

Киселёва Т. М.

ВОЗМОЖНОСТИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ О НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Белорусский государственный университет
пр. Независимости, 4, 220030 Минск, Беларусь, *constlaw.bsu@tut.by*

В Республике Беларусь был принят новый закон, определяющий порядок разработки и принятия правовых актов – Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон «О нормативных правовых актах»), который вступил в силу в феврале 2019 г. Данный закон уточнил существующую процедуру разработки и принятия правовых актов и закрепил ряд новых положений, направленных на совершенствование нормотворческой деятельности. Однако в условиях развития в Беларуси информационного общества такое совершенствование невозможно без использования инструментов электронного правительства.

Использование информационных технологий возможно на различных стадиях нормотворческого процесса, однако мы остановимся на новых процедурах, предусмотренных Законом «О нормативных правовых актах».

Так, ст. 45 названного Закона вводит институт прогнозирования последствий принятия нормативных правовых актов. Такое прогнозирование должно быть обязательным этапом *нормотворческой* деятельности органов государственной власти в нашем государстве, учитывая существующий объем правовых актов и частоту их корректировки. Согласно Закону «О нормативных правовых актах» все проекты нормативных правовых актов должны будут проходить стадию прогнозирования последствий принятия акта. В рамках прогнозирования будут оцениваться финансово-экономические, социальные, экологические последствия принятия нормативных правовых актов, их регулирующее воздействие на условия осуществления предпринимательской деятельности, а также иные последствия, которые могут возникнуть в результате принятия соответствующего акта [1].

Полагаем, что одним из таких «иных последствий» может быть оценка влияния на развитие информационного общества в Республике Беларусь в целом и электронного правительства в частности. Нормотворческим органам при разработке актов следует учитывать все возможности, которые предоставляют информационные технологии, и предусматривать их адекватное использование. В связи с этим в рамках прогнозирования последствий принятия акта возможно определять, планируется ли использование информационных технологий при реализации норм, насколько эти технологии просты в использовании, обеспечит ли их использование достижение целей регулирования и т. п.

С другой стороны, современные информационные технологии могут упростить и автоматизировать, в частности, процедуру прогнозирования

финансово-экономических последствий принятия акта. Специальные программы смогут просчитывать, к примеру, объемы полученных или сэкономленных бюджетных средств, объемы дополнительных затрат, связанных с деятельностью государственного аппарата и т. п. В связи с этим, а также учитывая планируемые изменения в нормотворческой деятельности, органам государственной власти следует инициировать разработку и внедрение таких программ в свою деятельность по разработке и принятию нормативных правовых актов.

Информационные технологии могут и должны быть использованы в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов. Для этого могут использоваться специальные программы, например, «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь». Данная программа разработана Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь в целях повышения качества и оперативности разработки проектов нормативных актов всех видов. Программа содержит шаблоны проектов различных нормативных правовых актов, а также справочные материалы по правилам оформления актов, она находится в свободном доступе и открыта для загрузки любому лицу. Однако недостатком программы является то обстоятельство, что она встроена в текстовый процессор Word пакета программ Microsoft Office 97, 2000, XP, которые уже устарели и заменяются более совершенными версиями. При этом согласно информации, содержащейся на Национальном правовом Интернет-портале, названная выше программа в настоящий момент распространяется среди государственных органов.

Безусловно указанная программа уже не может соответствовать актуальным потребностям субъектов нормотворческой деятельности. Не случайно в новом Законе «О нормативных правовых актах» закрепляется поручение Национальному центру законодательства и правовых исследований Республики Беларусь совместно с Национальным центром правовой информации Республики Беларусь и Министерством юстиции Республики Беларусь создать банк данных шаблонов проектов нормативных правовых актов, обеспечить функционирование указанного банка данных в рамках государственных информационно-правовых ресурсов и его внедрение в государственных органах (организациях).

Полагаем, что новая программа должна не только соответствовать современным техническим требованиям и быть удобной в использовании, но и учитывать потребности субъектов нормотворческой деятельности с учетом изменений в процесс подготовки и принятия нормативных правовых актов. Соответствующая программа не может быть только набором шаблонов актов, она должна включать интерактивные элементы. Например, в нее может быть встроен каталог терминов, уже используемых в действующих нормативных правовых актах, что поможет исключить неоднозначность в правовом регулировании, когда одни и те же явления определяются разными терминами, либо один термин применяется к разным явлениям. С учетом

введения принципа пакетной подготовки проектов актов, проекты вспомогательных актов (принимаемых в развитие основного) должны быть связаны с основным через указание структурных элементов акта (раздел, статья, часть), чтобы обеспечить быстрый переход между текстами актов.

Статья 75 Закона «О нормативных правовых актах» вводит такой элемент нормотворческой деятельности, как правовой мониторинг, под которым предлагается понимать деятельность по систематическому анализу и оценке качества законодательства, практики правоприменения, эффективности правового регулирования общественных отношений [1]. Планируется, что в правовом мониторинге будут принимать участие не только государственные органы и должностные лица, но и общественные объединения, научные коллективы, а также отдельные граждане. Организация такого мониторинга может быть обеспечена с использованием различных инструментов электронного правительства. Если остановиться на вопросе участия в данных процессах граждан, то целесообразно предусмотреть возможность для граждан выразить свое отношение к действующим актам либо практике их реализации в сети Интернет. Например, на успешно функционирующем Правовом форуме Беларуси (который уже определен новым законом в качестве одного из способов публичного обсуждения проектов актов) можно создать самостоятельный раздел, посвященный «обратной связи» по вопросам действия нормативных правовых актов, где представители общественности смогут дать свою оценку акту. В первую очередь необходимо получать отзывы о реализации актов, которыми установлены дополнительные обязанности либо отменены льготы. Очевидно, что введение подобных норм не всеми гражданами будет восприниматься положительно, так как они ухудшают их положение. Однако установление механизма такого общения позволит выявить наиболее болезненные вопросы, которые будет возможно скорректировать. Такая «обратная связь» позволит также оценить успешность деятельности по популяризации соответствующих норм, чтобы в дальнейшем оптимизировать такие процедуры.

