

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ БЕЛОРУССКИХ ПРОФСОЮЗОВ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Проводится теоретико-правовой анализ организационных форм и методов участия белорусских профсоюзов в правотворчестве, направленных на реализацию права правотворческой инициативы и на получение поддержки своей принципиальной правотворческой позиции со стороны широкой общественности.

A theoretical legal analysis of organizational form and methods of participation of Belarusian trade unions related to the realization of the right to a lawmaking initiative and to a wide public support of their lawmaking position is carried out.

В настоящее время многие теоретико-правовые исследования посвящены актуальной проблеме оптимизации правотворческой деятельности. Несмотря на то что в последние годы наблюдается возрастание научного интереса к общественным организациям и определения их роли в правотворчестве, комплексных исследований в указанном направлении не проводилось. Исходя из этого представляется необходимым провести теоретико-правовой анализ форм участия белорусских профсоюзов в правотворчестве.

Участие профсоюзов в правотворчестве является скоординированной, специально организованной деятельностью, поэтому совокупность их действий, предшествующих реализации права правотворческой инициативы, следует рассматривать в рамках предпроектной стадии этапа правотворчества.

Формы участия профсоюзов в правотворчестве – это совокупность однородных по своему характеру и природе действий профсоюзов и их представителей, направленных на реализацию предоставленных им прав в области правотворчества в целях представительства интересов граждан.

Правовые формы участия профсоюзов в правотворчестве связаны с совершением юридически значимых действий, которые являются основанием для возникновения, изменения или прекращения правотворческих правоотношений.

Организационные формы участия профсоюзов в правотворчестве не связаны с совершением юридически значимых действий в области правотворческих правоотношений, но создают предпосылки для осуществления правовых форм данного вида профсоюзной деятельности.

Подобная классификация достаточно условна, так как содержание организационных форм представлено действиями профсоюзов, предусмотренными правом и ему соответствующими. Так, совокупность действий профсоюзов, предшествующих реализации права правотворческой инициативы, регулируется локальными нормативными правовыми актами, например Положением о Главном правовом управлении аппарата Совета Федерации профсоюзов Беларуси [1]. Однако в данном случае речь идет не о юридически значимых действиях в области правотворческих отношений, а о выполнении служебных обязанностей специалистами данного управления.

Участие профсоюзов в правотворчестве протекает в рамках деятельности, осуществляемой специалистами всех профсоюзных организаций: от первичных до республиканских объединений и Национального профцентра – Федерации профсоюзов Беларуси (далее – ФПБ). Исследование видов, форм, методов участия белорусских профсоюзов в правотворчестве целесообразно проводить на примере деятельности ФПБ, поскольку круг ее полномочий в этой области общественных отношений более обширен по сравнению с первичными профсоюзными организациями и их объединениями. В 2003 г. для осуществления и координации данного направления профсоюзной деятельности было специально создано структурное подразделение – Главное правовое управление аппарата Совета ФПБ. Поскольку участие профсоюзов в правотворчестве ограничено формальными источниками права, регулирующими трудовые и связанные с ними социально-экономические общественные отношения, то это не будет уточняться каждый раз.

Теоретико-правовой анализ форм и методов участия белорусских профсоюзов на предпроектной стадии правотворчества целесообразно проводить с учетом современных достижений науки общей теории права. Так, согласно теории правообразования, разработанной правоведом А. А. Соколовой, первый этап правообразования, предшествующий правотворчеству, состоит из следующих стадий:

- определение потребности в правовом регулировании общественных отношений;
- формирование (рождение) правовой идеи;
- оценка правовой идеи;
- согласование интересов всех участников данного правоотношения, возникающего по поводу создания, изменения или отмены источника права [2, с. 56].

На данной стадии формы и методы, используемые профсоюзами, являются общими независимо от того, идет речь об участии профсоюзов в законотворчестве, подзаконном или договорном правотворчестве.

Используя вышеуказанную конструкцию первого этапа правообразования А. А. Соколовой для анализа организационных форм участия профсоюзов на предпроектной стадии правотворчества, можно выделить следующие стадии подготовки правотворческого предложения: определение потребности в правовом регулировании и подготовка правотворческого предложения (подготов-

ка проекта концепции правотворческого предложения и его оценка, предварительное согласование интересов, доработка концепции правотворческого предложения).

Общими для всех субъектов правотворчества методами определения потребностей в правовом регулировании являются сбор и обработка правовой информации о фактическом состоянии регулируемой сферы трудовых и социально-экономических отношений, тенденциях ее развития и о состоянии источников позитивного права в данной области (нормативных правовых актов, нормативных договоров).

Способы определения объективных потребностей в правовом регулировании нашли свое отражение в закреплении следующих функций Главного правового управления аппарата Совета ФПБ: анализ обращений работников в профсоюзные организации Беларуси в связи с нарушениями трудового законодательства и по иным вопросам в сфере трудовых и социально-экономических правоотношений; обобщение и анализ правоприменительной практики юридических служб членских организаций ФПБ [1, п. 4.6, 4.10–4.11, 4.22]. При этом профсоюзы используют общие и частные методы обработки правовой информации.

