

ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ – ВАЖНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Г. А. Василевич

*Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права
юридического факультета БГУ, Минск, Беларусь
Gregory_1@tut.by*

Устойчивое социально-экономическое развитие государства находится в прямой зависимости от того, насколько нормотворческая деятельность и правоприменение эффективно воздействуют на социальные процессы, насколько оправдываются ожидания граждан от деятельности органов государственной власти. Информационная открытость (транспарентность) действий в этих сферах – важный фактор легитимности органов государственной власти.

Ключевые слова: нормотворчество; правоприменение; транспарентность; принципы.

TRANSPARENCY OF REGULATORY ACTIVITIES IS AN IMPORTANT COMPONENT OF STATE POLICY

G. A. Vasilevich

*Doctor of Law, Professor, Head of the Department of Constitutional Law, Faculty of Law,
Belarusian State University, Minsk, Belarus
Gregory_1@tut.by*

Sustainable socio-economic development of the state is directly dependent on the extent to which rule-making and law enforcement effectively affect social processes, to what extent the expectations of citizens from the activities of state authorities are justified. Information openness (transparency) of actions in these areas is an important factor in the legitimacy of public authorities.

Keywords: rule-making; law enforcement; transparency; principles.

В науке подчеркивается, что право имеет возможности «нормативного опережения действительности» [1, с. 118]. Однако обычно они подчеркивают общее значение принципов права (их влияние на всю сферу регулирования, в том числе на развитие подзаконного законодательства, разрешения коллизий и др.) [2, с. 43–44], и не всегда акцентируют внимание на том, как конкретные принципы, например принцип информационной открытости (транспарентности), влияют на характер отношений между различными субъектами права. С этих же позиций в юридической науке рассматривается информационная открытость (транспарентность) государственного управления в качестве общего принципа публичного права.

Как нам представляется, важны обратные импульсы – от граждан в сторону власти. Эффективность права в обеспечении развития личности зависит от многих факторов, в том числе от ожиданий граждан определенных решений со стороны государства. То есть можно вести речь о результативности правового регулирования социально-экономических отношений. Ведь чем точнее совпадают решения институтов государственной власти с этими ожиданиями, тем успешнее их реализация.

В современных условиях патерналистский тип отношений между государством и человеком, между государством и обществом себя изживает, выстраивается новый характер отношений между этими субъектами. Рост правовой культуры, правового сознания граждан меняет сложившуюся ранее парадигму отношений: растет число людей, которые осознают себя полноправными субъектами политического процесса. На наш взгляд, устойчивое социально-экономическое развитие государства находится в прямой зависимости от того, насколько нормотворческая деятельность и правоприменение эффективно воздействуют на социальные процессы. Поэтому актуальными являются адекватность правового регулирования потребностям общественного развития, предсказуемость развития права, равенство всех перед законом и судом, гарантированность правосудия (право на объективный, беспристрастный и независимый суд), право на квалифицированную юридическую помощь, на презумпцию невиновности и другие факторы, обеспечивающие, как пишет Н. С. Бондарь, общественный консенсус [3, с. 3].

Открытость государственного управления является общеотраслевым принципом правового регулирования. Именно для нахождения оптимального баланса публичных и частных интересов, их надлежащей правовой регламентации важно обеспечить транспарентность подготовки, принятия и введения в действие нормативных правовых актов. Это позволяет предупредить возможные коллизии и иные дефекты в нормотворчестве, осуществить общественную (профессиональную) экспертизу проектов, спрогнозировать возможные последствия в связи с введением в действие актов законодательства и в большей степени обеспечить «принятие» обществом решений органов государственной власти, что не менее важно, чем соблюдение многих юридических формальностей, пусть и вполне обоснованных.

Нынешний век информационных технологий принципиально меняет содержание многих ранее устоявшихся отношений. Разделяем позицию о том, что динамичное развитие информационных технологий, доступ к ним населения стали катализатором трансформации устоявшихся социальных, экономических, правовых и управленческих моделей XX в.; новая ситуация потребовала от государства поиска эффективных средств для решения широкого спектра управленческих задач и функций» [4, с. 83].

