015) был уточнен порядок дачи ответа на коллективное обращение [18]. Согласно нововведениям, «в случае если в коллективном обращении указан заявитель, которому необходимо направить ответ, ответ на такое обращение направляется этому заявителю с просьбой проинформировать других заявителей. В ином случае ответ на коллективное обращение направляется первому в списке заявителю, указавшему адрес своего места жительства (места пребывания), с просьбой проинформировать других заявителей» [18].

Здесь обращает на себя внимание формулировка данного Закона о «просьбе информирования» в отношении того заявителя, который указан в обращении как контактное лицо. Представляется, что в данном случае следует говорить «об обязанности информирования», поскольку на лицо, указавшее себя в качестве «лица для связи», ложится данная обязанность и, как следствие, несение ответственности за ее неисполнение. Обязательность донесения ответа на коллективное обращение исходит из сущности самого вида обращения, в частности реализации права каждого гражданина на получение ответа на свое обращение со стороны государственных органов (должностного лица). На основании этого предлагаем внести следующие изменения и дополнения в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц»:

– в части третьей статьи 22 слова «с просьбой проинформировать» заменить словами «который обязан проинформировать».

Кроме этого, «неясным» остается вопрос о взыскании с заявителей коллективного обращения расходов, понесенных в связи с рассмотрением систематически направленных (три и более раза в год) необоснованных обращений в одну и ту же организацию, к одному и тому же индивидуальному предпринимателю. В законодательстве до сих пор не решен вопрос об ответственности общности людей, подающей коллективное обращение. На наш взгляд, необходимо ввести солидарную ответственность для заявителей в коллективном обращении, под которой необходимо понимать возможность для организаций и индивидуальных предпринимателей поставить вопрос о взыскании расходов, связанных с рассмотрением систематически направляемых и необоснованных обращений как ко всем заявителям вместе, так и к любому из них в отдельности.

Таким образом, инициативные группы выступают разновидностью социальных общностей в Республике Беларусь и представляют собой совокупность граждан, обладающих избирательным правом, образованных в добровольном порядке с целью обеспечения процессуальной возможности реализации отдельных конституционных прав. *Особенности инициативной группы как субъекта конституционных правоотношений заключаются в следующем:*

- *временные субъекты правовых отношений*, что означает деятельность таких групп только на протяжении определенной стадии, после окончания которой смысл в ее дальнейшем существовании утрачивается;

- *целенаправленный характер образования инициативных групп*, в результате которых происходит реализация определенного конституционного права граждан, носящего коллективный характер;

- *добровольный характер образования инициативных групп*, что означает свободу усмотрения и волеизъявления отдельных лиц;

- *право- и дееспособность инициативных групп определяется нормами конституционного законодательства* (о местном управлении и самоуправлении, избирательного законодательства и др.).

ЛИТЕРАТУРА

1. Основин, В.С. Советские государственно-правовые отношения / В.С. Основин. – М. : Изд-во «Юрид. лит.», 1965. – 168 с.
2. Кравчук, С.С. Государственно-правовые отношения в Советском социалистическом государстве / С.С. Кравчук // Советское государство и право. – 1956. – № 10. – С. 95–105.
3. Щетинин, Б.В. Проблемы теории советского государственного права / Б.В. Щетинин. – М. : Госсоюзиздат, 1970. – 321 с.
4. Бойцов, В.Я. Система субъектов советского государственного права / В.Я. Бойцов. – Уфа : Башк. книж. изд-во, 1972. – 160 с.
5. Цюга, С.А. Трудовые коллективы как субъекты конституционно-правовых отношений и избирательного процесса / С.А. Цюга // Вестник Брестского университета. Серия 2. История. Экономика. Право. – 2012. – № 2. – С. 161–167.

6. Масловская, Т.С. Конституционное право Республики Беларусь: ответы на экзаменационные вопросы / Т.С. Масловская. – 2-е изд. – Минск : Тетралит, 2017. – 224 с.
7. Чиркин, В.Е. Индивид и общество: коллективные конституционные права. Эссе / В.Е. Чиркин // Право и политика. – 2004. – № 4. – С. 9–15.
8. Конституция Республики Беларусь 1994 г. [Электронный ресурс] (с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
9. Кодекс Республики Беларусь о судоустройстве и статусе судей [Электронный ресурс] : 29 июня 2006 г. № 132-3 : Принят Палатой представителей 31 мая 2006 года : одобр. Советом Республики 16 июня 2006 года : в ред. Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. № 13-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
10. Об утверждении Положения о привлечении народных заседателей к участию в рассмотрении дел в суде [Электронный ресурс] : постановление Пленума Верховного Суда Респ. Беларусь от 28 сент. 2017 г. № 10 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
11. Цюга, С.А. Граждане, их группы и собрания как субъекты конституционно-правовых отношений / С.А. Цюга // Национальная государственность и европейские интеграционные процессы : в 2 т. Т. 2. Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском Союзе : сб. науч. тр. ; редкол.: С.А. Балашенко [и др.]. – Минск : Издат. центр БГУ, 2008. – С. 83–86.
12. Фадеев, В.И. Народное представительство / В.И. Фадеев. – М. : Изд-во «Проспект», 2016. – Ч. 1 : Историко-теоретические корни. – 180 с.
13. Кутафин, О.Е. Предмет конституционного права / О.Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 444 с.
14. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26.11.2003 г. № 248-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. № 268-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
15. Конституция Румынии 21 ноября 1991 г. [Электронный ресурс] / Конституции стран мира: Режим доступа: <https://legalns.com/download/books/cons/romania.pdf>. – Дата доступа: 02.03.2019.
16. О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 4 янв. 2010 г. № 108-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 09.01.2018 г. № 91-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
17. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 11 февр. 2000 г., № 370-3: принят Палатой Представителей 24 янв. 2000 г. : одобр. Советом Республики 31 янв. 2000 года : в ред. Закона Респ. Беларусь от 04.06.2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
18. О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об обращениях граждан и юридических лиц» [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 15 июля 2015 г. № 306-3 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

Поступила 05.03.2019

INITIATIVE GROUPS AND LABOR COLLECTIVES AS SUBJECTS OF CONSTITUTIONAL AND LEGAL RELATIONS

I. SHAKHNOVSKAYA

The article deals with the legal status of labor collectives and initiative groups as subjects of constitutional legal relations. A theoretical-historical analysis of the considered categories of subjects is being done. A number of amendments and additions to the existing constitutional legislation are proposed, which contribute to enhancing the role of these entities in the life of society and the state.

Keywords: social communities, labor collectives, initiative groups, constitutional and legal relations.