

ПУБЛИЧНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ КАК СРЕДСТВО СНИЖЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ

Соловьёв П. В. *старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Полоцкого государственного университета*

Публичное обсуждение нормативных правовых актов представляет собой общедоступное размещение их проектов для направления замечаний и предложений по их содержанию, дальнейший анализ и учет полученной информации при работе над проектами. Публичное обсуждение «находится «на стыке» между демократией прямой и представительной, относится к так называемым смешанным институтам, при которых граждане не принимают общеобязательного публично-властного решения, однако гражданин хотя бы на одном из этапов принятия решения имеет возможность выразить свою позицию (мнение), которое затем должны быть приняты во внимание при оформлении окончательного решения по существу» [1, с. 34].

Институт публичных обсуждений также может эффективно работать и в вопросе выявления и устранения коррупциогенных факторов в проектах нормативных правовых актов.

Конституционные основы публичного обсуждения нормативных актов определяет ст.37 Конституции Республики Беларусь, которая закрепляет одно из важнейших политических прав – право участвовать в решении государственных дел.

В настоящее время указанная конституционная норма развита в лаконичной ст.8 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая определяет, что *по решению нормотворческого органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение* [2], и в положениях Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2012 г. №247 «О некоторых вопросах организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства» [3].

В зависимости от субъекта Закон «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» выделяет всенародное, общественное или профессиональное обсуждение. Как представляется, всенародное обсуждение предполагает использование процедур консультативного

референдума, общественное – информирование неограниченного числа граждан об обсуждении какого-либо проекта и возможности направлять замечания и предложения, профессиональное обсуждение основывается на привлечении к такой работе научных кадров, иных лиц обладающих специальными знаниями в определенной области.

На данный момент институт обсуждений проектов нормативных актов не получил должной правовой регламентации и не нашел практического применения в нормотворческом процессе.

Однако «общественное мнение представляет собой тот материал, который при соответствующей обработке специалистами (юристами, социологами, политологами) позволяет законодателю получить представление о потребностях и интересах участвующих в обсуждении граждан, их ценностных ориентациях и социальных ожиданиях. Эта информация – своеобразный импульс для интеллектуального творчества участников законодательного процесса» [4, с.32]. С точки зрения выявления и устранения коррупциогенных факторов в проектах нормативных правовых актов, общественное мнение позволяет оценить проект на коррупционные риски с позиций граждан и юридических лиц, обнаружить латентные для нормотворческого органа коррупционные риски.

В проекте закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», разрабатываемого в настоящее время на смену действующему Закону, институт публичного обсуждения в нормотворческом процессе получил более детальную регламентацию.

Проект закона решает основные вопросы публичного обсуждения, необходимые для его функционирования: определен широкий круг организаторов публичного обсуждения; указана единая информационная площадка публичных обсуждений – сайт «Правовой форум Беларуси» в глобальной компьютерной сети Интернет с отражением сведений об обсуждении на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь; введён перечень нормативных актов в зависимости от вида акта и его содержания, рекомендуемых или не подлежащих обсуждению; установлен срок публичного обсуждения, который, исходя из специфики регулируемых общественных отношений, должен составлять, как правило, не менее 15 календарных дней.

Проект закона оставляет неурегулированными два важных вопроса: определение перечня нормативных актов, публичное обсуждение которых будет обязательным этапом для его принятия нормотворческим органом;

механизм реализации предложений, поступивших в ходе публичного обсуждения. Вопрос публичного планирования нормотворческой деятельности также остается нерешенным.

Решение первого вопроса может быть осуществлено приданием обязательного характера рекомендательному списку актов, подлежащих публичному обсуждению, закрепленному в ч.2 ст.7 проекта закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь». Такими актами являются: проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, касающиеся прав, свобод и обязанностей граждан и устанавливающих новые, либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию в определенной сфере общественных отношений; проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности.