Следующая стадия – подготовка проекта концепции правотворческого предложения, методом которой является формирование или выявление правовой идеи. Ее авторами могут быть физические лица, обладающие правосознанием, а юридические лица в данном случае – это те общественные организации или государственные органы, в которых работает автор идеи; таким образом, юридические лица могут способствовать ее дальнейшему становлению в качестве нормы права. Преимущественно автором правовой идеи является юрист, и формирование такой идеи – это результат целенаправленных интеллектуальных усилий в рамках исполнения своих служебных обязанностей. Так, специалисты Главного правового управления, сталкиваясь с обращениями граждан в ходе своей работы и выявляя недостатки правового регулирования в сфере труда, могут найти правовое решение. Специалистам Главного правового управления доступны почти все возможные методы познания.

Автором правовой идеи может стать и рядовой гражданин, заинтересованный в создании оптимальной модели поведения в конкретной ситуации. На этой стадии ключевым будет конкретно-аналитический метод «познания сложившейся правовой ситуации на уровне „здорового смысла“, исходя из злободневных потребностей и понимания предприняемого решения как социально справедливого» [3, с. 19]. Работнику намного проще обратиться с таким предложением в профсоюз, чем в правотворческий орган.

В качестве примера того, как правовая идея была выявлена в ходе анализа обращений работников и сформулирована в виде правотворческого предложения, поступившего от ФПБ, можно привести принятые изменения в белорусское законодательство о смещении сроков внесения платежей за жилищно-коммунальные услуги с пятнадцатого на двадцать пятое число месяца, следующего за оплачиваемым [4, с. 3].

Правовая идея всесторонне исследуется для определения ее соответствия всем факторам, балансу интересов личности, общества и государства, общечеловеческим ценностям. И если профсоюзы могут достаточно точно определить, соответствует ли идея общечеловеческим ценностям, и постараются учесть все факторы, оказывающие воздействие на данный вид общественных отношений, то относительно учета интересов личности, общества и государства возможна некоторая предвзятость профсоюзов как представителя работников; и это закономерно. Но, тем не менее, поскольку этапу определения потребностей в правовом регулировании присущи принципы прагматизма и демократизма [3, с. 20], которыми руководствуются и профсоюзы при анализе правовой идеи, это обеспечивает их объективность. Также правовая идея подлежит анализу в целях определения оптимального вида источника права, которым может быть урегулирована проблемная ситуация, ставшая причиной возникшей потребности в правовом регулировании.

Поскольку участие профсоюзов ограничено областью трудовых отношений, правовое регулирование которых относится к частно-публичному праву, то необходимо согласование и выявление интересов государства как заинтересованной стороны. И хотя профсоюзы стремятся проводить предварительное согласование таких интересов, зачастую оно проходит на стадиях, следующих после реализации права правотворческой инициативы.

По результатам оценки правовой идеи и предварительного согласования интересов концепция правотворческого предложения может быть доработана.

Если в качестве оптимального источника права будет определен нормативный договор, то устанавливается степень срочности необходимого правового урегулирования выявленной потребности. Таким образом, профсоюз готовит предложения по изменению действующего договора или заключению нового и выступает с инициативой проведения коллективных переговоров с соответствующим социальным партнером (или партнерами).

Если оптимальным способом урегулирования данной проблемы станет внесение изменений в содержание нормативного правового акта, то правовая идея будет объективирована в виде правотворческого предложения по совершенствованию законодательства. В таком случае следует установить конкретный нормативный правовой акт, а также степень срочности необходимого правового урегулирования выявленной потребности, на что оказывают влияние действующие планы правотворческих органов.

Правовая идея находит свое формальное выражение в виде предложения по совершенствованию законодательства либо нормативных договоров, касающегося сферы деятельности ФПБ. Даже если автором идеи был рядовой член профсоюза, формулирует правотворческое предложение специалист соответствующего структурного подразделения профсоюзной организации с профессиональным уровнем правосознания. Формулировка предложений (как и вся дальнейшая деятельность профсоюзов по участию в правотворчестве) ведется с использованием инструментальной юридической техники.

В общем виде задачи профсоюзов на предпроектной стадии правотворчества отражены в следующих функциях

Главного правового управления аппарата Совета ФПБ: подготовка (совместно с другими членскими организациями ФПБ либо самостоятельно) предложений по совершенствованию законодательства, касающегося сферы деятельности ФПБ, подготовка предложений по внесению изменений в содержание нормативных договоров, заключенных ФПБ [1, п. 4.3, 4.5].