Следует также отметить, что в новом Законе «О нормативных правовых актах» не получила своего закрепления инициатива граждан по вопросу принятия актов исполнительных органов власти. В отличие от актов органов законодательной власти или органов местного самоуправления, действующее белорусское законодательство не предусматривает возможности для граждан инициировать принятие актов исполнительной ветви власти. Например, согласно Регламенту Совета Министров, утвержденному постановлением Совета Министров от 14 февраля 2009 г. № 193, вопросы, подлежащие рассмотрению Правительством, могут быть внесены только руководителями органов государственного управления [2]. А согласно Регламенту Минского городского исполнительного комитета, утвержденному решением Минского городского исполнительного комитета от 31 мая 2007 г. № 1210, вопросы для рассмотрения на заседаниях исполкома вносятся в соответствии с перспективным планом его работы. Вопросы, не предусмотренные таким

планом, могут вноситься на рассмотрение руководителями структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций по согласованию с заместителем председателя, курирующим соответствующую отрасль, а также членами Мингорисполкома [3].

При этом в литературе поднимался вопрос о возможности наделения граждан правом направления нормотворческих инициатив. В частности, профессор Г. А. Василевич отмечает, что «желательно детализировать в законодательстве право граждан на нормотворческую инициативу (имеется в виду инициирование принятия подзаконных актов), а именно закрепить в соответствующем законе право определенного количества граждан инициировать рассмотрение (принятие) не только законов, но и актов правительства, ведомственных актов» [4, с. 105]. Считаем такую позицию обоснованной, так как в Республике Беларусь единственным источником власти является народ, который при этом исключается из процесса разработки проектов актов органов исполнительной ветви власти. При этом отметим, что новый Закон «О нормативных правовых актах» устанавливает возможность для граждан и организаций, не обладающих правом нормотворческой инициативы, обращаться с проектом нормативного правового акта или мотивированным предложением о его принятии (изменении, дополнении, отмены) в государственные органы или к должностным лицам, которые таким правом обладают [1]. Безусловно, данные положения имеют целью обеспечение реализации права граждан на участие в управлении делами государства. Но в то же время необходимо учитывать, что при реализации гражданами указанной возможности у уполномоченного органа или должностного лица возникает не обязанность начать нормотворческий процесс, а лишь обязанность рассмотреть обращение.

Таким образом, говорить о реальной возможности граждан инициировать процесс принятия нормативных правовых актов органами исполнительной власти не представляется возможным.

В связи с этим поддерживаем предложение профессора Г. А. Василевича о разработке специального акта, устанавливающего возможность и определяющего процедуру реализации гражданами права нормотворческой инициативы. Полагаем, что при подготовке названного акта должны быть учтены возможности электронного правительства путем, к примеру, закрепления электронной формы направления подобных инициатив без дублирования текста на бумажном носителе. Перспективным представляется также установление возможности сбора подписей за инициирование принятия того или иного акта в электронной форме в сети Интернет. Это будет осуществимо при условии внедрения в действие в Республике Беларусь ID-карт, которые, помимо прочего, должны стать средством идентификации личности в сети Интернет.

Таким образом, совершенствование процессов подготовки, принятия и реализации нормативных правовых актов на современном этапе не может осуществляться вне сферы информационных отношений, что определяет

необходимость использования инструментов электронного правительства на различных стадиях нормотворческой деятельности.

Так, в рамках прогнозирования последствий принятия нормативного правового акта одним из «иных последствий» может быть оценка его влияния на развитие информационного общества в Республике Беларусь в целом и электронного правительства в частности. Информационные технологии должны использоваться в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов.

Существует необходимость в разработке новой программы подготовки проектов нормативных правовых актов, которая должна не только соответствовать современным техническим требованиям и быть удобной в использовании, но и учитывать потребности субъектов нормотворческой деятельности с учетом изменений в процесс подготовки и принятия нормативных правовых актов. Соответствующая программа не может быть только набором шаблонов актов, она должна включать интерактивные элементы. В целях проведения правового мониторинга считаем возможным создать на Правовом форуме Беларуси самостоятельный раздел, посвященный реакции общественности на принятие и реализацию нормативных правовых актов, в первую очередь тех, которыми установлены дополнительные обязанности либо отменены льготы. Следует также продумать возможность закрепления права непосредственной нормотворческой инициативы для граждан.

Список использованных источников

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

2. Регламент Совета Министров Республики Беларусь [Электронный ресурс]: утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь, 14 февр. 2009 г., № 193 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

3. Об утверждении Регламента Минского городского исполнительного комитета [Электронный ресурс]: решение Минского городского исполнительного комитета, 31 мая 2007 г., № 1210 // ЭТАЛОН. Решения органов местного управления и самоуправления / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018.

4. Василевич, Г. А. Актуальные вопросы развития национальной правовой системы на современном этапе / Г. А. Василевич // Вести Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук. – 2014. – № 1. – С. 102–112.