В то же время институт публичных обсуждений связан с правомерным вопросом о целесообразности финансовых, организационных, правовых затрат публичного обсуждения при незначительном его влиянии на нормотворческий процесс. Верный по своей конституционной природе институт публичных обсуждений при отсутствии механизма реализации в нормативных актах общественного мнения вызывает сомнения о его целесообразности. Поэтому видится обоснованным в реформированном институте публичных обсуждений Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусмотреть обязанность организатора публичного обсуждения публиковать информацию об учтенных и отклоненных предложениях, высказанных в процессе публичного обсуждения.

Логичным шагом здесь также будет установление юридической ответственности в сфере нарушения конституционного права на непосредственное участие в управлении делами государства и общества через обсуждение проектов нормативных актов, что характерно для форм непосредственной демократии императивной группы. Уголовным кодексом Республики Беларусь в ст.192 определена ответственность за нарушение законодательства о выборах, референдуме, об отзыве депутата и о реализации права законодательной инициативы граждан. Распространение указанной нормы на институт публичных обсуждений позволит охранять конституционное право на обсуждение проектов нормативных актов, устанавливая ответственность за подлог документов, искажения результатов публичного обсуждения.

Главным образом, заслуживает одобрения технология краудсорсинга, выбранная в проекте закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» для построения института публичного обсуждения.

Краудсорсинг предполагает решение каких-либо задач силами заинтересованных лиц, деятельность которых координируется на базе информационных технологий [5, с.44-45], что позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью. Что влечет для института публичных обсуждений не только высокую вероятность выработки качественного нормативного акта, но и формирование новой культуры доверия, взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений.

Например, с 2011 года в Российской Федерации создан конституционно-правовой институт общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Функционируют соответствующие интернет-порталы, позволяющие реализовывать общественное обсуждение проектов (голосовать за проект в целом, отдельные статьи, размещать предложения). Российскими юристами на данный конституционно-правовой институт возлагаются большие надежды по развитию прямого народовластия [6; 7; 8]. Однако, как отмечает в отношении общественного обсуждения министр Российской Федерации по вопросам открытого правительства: «в целом механизм заработал, но большой динамики общественных обсуждений нет» [9, с.67]. Указанное замечание отсылает к проблеме низкой политической активности населения, а также связано с проблемой цифрового неравенства, т.е. неравные возможности всех граждан по использованию информационно-коммуникационных технологий.

В целом следует отметить, что развитие в Республике Беларусь института публичных обсуждений, а также смежного института – нормотворческой инициативы, позволит перевести правовое регулирование в стране на новый уровень легитимности. Как отмечает доктор юридических наук В.В. Комарова, специалист в области непосредственной демократии, в современных условиях «весьма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества... доверие к власти становится категорией не только политической, но и экономической... действия государства должны быть открыты, понятны и

контролируемы обществом [10, с.5], которое в большой степени, чем органы власти, готово говорить о коррупциогенных дефектах в нормативных правовых актах.

Список литературы:

1. Ларина, Н. В. Общественные обсуждения: истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе / Н. В. Ларина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – №1. – С. 34–36.

2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-3 : в ред. от 7 июля 2009 г. № 31-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

3. О некоторых вопросах организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 20 марта 2012 г., №247 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.

4. Соколова, А. А. Законодательный процесс: основные понятия и институты : учеб.-метод. пособие / А. А. Соколова. – Минск : ЕГУ, 2003. – 120 с.

5. Парфенов, Р. В. Краудсорсинг в области права: российский опыт и перспективы / Р. В. Парфенов // Законодательство и экономика. – 2013. – №7. – С. 44–52.

6. 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. – 2013. – № 4. – С. 47–59.

7. Курячая, М. М. Электронная демократия как вызов современной правовой политики / М. М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 1. – С. 41–44.

8. Васькова, М. Г. Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве / М. Г. Васькова // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2016.

9. Дзидзоев, Р. М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате

открытого правительства / Р. М. Дзидзоев, А. М. Тамаев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – №8. – С. 66–70.

10. Комарова, В. В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия / В. В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – №2. – С. 2–5.