

К ВОПРОСУ О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

О.М. Кандыбо

Белорусский государственный университет

Аннотация

В статье анализируются институт публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, отмечается роль современных цифровых технологий, применяемых при этом. По результатам исследования предлагается направления совершенствования правового регулирования данного института.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, проект нормативного правового акта, публичное обсуждение.

Институт публичных обсуждений, являясь неотъемлемой частью современного процесса управления [1, с. 12], позволяет гражданам непосредственно выражать свое мнение и участвовать в принятии решений по вопросам, относящимся к публично-правовой сфере. В процессе публичных обсуждений граждане имеют возможность ознакомиться с предложениями, высказывать свое мнение по ним и выдвигать свои идеи. Публичные обсуждения способствуют более широкому участию граждан в политической жизни, а также повышают прозрачность и открытость процесса принятия решений.

С развитием информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) данный институт получает все большее распространение, поскольку онлайн-платформы для публичных обсуждений позволяют представителям общественности высказывать свое мнения, обмениваться информацией, включаться в дебаты и предлагать идеи.

Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов с использованием специальных интернет-порталов является важной составляющей концепции электронной демократии, которая совершенствует нормотворческий процесс и способствует увеличению доверия между государством и его гражданами.

Любое государство, вступающее в глобальное информационное пространство, обязуется обеспечить доступность для обычных граждан не только юридической информации, но и процесса создания законов и управленческих решений, с целью возможности оценки таких решений обществом на более ранних этапах их разработки. Согласно методике ООН по оценке Good Governance участие (participation) и прозрачность (transparency) – это «ключевые ценности и критерии хорошего (или, в зависимости от перевода, надлежащего, качественного) государственного управления» [2, с. 21–22].

Следует констатировать, что опубликование проектов нормативных правовых актов на Интернет-сайтах и их публичное обсуждение

с использованием Интернет-ресурсов ныне становится почти обязательным элементом гласности нормотворческой деятельности. Внедрение ИКТ в нормотворческий процесс необходимо в первую очередь для повышения его прозрачности и оптимизации работы всех его участников. Публичные обсуждения позволяют гражданам, общественным организациям и всем заинтересованным лицам принимать участие в обсуждении проектов актов и следить за ходом их принятия через онлайн-ресурсы.

Право на обсуждение проектов общегосударственного значения закреплено в ст.37 Конституции Республики Беларусь, который находит свою подробную регламентацию в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон о нормативных правовых актах) и детализуется в Положении о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, утвержденного постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 (далее – Положение о порядке проведения публичного обсуждения). При этом в указанных документах отсутствует дефиниция рассматриваемого понятия.

М.А. Очертина под публичным обсуждением понимает «участие граждан в осуществлении публичновластных функций путем разработки и направления ими замечаний, пожеланий и предложений по опубликованным законопроектам в законодательные органы власти, которые учитывают эти предложения при принятии решений» [3, с. 438]. Говоря иначе, публичное обсуждение предоставляет возможность каждому ознакомиться с разработанными проектами нормативных правовых актов и высказать свое мнение относительно них.

Публичное обсуждение дает возможность гражданам как вносить конструктивные предложения, так и высказывать отрицательные доводы относительно проекта и поэтому могут быть поистине публичной формой выражения мнения населения. Как справедливо отметил Г.А. Василевич «общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов является одной из составляющих, обеспечивающих разумность правового регулирования, что выражается в принятии такого решения, при «котором достигается законный результат с наименьшими затратами труда и ресурсов» [4, с. 51]. При этом публичное обсуждение позволяет разработчикам проектов нормативных правовых актов «получать независимую общественную оценку документов, выявлять их соответствие ожиданиям населения» [5, с. 8] и соответственно «вырабатывать более оптимальные решения» [6, с. 45].

В качестве основной площадки проведения такого обсуждения с 2019 года установлен Интернет-сайт «Правовой форум Беларуси», который и ранее мог использоваться для проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Придание данному ресурсу статуса официальной площадки для проведения публичных обсуждений стало «закономерным решением законодателя с учетом его специфики и сложившейся практики использования его потенциала в нормотворческом процессе» [7, с. 19].

За 10 лет своей работы на данном ресурсе прошло обсуждение более 850 проектов, некоторые из которых вызвали определенный интерес у граждан. Например, проект Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, проект постановления Совета Министров «О вопросах по обращению с животными». Некоторые замечания и предложения по ним были учтены, в частности, «на органы внутренних дел возложены полномочия по ведению административного процесса за нарушение правил пользования жилыми помещениями, конкретно за совершение действий, нарушающих покой других граждан в жилом доме».

Как правило, «на активность участия граждан в обсуждении влияет в том числе тематика проекта правового акта – затрагиваются ли нормы, с которыми они сталкиваются в повседневной жизни» [8, с. 160]. Однако многие проекты остаются без внимания пользователей. По мнению В.А. Шаршуна это вызвано «недостаточным информированием общественности о проходящих обсуждениях, не всегда высокой актуальности для граждан выносимых на обсуждение проектов, недостаточного уровня правовой культуры, существующей проблемы цифрового неравенства, иногда весьма сжатых сроков проведения обсуждений» [9, с. 146]. Действительно, часть выносимых на обсуждение проектов являются ведомственными либо местных органов власти и не затрагивают интересы большинства населения. Не смотря на обязанность размещения информации об общественном обсуждении на Национальном правовом Интернет-портале, средствах массовой информации и других ресурсах, только обсуждение небольшого количества проектов получает широкое освещение, например, Законопроекта «О Всебелорусском народном собрании».

