

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ВЕДОМСТВЕННОМ НОРМОТВОРЧЕСТВЕ И ПРАВОПРИМЕНЕНИИ

Василевич Г.А.

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного права Белорусского государственного университета, заслуженный юрист Республики Беларусь

Статья посвящена внедрению информационных технологий в процесс нормотворчества и правоприменения в министерствах и государственных комитетах. Проанализировано действующее законодательство и высказаны некоторые предложения по его совершенствованию.

Сегодня общепризнанным является мнение о том, что информационные технологии способны коренным образом повлиять на отношения государства и человека, содействовать расширению прав и свобод, обеспечить более экономное (эффективное) правовое регулирование общественных отношений. По мере развития научно-технического прогресса в области информационных технологий их потенциал и реализация постоянно расширяются. Это также затрагивает нормотворчество. Республика Беларусь является одной из первых, кто на постсоветском пространстве начал активно внедрять в нормотворческую сферу информационные технологии.

В юридической литературе и на практике, как представляется, больше внимания уделяется внедрению информационных технологий в процесс законотворчества, функционирования коллегиальных представительных органов. Несколько меньше пока обращается внимание на нерешенные вопросы в деятельности министерств и государственных комитетов. Однако в национальной правовой системе существенную долю среди актов законодательства составляют ведомственные акты, то есть акты министерств и государственных комитетов.

В качестве основной причины возникновения и существования ведомственного нормотворчества называют объективную потребность детализировать правовую регламентацию отношений [1]. При помощи ведомственного нормотворчества государство имеет возможность более эффективно воздействовать на общественные отношения. Ведомственное нормотворчество характеризуется упрощенным порядком подготовки, подзаконностью и дополняющим характером по отношению к актам более высокого уровня [1]. В качестве цели подзаконного правового регулирования называют адаптацию общих типичных правовых норм законов при сохранении их сути. Утверждается,

что из законов нельзя делать подробные инструкции, детализация и конкретизация законов должна осуществляться в ведомственных нормативных актах [2, с. 28–29].

В нынешних условиях динамичного времени приоритетным направлением развития системы государственного управления, повышения качества оказываемых государственных услуг гражданам, повышения эффективности и транспарентности работы государственного аппарата, противодействия коррупции является все более широкое внедрение информационных технологий в повседневную практику государственных органов.

Каждое ведомство (министерство, государственный комитет) ответственно за свою сферу. Их функции и полномочия направлены преимущественно на социально-экономическую сферу. Чтобы здесь развитие шло более интенсивно, надо повышать обоснованность и оперативность решения. Сегодня все современные государства нацелены на создание цифровой экономики. Как определено в Указе Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», цифровая экономика – это хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде, обработка больших объемов и использование результатов анализа которых по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, технологий, оборудования, хранения, продажи, доставки товаров и услуг. Цифровая экономика, к которой вначале относили электронную торговлю, электронные финансовые услуги, иные финансовые решения, в настоящее время включает и государственное управление.

Цифровую экономику можно рассматривать и как цель, и как средство решения стоящих перед ведомством задач. Именно используя информационные технологии, специалисты в данной области совместно с юристами, экономистами, социологами способны более успешно готовить ведомственные нормативные акты. Очень важной является проблема прогноза последствий принятия ведомственного нормативного правового акта. Проводить соответствующие расчеты и надо названным специалистам.

Одним из результатов внедрения информационных технологий может быть обеспечение информационной открытости порядка подготовки и принятия актов органами государственного управления, а значит больших возможностей для реализации гражданами своего права