Потенциальным организационно-правовым методом участия профсоюзов в правотворчестве можно считать их деятельность, направленную на получение поддержки своей принципиальной позиции со стороны широкой общественности. Пока еще рано утверждать, что такой способ воздействия на законодателя уже сформирован, поскольку подобные случаи единичны и в силу отсутствия в Республике Беларусь эффективно действующего правового института общественного мнения. Поэтому его следует рассматривать как организационный метод, который в перспективе может стать организационно-правовым.

Общественное мнение является одним из факторов правообразования. Участие профсоюзов в правотворчестве, несомненно, обеспечивает выявление интереса работников как одного из ключевых субъектов в сфере трудовых правоотношений. Но, тем не менее, законодателю не стоит ориентироваться лишь на профсоюзы как на представителя интересов столь массовой категории граждан.

Наличие общественного мнения по проблемам правового регулирования трудовых и социально-экономических отношений в условиях национальной социально-правовой действительности будет рассмотрено на конкретном примере. Но прежде следует обозначить сущностные признаки общественного мнения.

Содержание общественного мнения представлено точками зрения всех отдельных индивидов по поводу интересующей их проблемной ситуации, в отношении которой данная совокупность индивидов выступает как общность. Ему присущи конкретность и зависимость от факторов, влияющих на проблемную ситуацию, и оно может сложиться лишь при условии доступа общественности к информации по проблеме и должно быть публично выражено [5, с. 12]. К субъектам общественного мнения относятся его носители и его генераторы (физические лица или социальные группы, объединенные с конкретной целью).

В качестве примера общественного мнения по поводу регулирования трудовых правоотношений будет проанализирована реакция белорусской общественности на постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 июня 2013 г. № 569 «О мерах по реализации Закона Республики Беларусь „О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей“».

Ключевым изменением в процедуре оплаты больничных листов стало то, что первые 12 дней больничного оплачиваются в объеме 80 % от среднего заработка в день [6, подп. 1 п. 16], а средневенной заработок рассчитывается по календарным дням, а не рабочим, как это было ранее, что сократило сумму выплат. Поскольку положение работников ухудшилось, то возникла проблемная ситуация, которая стала предметом общественного мнения. Так, на одном из популярных белорусских неправовых интернет-порталов новость о вступлении постановления № 569 в силу вызвала бурные обсуждения

на форуме [7], и эта тема на протяжении более полугода регулярно обсуждалась.

Следует отметить, что проект данного постановления не был передан профсоюзам на согласование в нарушение Генерального соглашения на 2011–2013 гг. [8, п. 41.3]. В соответствии с ним Правительство при подготовке нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые и связанные с ними экономические интересы работников и нанимателей, обязано направлять объединениям нанимателей и профсоюзов соответствующие проекты для рассмотрения и внесения замечаний и предложений и учитывать их позицию до принятия решения.

Данное постановление после вступления его в силу было опубликовано в том числе на сайте ФПБ и в еженедельнике «Беларускі час» [9], то есть был обеспечен доступ к объективной информации.

Любое мнение – это результат интеллектуальных усилий конкретного индивида в ходе осмысления полученной информации. Источником общественного мнения являются мнения профсоюзных лидеров, то есть мнения индивидуальные. В ходе анализа новых норм, обмена мнениями в процессе подготовки к заседанию Национального совета по трудовым и социальным вопросам выкристаллизовалось групповое мнение профсоюзных лидеров, согласно которому новые правовые нормы не учитывают интересы работников, так как ухудшают их положение. Далее это мнение (об ухудшении положения работников и принятии постановления с нарушением процедуры) было озвучено председателем ФПБ Л. Козиком на очередном заседании Национального совета по трудовым и социальным вопросам, которое состоялось 25 июля 2013 г. Итогом заявления стало требование белорусских профсоюзов от Правительства отменить данный акт в некоторых частях, на что был получен ответ о его рассмотрении.

Данное публичное заявление, растиражированное в различных СМИ (на телевидении [10], в печатных изданиях [11]), дальнейшее обсуждение проблемной ситуации в ходе межличностного общения работников стало способствовать формированию общественного мнения. Этап зарождения общественного мнения начинается с проявления широкого интереса множества людей к определенному вопросу, поиска информации и проверки ее достоверности, ее обсуждения.

К сентябрю 2013 г. общественное мнение уже сформировалось и было публично озвучено в виде опубликования множества коллективных обращений работников к Правительству и Президенту Республики Беларусь [12; 13].