Опыт зарубежных государств свидетельствует, что цифровизация права обеспечивает более динамичное развитие отношений между государством,

обществом и человеком. В связи с этим высказываются идеи относительно того, что искусственный интеллект заменит юристов при подготовке проектов актов, в том числе проектов законов. Можно отметить, что искусственный интеллект все более проникает в социальную жизнь. Это позволяет предположить, что искусственный интеллект, создаваемый с помощью коллектива информационщиков, юристов, социологов, специалистов в области социальной психологии, может оказать значительную помощь если не в создании идеальных проектов нормативных правовых актов, то в их экспертизе, выявлении пробелов и неточностей, противоречий, иных дефектов, которые могут оказать неблагоприятное воздействие. На данном этапе информационные технологии в первую очередь могут быть использованы в этих целях. В частности, искусственный интеллект можно было бы использовать при подготовке «чернового» варианта будущего проекта для проведения правовой экспертизы. Однако окончательную юридическую оценку на данном этапе развития должны осуществлять профессионалы-юристы.

Повышению эффективности нормотворческого процесса за счет информационных технологий может способствовать создание в министерстве, государственном комитете системы сбора, регистрации и обработки нормативных правовых актов. В рамках министерства, государственного комитета полезно было бы создать базы мониторинга правоприменения, анализа ведомственных нормативных актов, обращений граждан, электронных версий документов.

Следует формировать досье крупных и важных нормативных правовых актов. Оно должно включать информацию об инициаторах, разработчиках проекта, лицах, согласовавших проект, результатах правовой, в том числе антикоррупционной, экспертизы, лицах их проводивших, прогнозе регулирующего воздействия, результатах правового мониторинга.

Позитивную оценку имеет создание системы обеспечения нормотворческой деятельности, позволяющей размещать электронные версии документов, а также учет прохождения проектов актов по всем стадиям нормотворческого процесса, с обязательным подключением к ней всех субъектов права нормотворческой инициативы.

В Национальном центре правовой информации Республики Беларусь (НЦПИ) создана система формирования Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (АИС НРПА). На ее основе разрабатывается автоматизированная информационная система по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество»), что «позволит обеспечить автоматизацию прохождения проектов нормативных правовых актов по всем стадиям нормотворческого процесса, включая подготовку проекта текста, его согласование, проведение соответствующих экспертиз, публичное обсуждение, подписание правового акта и его официальное опубликование. Использование данной системы даст возможность обеспечить полный и транспарентный цикл подготовки проекта

нормативного правового акта и его принятия, а также позволит кардинально сократить переписку между государственными органами, упростить, цифровизировать и, как следствие, ускорить нормотворческий процесс [5, с. 14].

В Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» указано на такое важное направление законотворческого процесса, как прогнозирование последствий принятия нормативного правового акта, оценка его регулирующего воздействия. В юридической литературе в последние годы много внимания уделяется учету возможных рисков в связи с принятием и введением в действие акта законодательства [6, с. 159]. Информационная открытость нормотворческого процесса является важным условием проведения научного анализа подготовленных проектов. Он может проводиться как инициативно по желанию отдельных представителей науки, излагающих, например, свою позицию в печати, так и планомерно, так как в действующем Законе «О нормативных правовых актах» в качестве одного из принципов такого процесса названа научность. В этой связи необходимо сформировать научную методику оценки состояния законодательства. В качестве соответствующих показателей можно использовать: 1) степень отражения конституционных принципов (например, об обратной силе законов); 2) наличие базовых законов (например, программных); 3) равномерность развития отраслей законодательства; 4) адекватность решаемым задачам экономического, социального и политического развития, обеспечения прав граждан; 5) открытость и доступность законодательства; 6) уменьшение правонарушений; 7) соответствие принципам и нормам международного права.

Основательная научная дискуссия относительно концепции важных законопроектов и иных актов, их ключевых положений способна привлечь внимание разработчиков проектов к тем нормам, которые нуждаются в корректировке.

В законе «О нормативных правовых актах» названы принимаемые различными органами акты. На практике часто принимаются программы, концепции, стратегии и т.п. Обсуждение проектов программ и концепций должно стать распространенной практикой, как на республиканском, так и на местном уровне. Ведь программы разрабатываются для достижения приоритетов и целей социально-экономического развития. Весомый вклад здесь могут внести не только отдельные граждане, но и частные кампании [7, с. 76–87]. Нами разделяется высказанное в литературе мнение о необходимости повышения роли преамбулы нормативного правового акта. В преамбулах крупных актов, существенно влияющих на правовую ситуацию, следовало бы давать краткий анализ состояния правового регулирования, цели, которые ставятся в связи с его принятием и прогноз их достижения (В этом плане примером могут быть директивы Главы государства) [8, с. 24–25].

Точная оценка регулирующего воздействия позволяет государственным органами увидеть последствия принимаемых ими решений и, как верно

отмечено белорусскими учеными, «внедрить действительно эффективные регуляторные элементы» [9, с. 14].