На наш взгляд, привлечение средств массовой информации к процедуре информирования граждан о публичных обсуждениях проектов нормативных правовых актов способствует увеличению прозрачности, доступности и увеличению количества граждан, принявших участие в таком обсуждении.

Эффективность процедуры общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в значительной степени зависит от наличия соответствующего интереса со стороны представителей гражданского общества. Это может быть достигнуто только в случае, если эти обсуждения не будут ограничиваться формальными шагами, а высказанные предложения будут учитываться при разработке самих нормативных актов. Поэтому государство должно быть в первую очередь заинтересовано в такой процедуре. В этой связи правильно отмечает В.А. Сивицкий, что «основой института обсуждения проектов нормативных правовых актов должна стать идея государственного рационализма, чтобы ни одна полезная для развития страны идея не была упущена» [10, с. 395]. Государство должно учитывать и систематизировать поступающие в ходе общественного обсуждения конструктивные предложения и, основываясь на этом, должно дорабатывать нормативный правовой акт. Использование современных ИКТ в этом процессе только упрощает реализацию данной цели.

Вместе с тем имеются некоторые препятствия, которые мешают развитию этого института. Так, перечень объектов проектов нормативных правовых актов, подлежащих обсуждению, определен достаточно расплывчато и не позволяет достаточно однозначно выделить какие именно проекты должны пройти через данную процедуру. Согласно законодательству в обязательном порядке на публичное обсуждение выносятся проекты «законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений». Однако не во всех случаях проекты таких нормативных документов выносятся на публично обсуждение на «Правовом форуме Беларуси». Например, проект Закона «Об изменении Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» [11], внесенный в Палату представителей 12 июня 2023 г. на публичное обсуждение на данном ресурсе не выносился, несмотря на то, что направлен на изменение порядка осуществления административных процедур и не подпадает под установленные законодательством исключения.

При этом обязательного требования по публичному обсуждению не закреплено, что исходит из закрепленной в ст. 7 Закона о нормативных правовых актах и п. 2 Положения о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов формулировки «как правило». Данная законодательная формулировка обычно используется для указания на общее правило, которое применяется в большинстве случаев, но может допускать некоторые исключения или вариации в зависимости от конкретных обстоятельств. Это означает, что нормативный правовой акт, содержащий такую формулировку, устанавливает некое стандартное поведение, но при этом признает, что существует возможность отклонения от этого стандарта в определенных ситуациях. Такие формулировки в законодательстве позволяют соблюдать нормы и правила, но также учитывать изменчивость и особенности конкретных ситуаций.

Полагаем, что отсутствие требований об обязательном публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов, особенно законодательных, может рассматриваться как серьезный недостаток в системе нормотворчества. Публичное обсуждение делает нормотворческий процесс более прозрачным и открытым для граждан, что помогает предотвратить скрытые манипуляции и сделать законодательство более понятным и доступным для общества и соответственно повышает доверие граждан к законодательной власти.

Таким образом, полагаем исключить из приведенных норм слова «как правило», тем самым обязав субъектов законодательной и нормотворческой инициативы выносить на публичное обсуждение проекты нормативных правовых актов, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию

определенной сферы общественных отношений, а также которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности.

Список использованных источников:

1. Ипатов, В. Д. Новые институты в нормотворчестве и механизмы их реализации, обеспечивающие совершенствование государственного регулирования / В. Д. Ипатов // Право.by. – 2019. – № 3(59). – С. 12–17.
2. Талапина, Э. В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект) : монография / Э. В. Талапина. – М. : Юриспруденция, 2015. – 187 с.
3. Очертинина, М. А. Становление и развитие института публичных слушаний / М. А. Очертинина // Научный ежегодник Ин-та философии и права Уральского отд. Рос. акад. наук. – 2009. – Вып. 9. – С. 433–443.
4. Василевич, Г. А. Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» – важнейшая опора для становления правового государства / Г. А. Василевич // Право.by. – 2019. – № 3(59). – С. 50–55.
5. Мательский, А. Ф. Законодательство о нормотворческой деятельности: современное состояние и перспективы совершенствования / А. Ф. Мательский // Право.by. – 2019. – № 3(59). – С. 5–11.
6. Базыкин, А. Ю. Новейшие технологии общественного конструирования и редактирования текста юридического документа (проекта нормативного правового акта): современное состояние и тенденции развития / А. Ю. Базыкин, М. В. Залоило // Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений: сб. науч. трудов : под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. – М., 2019. С. 44–52.
7. Коваленко, Е. И. Цифровые инновации нормотворчества в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» / Е. И. Коваленко // Право.by. – 2019. – № 3(59). – С. 18–22.
8. Ивашкевич, В. А. Сайт «Правовой форум Беларуси» как связующее звено в правовых коммуникациях государства и общества / В. А. Ивашкевич, И. В. Ермольчик // Право.by. – 2022. – № 4 (78). – С. 158–163.
9. Шаршун, В. А. Публичное обсуждение проектов правовых актов как форма участия граждан в нормотворческом процессе / В. А. Шаршун // Право.by. – 2021. – № 5(73). – С. 141–148.
10. Сивицкий, В. А. Общественное обсуждение законопроектов: демократия или государственный рационализм / В. А. Сивицкий // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 393–396.
11. Об изменении Закона Республики Беларусь «Об основах административных процедур» [Электронный ресурс] : Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3941&p0=2023045001> – Дата доступа: 29.11.2023.