Важным является то, что общественное мнение тем и отличается от мнения индивидуального или совокупности таковых тем, что оно основывается не на личных потребностях, затрагиваемых проблемной ситуацией, а на общих интересах. Полагаем, что в данном случае речь идет об общественном мнении, выражающем интересы личности, общества и государства, а не частные интересы отдельных индивидов, поскольку:

- наемные работники – большинство трудоспособных граждан Республики Беларусь, правовое положение которых ухудшается после вступления в силу указанного постановления;

- одним из ключевых направлений политики Республики Беларусь как социального правового государства является гарантированность реализации права на справедливое вознаграждение за труд не ниже уровня, обеспечивающего гражданам и их семьям свободное и достойное существование, однако частые за последнее десятилетие экономические проблемы (инфляция, девальвация, финансовый кризис и др.) не способствуют получению работниками достойной заработной платы за свой труд;
- из-за значительного сокращения выплат по листкам нетрудоспособности некоторые заболевшие работники в целях сохранения бюджета семьи будут выходить на работу в ослабленном физиологическом состоянии, что в итоге может повлечь развитие хронических заболеваний и привести к массовым распространениям вирусных инфекций, а на производстве может стать причиной создания травмоопасных ситуаций;
- введение новых правил начисления пособия по временной нетрудоспособности и пособия по беременности и родам ущемляет права наиболее уязвимых слоев и групп населения (работающих инвалидов, будущих матерей и их детей, молодых специалистов, проработавших менее 6 месяцев), что противоречит политике социального правового государства;
- принятие данного нормативного правового акта с нарушениями правотворческой процедуры может подорвать доверие населения к правительству, поставить под сомнение осуществление политики государства в соответствии с демократическими принципами.

На наш взгляд, данный пример показывает процесс формирования не воли частных лиц, а так называемой общей воли, которая, по мнению Ж.-Ж. Руссо, «стремится всегда к пользе общества» [14, с. 173], – основы общественного мнения.

В начале 2014 г. в СМИ стала появляться информация о том, что Правительство Республики Беларусь поддержало позицию ФПБ о необходимости откорректировать ситуацию, в которой оказались работники, проработавшие менее 6 месяцев до наступления временной нетрудоспособности, в первую очередь молодые специалисты и беременные женщины [15]. Если в итоге такие изменения в рассматриваемое постановление будут внесены, то это можно считать рождением новой правовой нормы в рамках формирования данного общественного мнения, так как была высказана необходимость отмены или пересмотра действующей, что можно обозначить как формирование негативной правовой идеи.

Таким образом, общественное мнение, генератором и носителем которого выступают профсоюзы, может присутствовать в белорусской социально-правовой действительности.

Однако еще рано говорить об образовании эффективно действующего правового института общественного мнения. Одним из первых шагов на пути формирования общественного мнения как правового института может стать его применение в правообразовании и правотворчестве. Его значение в правотворчестве заключается в том, что это одно из действий механизма согласования интересов, направленного на формирование общей воли как основы правовых идей, на воплощение в источниках

права баланса интересов личности, общества и государства.

На примере процедуры принятия законов можно отметить, что в развитых демократических социальных правовых государствах все механизмы согласования интересов и учета общественного мнения основаны на принципах парламентского представительства всеобщих социальных интересов, что реализуется в деятельности политических партий, избирательном процессе при формировании Парламента, парламентскими процедурами согласования различных социально-политических позиций [2, с. 116]. Но в настоящее время в Республике Беларусь такие механизмы согласования интересов фактически отсутствуют.

На данный момент в Беларуси в целях выявления и учета общественного мнения в правотворчестве действует институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов. Правотворческий орган вправе самостоятельно принять решение о вынесении на обсуждение проекта нормативного правового акта в сфере труда.

Однако белорусский законодатель (в широком смысле) не обращается напрямую к общественному мнению при принятии правотворческих решений, затрагивающих трудовые и социально-экономические права граждан, а лишь примерно его обозначает путем выявления позиции профсоюзов по поводу проекта. Но в некоторых случаях проведение публичных обсуждений может стать необходимым условием эффективности правовых норм.

К таким могут относиться случаи, когда планируются или уже разрабатываются важные и сложные проекты (например, в рамках реформирования системы пенсионного обеспечения), проекты, предполагающие ухудшение правового положения граждан или введение принципиально новых правовых предписаний.

В случаях, если субъект правотворчества считает целесообразным внесение в проект изменений по предложению ФПБ, полученному в результате согласования, но, тем не менее, профсоюзы уверены в значимости своей позиции для граждан, общества и государства, активная поддержка общественности оказала бы большее воздействие на законодателя. Так, Федерация профсоюзов Казахстана настояла на вынесении законопроекта «О труде» на публичное обсуждение после того, как правительство, занимающееся его разработкой, отказалось учесть замечания профсоюзов. Итогом вызванного обсуждением общественного резонанса стала доработка проекта с учетом замечаний профсоюзов [16, с. 160].

Обязательство правотворческого органа провести публичное обсуждение по проекту нормативного правового акта, затрагивающего права граждан, можно использовать в качестве гарантий в случаях нарушения правотворческой процедуры как в случаях непредоставления проекта на обязательное согласование соответствующему субъекту.

Проанализируем существующие предпосылки для возможного формирования эффективно действующего механизма публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов в области трудовых и социально-экономических отношений.

В Республике Беларусь институт публичных обсуждений пока находится на стадии формирования. Одним из условий его становления является законодательное закрепление основ проведения подобных процедур.

