

Соловьев Павел Витальевич
**ИНФОРМАЦИОННАЯ ОТКРЫТОСТЬ НОРМОТВОРЧЕСКОГО
ПРОЦЕССА КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В
СОЦИАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕ**

Старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права
Полоцкого государственного университета, г. Новополоцк,
Республика Беларусь, p.solovjov@psu.by

Гласность как конституционный принцип реализован на практике во многих государственно-правовых институтах и является объектом различных правовых исследований. В юридической науке принцип гласности наиболее активно исследуется в вопросах организации и деятельности государственных органов: гласность как принцип функционирования органов власти, гласность как принцип правосудия, открытость при осуществлении государственных закупок и др. Исследуется гласность и в преломлении на нормотворческую деятельность.

В науке принцип гласности относят к основополагающим принципам нормотворчества, поскольку данный принцип базируется на общепризнанном праве граждан на получение информации о деятельности государственных органов, которое закреплено на международном и государственном (конституционном) уровнях. Обобщенно принцип гласности может быть определен как открытость информации о нормотворческой деятельности государства, а также доступность главного результата этой деятельности – нормативных правовых актов. Реализация принципа гласности осуществляется в двух основных формах: через открытость и возможность распространения информации о нормотворческой деятельности государства и через официальное опубликование нормативных правовых актов и доведение их содержания до всех субъектов правовых отношений.

В настоящей статье обратим внимание на информационную открытость нормотворческого процесса и рассмотрим ее как инструмент общественного контроля за нормотворческой деятельностью государства.

Информационная открытость нормотворческого процесса на всех его стадиях основывается на конституционном праве на получение, хранение и распространение полной, достоверной и своевременной информации о деятельности государственных органов, политической и правовой жизни (ст. 34 Конституции Республики Беларусь). Данное конституционное право является важным элементом в построении правового демократического государства. Однако, как отмечают практики, в Республике Беларусь «нередки случаи, когда в средствах массовой информации и сети Интернет курсирует обобщенная информация о том,

что в целях совершенствования отдельных сфер общественных отношений республиканскими или местными органами государственного управления подготовлены соответствующие проекты нормативных правовых актов, но их тексты невозможно найти ни в одном из доступных источников распространения информации (вплоть до момента непосредственного принятия нормативных правовых актов) ... » [1, с. 11].

На данный момент в белорусском законодательстве отсутствует императивное требование о раскрытии в СМИ, на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, на официальных сайтах государственных органов информации о нормотворческой деятельности органов власти. Некоторое исключение здесь составляет институт планирования нормотворческой деятельности (ст. 37–39 Закона «О нормативных правовых актах»). На наш взгляд, реализация принципа гласности должна быть обеспечена на всех стадиях нормотворческого процесса. Рассмотрим эти стадии с позиций развития в них элемента информационной открытости.

а) Планирование. Планирование нормотворческой деятельности сегодня на практике полноценно реализовано лишь в отношении законов через институт ежегодных планов подготовки законопроектов. Открытое планирование законов является важной составляющей информационной открытости нормотворческого процесса, но не единственной.

В соответствии с иерархией нормативных правовых актов, установленной в Конституции Республики Беларусь, согласно которой акты Президента могут иметь большую юридическую силу, чем законы (ст. 137), с учетом того, что декреты и указы Президента Республики Беларусь регулируют не менее важные отношения, чем законы, необходимо распространение института открытого планирования на все законодательные акты.

Данное предложение уже высказывалось белорусскими учеными. Так, Д.А. Лагун отмечает, что «что совокупное количество издаваемых декретов, указов, распоряжений президента может достигать тысячи и более решений в год или 2–3 решения в день. Запланировать издание такого количества актов Президента не только невозможно, но и нецелесообразно. Вместе с тем не исключается утверждение плана разработки и издания основных, наиболее важных решений Главы государства» [2, с. 25]. Со своей стороны, добавим, что правительственные планы по подготовке проектов нормативных правовых актов в их развитии, должны быть открыты.