Одним из важнейших научных направлений должно стать развитие теории экономического анализа права. Не затрагивая широко проблему целеполагания в праве, отметим важность такого подхода, согласно которому оценка позитивного права осуществляется с точки зрения его экономической эффективности [10, с. 132]. Значимость этого направления предопределяется теми позитивными результатами теоретического и прикладного характера, которые можно получить, обеспечив симбиоз юридической мысли и экономической науки. Конкретные шаги следовало бы делать, начиная с отдельных актов и отраслей права.

Полагаем назревшей является реализация высказанной в литературе идеи о необходимости принятия Управленческого (Административного) кодекса Республики Беларусь [11], в котором бы системно были решены вопросы, связанные с созданием и функционированием органов исполнительной власти, особенностями нормотворческой деятельности, в частности, инициированием проектов нормативных актов субъектами такой инициативы, порядком обсуждения и рассмотрения, проведением экспертизы, прогнозом регулирующего воздействия, проведением правового мониторинга и др. Это важно сделать, так как система исполнительной власти, в отличие от представительной и судебной властей, является более закрытой для общественного контроля.

Потенциал информационных технологий для применения на практике велик. Уже сейчас по опыту других стран можно было бы их использовать для предупреждений правонарушений. В 2005 г. автором было высказано предположение, что в перспективе отдельные административные дела, например, в области нарушения правил дорожного движения, будут рассматриваться на основе разработанной компьютерной программы. В этом случае меньше было бы злоупотреблений [12, с. 12]. Определенные элементы уже внедрены при фиксации нарушений скоростного режима и привлечении к административной ответственности. В настоящее время, полагаем, следует уже предпринимать меры по возможному рассмотрению с использованием искусственного интеллекта дел о таможенных, налоговых правонарушениях. Именно в этой сфере правовые отношения должны быть наиболее «формализованными»: права, обязанности, ответственность (обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность) должны быть четко «описаны» в законе. Это позволит уменьшить коррупцию в данных сферах, в том числе и при разрешении конфликтных ситуаций.

На наш взгляд, для устойчивого развития государства и общества важны два направления: 1) переход от традиционной реализации права гражданина на получение информации к активности самих органов государственной власти в раскрытии информации о своей деятельности; 2) обратные импульсы – от граждан в сторону власти.

Библиографические ссылки

1. *Тихомиров Ю. А.* Управление на основе права. М. : Формула права, 2007. 485 с.
2. *Талатина Э. В.* Принцип транспарентности в публичном праве // Государство и право, 2015. № 5. С. 40–47.
3. *Бондарь Н. С.* Конституционализация социально-экономических отношений развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М. : ООО «Викор-Медиа», 2006. 224 с.
4. *Журавлева Л. В.* Информационные технологии в современном мире (обзор) // Право и информатизация общества : сб. науч. тр. / РАН ИНИОН, Центр социальных науч.-информ. исслед. М., 2002. С. 75–88.
5. *Коваленко Е. И.* Электронное правительство: современное состояние и перспективы развития // Конституционные основы развития Республики Беларусь как социального государства в современных условиях : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 3–4 окт. 2019 г. / Белор. гос. ун-т ; редкол.: Г. А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. Минск : БГУ, 2019. 556 с.
6. *Тихомиров Ю. А.* Правовое регулирование: теория и практика. М. : Формула права, 2010. 400 с.
7. Экономические казусы законодательства: монография / под ред. Н. Казанцева. М. : Проспект, 2019. 280 с.
8. *Василевич С. Г.* Роль и значение преамбулы нормативного правового акта в нормотворчестве и правоприменении // Право.by. 2016. № 2. С. 21–26.
9. Оценка регулирующего воздействия законодательства в сфере экономической деятельности / Д. В. Шаблинская [и др.]; под ред. В. К. Ладутько, М. Н. Сатолиной. Минск : Беларуская навука, 2020. 278 с.
10. Эффективность законодательства в экономической сфере: науч.-практ. исследование / отв. ред. проф. Ю. А. Тихомиров. М. : Волтерс_Клувер, 2010. 384 с.
11. *Василевич С. Г.* О государственном управлении: понятие, цели, критерии эффективности // Проблемы управления. 2014. № 4(53). С. 147–151.
12. *Василевич Г. А.* Проблемы правовой информатизации // Информационные технологии в Республике Беларусь. 2005. № 2. С. 6–12.