Юридическая конструкция публичного обсуждения была описана российским правоведом И. А. Старостиной, согласно мнению которой необходимо урегулировать следующие моменты: характер и предмет обсуждений, определяемый их видами и уровнями; круг субъектов (инициаторы и организаторы обсуждения, непосредственные участники); право граждан на участие в обсуждениях и его гарантии [17, с. 50].

Сущность публичных обсуждений заключается в предоставлении гражданам и их объединениям права участия в организованных субъектами правотворчества мероприятиях, проводимых в форме дискуссий по проектам, обобщения и опубликования высказанных предложений и замечаний, доведения до сведения общественности информации о степени их использования.

Для принятия решения о проведении обсуждения необходимо определить: обоснованность и целесообразность вынесения проекта на обсуждение; установить, достаточно ли высок уровень заинтересованности общественности (целевой группы); выявить уровень общественного сознания для того, чтобы граждане смогли сформировать ясное представление о соответствующем их ожиданиям правовом регулировании правоотношений.

В действующем законодательстве в качестве видов публичных обсуждений выделены всенародное, общественное и профессиональное [18, ч. 2 ст. 8]. Однако не уточняется, в чем различие между указанными видами публичного обсуждения.

Анализ правоприменительной практики проведения республиканских референдумов и собраний (Всебелорусских народных собраний) показывает, что на них обсуждались проекты лишь Конституции Республики Беларусь. Это позволяет сделать вывод о том, что на всенародное обсуждение выносятся проекты Конституции Республики Беларусь. Следовательно, проекты иных законов и подзаконных нормативных правовых актов выносятся на общественное обсуждение.

Участниками профессионального обсуждения могут быть специалисты-практики и ученые, обладающие специальными знаниями, владеющие определенными навыками и умениями в той сфере, которая является предметом проекта. Семантический анализ термина «публичный» позволяет сделать вывод, что под публичным обсуждением следует понимать открытую, гласную дискуссию, в которой принимает участие широкая общественность, то есть неограниченное число заинтересованных граждан. Требования по поводу обладания какими-либо специальными знаниями в области обсуждения вряд ли могут предъявляться к широкой общественности.

С учетом изложенных рассуждений можно сделать вывод, что понятие профессионального обсуждения следует относить не к категории публичного обсуждения, а к общественной экспертизе. Общественная экспертиза — это комплексное исследование проекта нормативного правового акта, проводимое профессионалами, по результатам которого будет дано обоснованное заключение,

возможно, с рекомендациями. Ее процедура имеет свою специфику, в частности процесс формирования экспертной группы, обязательное экспертное заключение и т. д. Далее в статье пойдет речь не о всех видах публичных обсуждений, а лишь об общественном.

Согласно действующему законодательству решение о проведении обсуждений вправе принимать правотворческие органы, которые являются и организаторами, и инициаторами обсуждения. Полагаем, что гражданам, общественным организациям следует предоставить право инициировать общественные обсуждения.

Под организаторами общественных обсуждений можно понимать весь круг субъектов, обладающих правом вынесения решения на двух этапах обсуждений: выявления общественного мнения и его учета. Организатором первого этапа, в чьи полномочия входят проведение мероприятий общественного обсуждения и подготовка отчета его результатов, необязательно должны быть правотворческие органы. В данном случае речь идет о механической, а не о правотворческой работе, направленной лишь на обработку поступивших предложений и замечаний по проекту, удаление повторяющихся, группировку их по обсуждаемым частям или статьям и т. д.

В правовой доктрине внимание ученых уже обращалось на необходимость установления мер юридической ответственности в случае невыполнения обязанности правотворческих органов проводить общественные обсуждения и возможности отмены акта, принятого или изданного без проведения предварительного обязательно общественного обсуждения [19, с. 59].

Обязательство правотворческого органа провести общественное обсуждение нормативного правового акта, затрагивающего права граждан, можно использовать в качестве гарантии в случаях нарушения правотворческой процедуры, в частности тогда, когда правотворческий орган не предоставил соответствующему субъекту проект, подлежащий обязательному согласованию в соответствии с белорусским законодательством. Особенно это важно в тех случаях, когда в правотворческий орган (должностному лицу), ответственный за принятие (издание) данного нормативного правового акта, поступают массовые коллективные обращения граждан по поводу ухудшения их правового положения в связи с новым порядком регулирования правоотношений.

С учетом вышеизложенных положений нами сформулированы предложения о дополнении ст. 8 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Предлагаем после второй части статьи 8 дополнить статью частями следующего содержания:

«Обязательному общественному обсуждению подлежат проекты:

актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности;

актов законодательства по вопросам планирования и застройки населенных пунктов, жилищного строительства;

актов законодательства, затрагивающих трудовые и социально-экономические права граждан, при доработке

проектов которых не были учтены замечания и предложения, полученные в результате согласования с профсоюзами, при условии, если предложения по проведению обсуждения содержатся в массовых коллективных обращениях граждан в нормотворческий орган (должностному лицу), ответственный за принятие (издание) данного нормативного правового акта.