Целостная система планирования в нормотворчестве будет гарантировать конституционное право на доступность нормотворческой ин-

формации, а также предоставит возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов, а участникам правовых отношений подготовиться к введению, изменению или отмене норм права. Информационной площадкой такого открытого планирования законодательных актов и связанных с ними постановлений Совета Министров Республики Беларусь может стать Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. В последующем, видится разумным введение института публичных обсуждений на стадии планирования. Традиционные публичные обсуждения по завершённому проекту нормативного правового акта таят в себе опасность обсуждения проекта с изначально неверной нормотворческой концепцией (либо вовсе не нужного акта), и в данном случае частичные правки не обеспечат эффективность такого нормативного правового акта, ведь надо менять весь вектор нормотворческого решения, что не всегда приемлемо для авторитета нормотворческого органа, который уже подготовил проект.

б) Нормотворческая инициатива. Реализация концепции открытого нормотворческого процесса применительно к стадии нормотворческой инициативы видится в открытом размещении уведомлений об иницировании и начале подготовки нормативных правовых актов. Это может быть реализовано в виде специального раздела на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, который будет содержать сводный список таких уведомлений. В рамках законотворческой инициативы также было бы разумно в доступной и удобной форме вести статистику об активности субъектов законодательной инициативы (отдельных парламентариев). Такая система, как и открытое планирование, будет предоставлять возможность заинтересованным лицам принять участие в разработке проектов на стадии формирования концепции.

в) Подготовка проекта нормативного правового акта. Открытость нормотворческой информации на стадии подготовки проекта является важным элементом в достижении целей принципа гласности, поскольку именно на стадии подготовки имеется наибольшая возможность и условия для различных субъектов права до принятия нормативного правового акта реализовать свои интересы в их текстах, значит здесь должна быть обеспечена наибольшая информационная открытость.

Реализованным на практике элементом информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов является открытый Банк данных проектов законов Республики Беларусь [3], который, правда, органичен лишь проектами законов. В науке высказано предложение по расширению данного банка до банка данных проектов нормативных правовых актов [4, с. 138-139]. Поддерживаем данную

идею и предлагаем трансформировать данный институт в целостную систему информационной открытости на стадии подготовки проектов нормативных правовых актов.

В этой связи видится необходимым:

- трансформировать банк данных проектов законов Республики Беларусь в банк данных законодательных актов, а в дальнейшем в банк данных проектов нормативных правовых актов;

- включать в банк данных проектов нормативных правовых актов не только тексты проектов нормативных правовых актов, но и сопроводительную документацию к нему: обоснование необходимости принятия нормативного правового акта (информация о целях подготовки проекта, о соответствии проекта действующему законодательству, о прогнозе предполагаемых последствий принятия нормативного правового акта, о результатах публичного обсуждения проекта и др.); финансово-экономическое обоснование к проекту нормативного правового акта; экспертные заключения по проекту; список лиц, подготовивших проект нормативного правового акта и др.;

- обеспечить открытость, общедоступность, достоверность и удобство использования банка данных проектов нормативных правовых актов путем размещения его на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь с учетом требований законодательства об информации ограниченной к распространению;

- обеспечить доступность информации в банке данных проектов нормативных правовых актов и после принятия нормативных правовых актов в целях реализации принципа ответственности нормотворческого органа.

Первоначально данный подход к открытой подготовке проектов нормативных правовых актов может быть реализован в отношении законодательных актов, учитывая важность отношений, регулируемых данными актами.

г) Принятие нормативного правового акта. Информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта сейчас обеспечивается через открытость реквизитов нормативных правовых актов, которые включают в себя информацию о дате, месте принятия, должности и имени лица, подписавшего нормативный правовой акт и т.п. Как представляется, информационная открытость на стадии принятия нормативного правового акта должна развиваться по пути раскрытия и общедоступности информации об открытом голосовании по законопроектам в рамках законодательного процесса (какие парламентарии

проголосовали за или против законопроект, какие депутаты приняли или не приняли участие в голосовании и т.д.)