Обязательному общественному обсуждению подлежат вступившие в юридическую силу акты законодательства, принятые (изданные) с нарушением правил подготовки проектов нормативных правовых актов в случаях, если предложения по проведению обсуждения содержатся в массовых коллективных обращениях граждан в нормотворческий орган (должностному лицу), ответственный за принятие (издание) данного нормативного правового акта.

Нормативные правовые акты, принятые (изданные) без проведения обязательного общественного обсуждения, подлежат отмене в установленном законодательством порядке».

Но самыми важными и сложными вопросами относительно проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов остаются следующие:

- на каких основаниях правотворческий орган должен принять такое решение о проведении обсуждений;
- кто будет оценивать полученные предложения и замечания по проекту;
- каким образом будет обеспечен их учет.

Для решения этой задачи необходимо объединить усилия ведущих ученых-теоретиков и специалистов-практиков. В рамках данного исследования эта задача вряд ли может быть решена, однако в качестве основного направления для поиска решения можно выделить разделение функций по принятию решений о вынесении проекта на обсуждение и учет его результатов между заинтересованными сторонами.

По примеру первых обсуждений в Российской Федерации решения о доработке законопроекта «Об образовании» с учетом выявленного общественного мнения принимались специально созданной для этого комиссией, в состав которой входили и представители общественности [20, с. 50].

С учетом вышеизложенного полагаем, что основой для формирования института общественных обсуждений проектов актов законодательства, затрагивающих трудовые и социально-экономические права граждан, может служить система социального партнерства. В ее рамках был создан и в настоящее время действует в Республике Беларусь Национальный совет по трудовым и социальным вопросам (далее – Совет), одной из функций которого обозначено рассмотрение проектов нормативных правовых актов по трудовым и социально-экономическим вопросам и внесение предложений по их совершенствованию [21, п. 5]. Его состав формируется на паритетных началах и состоит из 33 членов, по 11 от каждой из сторон (Правительства Республики Беларусь, республиканских объединений нанимателей и профсоюзов), а решения принимаются путем голосования. Для выполнения задач Совет вправе приглашать к подготовке вопросов представителей предприятий (объединений), учреждений

и организаций, формировать из их числа рабочие группы и комиссии [21, подп. 6 п. 6].

Авторская теоретико-прикладная модель процедуры проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов в сфере труда будет описана по стадиям.

1. Инициатива проведения общественных обсуждений по проекту нормативного правового акта в области трудовых и социально-экономических отношений (далее в этом разделе – проект).

Вынесение проекта нормативного правового акта на обсуждение Совета возможно по предложению сторон [22, п. 47.2]. Для такого предложения необходимо, чтобы стороны были извещены о начале подготовки такого проекта. Если Правительство начинает подготовку проекта, который был запланирован, то профсоюзы и наниматели имеют возможность самостоятельно ознакомиться с Программой деятельности Правительства Республики Беларусь. Если начинается внеплановая подготовка проекта, то необходимо урегулировать обязанность Правительства заранее предупреждать своих партнеров о предполагаемом сроке начала подготовки такого проекта.

Правотворческие предложения и замечания могут поступить и от объединений нанимателей, и от объединений профсоюзов. Они могут касаться содержания уже действующих нормативных правовых актов либо содержать в себе концепции или проекты новых актов.

В случае, если в ходе обсуждения по концепции и предоставленному проекту закона согласия (компромисса) сторон достигнуть не удалось и по спорным моментам проекта может быть сформировано общественное мнение, то для дальнейшей работы над проектом создается комиссия экспертов. Участие в этой работе экспертов будет, в сущности, профессиональным обсуждением и этапом экспертизы обобщенных результатов обсуждения, о необходимости законодательного закрепления которой в науке высказывалось мнение. Комиссия экспертов (ученых, специалистов-практиков, работающих в данной сфере), обладая правом голоса при решении Совета, нужна как независимая сторона, так как нередко профсоюзы противостоят двум оппонентам. Поскольку необходимо нечетное число общего состава Совета, то комиссия экспертов может состоять из 12 человек, что обеспечит расширенный до 45 человек состав Совета.

Стороны совместно определяют персональный состав комиссии экспертов. Когда получено согласие всех приглашенных экспертов, Совет принимает решение о формировании комиссии для участия в работе Совета по рассмотрению данного проекта, предоставлению ей права участвовать в голосовании. В данном документе фиксируется, что все дальнейшие решения Совета по работе над проектом принимаются путем голосования при наличии более половины представительств трех сторон и комиссии экспертов и считаются принятыми, если за вынесение проекта на общественное обсуждение проголосовало более половины комиссии экспертов (далее – принятие решения Советом путем голосования).

В данном случае инициаторами общественного обсуждения будут выступать представители общественности в лице объединений нанимателей или профсоюзов, что соответствует принципам демократического правового государства.

Завершает эту стадию принятие решения Советом путем голосования о вынесении (или невынесении) проекта на общественное обсуждение.

2. Решение Совета о проведении общественного обсуждения.

Если Советом было принято решение о вынесении проекта на обсуждение, то на этом же заседании сторонами определяется субъект, ответственный за проведение мероприятий по обсуждению и обработку данных, полученных в его ходе (далее – оператор), и формат организуемых им мероприятий. Поскольку расходы, связанные с деятельностью Совета, компенсируются сторонами по взаимной договоренности [21, п. 15], то финансирование мероприятий по проведению общественных обсуждений можно возложить на все стороны по согласию или на инициировавшую обсуждение сторону. Например, если проект затрагивает права и законные интересы граждан, членские взносы которых являются ключевым источником финансирования профсоюзов, то в таком случае такие расходы можно считать целевым использованием профсоюзных средств. Также стороны определяют сроки обсуждений последующих стадий обсуждения.

3. Организация мероприятий по проведению общественных обсуждений проекта.

Стороны и комиссия экспертов вправе участвовать в обсуждениях, что не противоречит тому, что они, по сути, заинтересованные стороны, так как они отстаивают не свои интересы, являются представителями всех заинтересованных субъектов в трудовых правоотношениях.

Отчет оператора, включающий анализ поступивших в ходе публичного обсуждения замечаний и предложений, рассылается сторонам соглашения и комиссии экспертов. Каждая сторона и комиссия экспертов готовят сообщение, содержащее перечень выявленных в ходе обсуждения предложений и замечаний, которые, по их мнению, должны быть учтены в проекте. Сообщение сторон и комиссии экспертов может содержать особое мнение (отличное от общей позиции) их членов.

4. Рассмотрение результатов обсуждения и подведение его итогов.

В определенный сторонами срок проводится заседание Совета, на котором заслушиваются сообщения сторон и комиссии экспертов. Дальнейшему обсуждению подлежат те предложения и замечания, которые, по мнению хотя бы одной из сторон или комиссии экспертов, должны быть учтены в проекте. В результате такого обсуждения стороны должны определить, какие именно из предложений и замечаний подлежат обязательному учету при доработке проекта. При недостижении согласия сторон решение Совета принимается путем голосования. Голосование проводится по каждому спорному предложению и замечанию по отдельности.

5. Доработка проекта, опубликование отчета о подведении итогов общественного обсуждения проекта.

Совет принимает решение путем голосования о возвращении проекта на доработку стороне, внесшей его на рассмотрение, либо об оставлении его без изменений. Доработанный проект ответственной стороной вносится на рассмотрение в Совет. Путем голосования Совет принимает решение об окончании рассмотрения проекта.

Отчет о подведении итогов общественного обсуждения проекта должен содержать обобщенные результаты с возможной оценкой коллективных и наиболее массовых предложений и замечаний, сведения о степени их внедрения. На основе мотивированного решения Совета отчет доводится до сведения общественности теми же способами, которыми проводилось обсуждение. После принятия отчета Советом он передается оператору для опубликования.

Обязанность доработки проекта с учетом общественного мнения, получившего одобрение расширенного состава Совета, будет гарантировать обеспечение учета выявленной позиции общества. В противном случае вся процедура обсуждений будет правовой фикцией (так как Правительство может дать согласие на проведение обсуждений, заранее зная, что имеет право не учитывать выявленное общественное мнение, даже если оно подтвердило позицию сторон).

При предложенной процедуре, если общественное мнение не подтвердило позицию Правительства, у его социальных партнеров есть реальная возможность изменить содержание проекта, поскольку решение о доработке проекта в соответствии с результатами обсуждений обязательно для Правительства.

Если общественное мнение не подтвердило позицию нанимателей и (или) профсоюзов, то у Правительства должно быть право оставить изначальный проект без доработки, то есть, по сути, принять проект с учетом выявленного мнения. Это послужит гарантией обеспечения учета общественного мнения.

Но при этом, если в ходе обсуждений сторонами и экспертами были найдены иные решения, чем выявленные в процессе общественного обсуждения, то стороны не могут обязать Правительство учесть их в проекте, но могут в рамках обычных процедур (то есть без привлечения комиссии экспертов) обсуждения проектов нормативных правовых актов попытаться убедить своих социальных партнеров.

Выводы

Некоторые предпосылки (правовые, организационные, финансовые) для формирования института общественных обсуждений проектов актов законодательства Республики Беларусь, затрагивающих трудовые и социально-экономические права граждан, уже созданы. Практическое использование предложенной теоретико-прикладной модели процедуры согласования интересов может стать эффективным способом совершенствования трудового законодательства.