д) Включение нормативного правового акта в Национальный реестр правовых актов (далее – НРПА). Как представляется, реализованная в Республике Беларусь система ведения НРПА соответствует стандартам информационной открытости: факт создания и функционирования НРПА как системы учета обеспечивает открытость и понятность информации о действующих нормативных правовых актах; размещение НРПА на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь обеспечивает общедоступность и удобство использования такой информации.

е) Официальное опубликование нормативного правового акта как стадия нормотворческого процесса, нуждается в совершенствовании с позиций информационной открытости по пути ограничения использования различных грифов, применение которых, на наш взгляд, спорно с точки зрения Конституции. Речь идет о грифе «не рассылается» (его синонимы – «без опубликования в печати», «не для печати» и т.д.). Положения, предусматривающие возможность официального опубликования нормативных правовых актов в неполном изложении по решению нормотворческого органа с использованием подстрочного примечания «не рассылается», в отличие от положений о не опубликовании госсекретов и служебной информации ограниченного распространения, не согласуется с ч.4 ст. 7 Конституции Республики Беларусь и не могут быть обоснованы ст. 23 Конституции.

Таким образом, информационная открытость нормотворческого процесса является важной составляющей реализуемой в Беларуси концепции «открытое государство». Информационная открытость нормотворческого процесса должна быть реализована на всех стадиях нормотворческого процесса, что создаст условия для осуществления общественного контроля за нормотворческой деятельностью и будет способствовать дальнейшему движению Республики Беларусь к построению правового демократического социального государства.

Библиографический список

1. Кузуров, Д.В. Основные проблемы нормотворческой деятельности в Республике Беларусь / Д.В. Кузуров // Право.by. – 2015. – № 2 (34). – С. 6-12.
2. Лагун, Д.А. Процесс издания правовых актов Президента Республики Беларусь / Д.А. Лагун // Право и демократия: сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2002. – Вып. 12. – С. 23-38.
3. О банке данных проектов законов Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Указ Президента Респ. Беларусь, 24 фев. 2012 г., № 105. // ЭТАЛОН.

Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.

4. Вашкевич, С.В. Обеспечение доступа к информации о законотворчестве в Республике Беларусь / С.В. Вашкевич // Вестник БарГУ. Серия: Исторические науки и археология. Экономические науки. Юридические науки. – 2017. – № 5. – С. 136-140.

Шошин Сергей Владимирович
ПРИМЕНЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА
НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ (В УСЛОВИЯХ
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ)

Доцент кафедры уголовного, экологического права и криминологии
юридического факультета Саратовского национального исследовательского
государственного университета имени Н.Г.Чернышевского, и.о. зав. кафедрой
уголовного права и процесса Поволжского института (филиала) Всероссийского
государственного университета юстиции (РПА Минюста России) в г. Саратове,
кандидат юридических наук, доцент, г. Саратов, Российская Федерация,
докторант очной формы обучения философского факультета Карлова
университета, г. Прага, Чешская Республика, sergeuei8@mail.ru

Вопросы, касающиеся информационно-правового обеспечения природопользования и охраны окружающей среды, традиционно, ранее привлекали внимание исследователей [1, с. 5]; [2, с. 115]; [3, с. 116]. Вместе с тем, стоит учесть, что потенциал информационных технологий, способный оказать позитивное воздействие на процедуру реализации конституционного права на здоровую окружающую среду не ограничивается сугубо информационно-правовым обеспечением [4, с. 286]. В частности, на принятие надлежащих управленческих решений как на федеральном (государственном), так и на региональном и местном уровнях в современных условиях весьма серьезное влияние оказывает содержание информации, сосредоточенной в результатах мониторинга социальных сетей по соответствующему вопросу [5, с. 123]. Подобный довольно инновационный аспект учета мнений конкретных представителей российского электората, нашедший свое отражение в социальных сетях и иных материалах, размещенных в сети Интернет, можно оценить как позитивный элемент в российской государственной политике. Мнение широких слоев представителей общественности, как активистов, так и рядовых пользователей всемирной сети Интернет, порой, может оказаться способным предостеречь органы власти и управления от принятия не в полной мере взвешенных и поспешных решений. Особое значение такая публичность, предшествующая принятию управлен-