Список использованных источников

1. Об утверждении положения о Главном правовом управлении аппарата Совета Федерации профсоюзов Беларуси [Электронный ресурс] : Распоряжение Председателя Федерации профсоюзов Беларуси, 27 янв. 2003 г., № 14ра / Официально // Федерация профсоюзов Беларуси. — 2013. — Режим доступа: http://fpb.by/ru/menu_left/oficial. — Дата доступа: 29.09.2013.
2. Соколова, А. А. Социальные аспекты правообразования / А. А. Соколова. — Минск : ЕГУ, 2003. — 160 с.
3. Дробязко, С. Г. Правообразование, правотворчество, правоустановление, их субъекты и принципы / С. Г. Дробязко // Право и демократия : сб. науч. тр. ; редкол.: В. Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. — Минск : БГУ, 2003. — Вып. 14. — 329 с.
4. Тезисы доклада Председателя Федерации профсоюзов Беларуси Козика Л. П. на VI съезде ФПБ, г. Минск, 14–16 сент. 2010 г. — Минск, 2010. — 109 с.
5. Кандричина, И. Н. Социология общественного мнения: проблемное поле методологии / И. Н. Кандричина // Философия и социальные науки. — 2008. — № 2. — С. 12–16.
6. О мерах по реализации Закона Республики Беларусь «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 июня 2013 г., № 569 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь от 15.08.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
7. Ануфриенко, О. По «пьяным» больничным с 11 июля теряется 1,4 млн рублей, а за 10 дней обычного — 450 тысяч [Электронный ресурс] / О. Ануфриенко // TUT.BY — Белорусский портал. — 2013. — Режим доступа: <http://finance.tut.by/news356893.html#co>. — Дата доступа: 10.10.2013.
8. Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2011–2013 годы [Электронный ресурс] / Социальное партнерство // Федерация профсоюзов Беларуси. — 2013. — Режим доступа: http://www.fpb.by/ru/menu_left/social_part/gen_agreement. — Дата доступа: 10.09.2013.
9. Больничный не оплатят... [Электронный ресурс] / Новости и события // Федерация профсоюзов Беларуси. — 2013. — Режим доступа: http://fpb.by/ru/menu_left/news?id=7177. — Дата доступа: 03.12.2013.
10. Изменения в оплате больничных листов могут отменить [Электронный ресурс] / Наши новости. Общество // ОНТ. — 2013. — Режим доступа: http://ont.by/news/our_news/0095779/. — Дата доступа: 10.10.2013.
11. ФПБ требует отмены изменений в правилах оплаты больничных [Электронный ресурс] / Общество // Деловая газета. — 2013. — Режим доступа: <http://bdg.by/news/society/24696.html>. — Дата доступа: 10.10.2013.
12. Требуем отменить! [Электронный ресурс] / Новости и события // Федерация профсоюзов Беларуси. — 2013. — Режим доступа: http://fpb.by/ru/menu_left/news?id=7295. — Дата доступа: 10.10.2013.
13. Телеграмма в Администрацию Президента Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Новости и события // Федерация профсоюзов Беларуси. — 2013. — Режим доступа: http://fpb.by/ru/menu_left/news?id=7304. — Дата доступа: 10.10.2013.
14. Руссо, Ж.-Ж. Об Общественном договоре, или Принципы политического Права / Ж.-Ж. Руссо // Трактаты / Ж.-Ж. Руссо ; пер. с фр. А. Д. Хаютина и В. С. Алексеева-Попова. — М. : Наука, 1969. — 250 с.
15. Спасюк, Е. Выплаты по больничным увеличатся, но не для всех [Электронный ресурс] / Е. Спасюк // NAVINY.BY — Белорусские новости. — 2014. — Режим доступа: http://naviny.by/rubrics/society/2014/03/15/ic_articles_116_184898/. — Дата доступа: 16.03.2014.
16. Щербаков, В. П. Профсоюзы и парламенты: взаимодействие во имя интеграции и обеспечения социально-экономических интересов трудящихся / В. П. Щербаков // Вестн. межпарламентской ассамблеи. — № 1 (32). — СПб. : Секретариат Совета МПА, 2002. — С. 151–162.
17. Старостина, И. А. Всенародные обсуждения: правовые возможности и практика / И. А. Старостина // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. — 1998. — № 1. — С. 40–55.
18. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
19. Дмитриев, В. В. Правовые институты участия граждан и общественных организаций в правотворческом процессе / В. В. Дмитриев // Право. by. — 2011. — № 4. — С. 57–63.
20. Хохлова, Е. А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения / Е. А. Хохлова // Конституционное и муниципальное право. — М. : Юрист, 2013. — № 4. — С. 47–59.
21. О Национальном совете по трудовым и социальным вопросам [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 5 мая 1999 г., № 252 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2014.
22. Генеральное соглашение между Правительством Республики Беларусь, республиканскими объединениями нанимателей и профсоюзов на 2014–2015 годы [Электронный ресурс] / Социальное партнерство // Федерация профсоюзов Беларуси. — 2013. — Режим доступа: http://www.fpb.by/ru/menu_left/social_part/gen_agreement. — Дата доступа: 29.09.2014.