на управление делами государства. Давно стоит задача обеспечения пакетного принципа подготовки нормативных правовых актов. В этой связи полагаем, что при разработке проекта закона или иного законодательного акта, определении их концепции в составе соответствующей рабочей группы должны быть представители соответствующего ведомства (обычно так и происходит). Одновременно с процессом подготовки проекта законодательного акта целесообразно вести разработку проекта ведомственного акта. Особенно интенсивно такая работа могла бы происходить после одобрения проекта закона в первом чтении в Палате представителей Национального собрания. На наш взгляд, полезно было бы в рамках головной комиссии, ответственной за подготовку законопроекта, обсуждать основные положения будущего ведомственного акта, если необходимость его принятия вытекает из данного проекта (аналогично следовало бы поступать, если предполагается принятие акта Правительства). Обмен информацией между этими инстанциями (Парламентом, Правительством, министерством) также можно организовать при разработке комплекса актов, используя информационные технологии. Информационное взаимодействие органов исполнительной власти с иными нормотворческими субъектами весьма важно для повышения качества нормотворчества.

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.

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.

Повышению эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти способствует создание систем по размещению в сети Интернет информации о деятельности органов государственной власти, система учета и контроля результатов работы с обращениями граждан. В перспективе желательно, чтобы руководители ведомств не только непосредственно, но и используя информационные технологии общались с гражданами, отвечали на их вопросы и претензии. Это способно интенсифицировать процесс общения с людьми

и решения их проблем. В Российской Федерации общение с гражданами через видеоблоги становится реальностью.

Нередко в актах имеются неясные для понимания положения, упущения и др. Устранение пробела или иного дефекта в законодательстве возможно посредством толкования соответствующего акта. Нами уже обращалось внимание на то, что следует придерживаться правила, в соответствии с которым даты введения в действие толкуемого акта и акта толкования совпадают. Уместно лишь одно исключение, когда в результате толкования акта ограничиваются права и свободы, возникают новые обязанности. В этом случае акт толкования должен вводиться в действие по меньшей мере со дня опубликования. Необходимо упорядочить дачу разъяснений актов, определить лиц, уполномоченных в рамках ведомства на их осуществление, а также исключить ответственность граждан и субъектов хозяйствования, если они следовали ранее данному разъяснению представителя ведомства. Основные правила официального толкования нормативных правовых актов предусмотрены в ст. 70 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 года «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

Если ознакомиться с размещенными на интернет-ресурсах актами законодательства, то можно увидеть весьма разнообразную картину, что, на наш взгляд, нежелательно. Так, некоторые государственные органы, давая разъяснения и размещая их на своих сайтах или в базе «КонсультантПлюс», не указывают, кто из официальных лиц дает разъяснение, название акта (документа), его другие реквизиты (например, дата принятия). Есть примеры, когда «разъяснение» по важным вопросам дается от имени пресс-центров органов государственного управления. Конечно, и в этом случае определенная помощь оказывается обратившимся с вопросом, а также иным потенциальным исполнителям данного акта. Однако для правового государства, как уже отмечено выше, присущ более высокий по своему уровню правопорядок. Особенно беспокоит субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью, то, что нередко, получив разъяснение (ответ) от соответствующего субъекта власти и действуя в соответствии с ним, в последующем контролирующие (надзорные) органы действуют исходя из своего понимания нормы, не соглашаются с данным разъяснением. В итоге субъект хозяйствования привлекается к юридической ответственности, хотя действовал в соответствии с полученным разъяснением. Таковую практику надо исключить [3, с. 20–28].

Автором вносилось предложение о вступлении в силу нормативных актов после их официального опубликования в электронном виде [4,

с. 12]. Вместе с тем наиболее важные ведомственные акты, касающиеся прав и свобод граждан, желательно публиковать в печатных изданиях.

Одной из проблем в работе министерств и государственных комитетов является коррупция. Много фактов злоупотреблений при совершении государственных закупок. Справедливо замечание, что противодействие коррупции не может сводиться к улучшению правоприменительной практики, принятию антикоррупционного законодательства, то есть актов, направленных на борьбу с этим явлением, принятию превентивных мер. Важны также усилия по предотвращению коррупциогенности законодательства [5, с. 58].

Французский профессор Жерар Марку выделял две стратегии сдерживания коррупции: 1) либерализация экономики и развитие конкуренции; 2) открытое управление обществом, в котором существует эффективный контроль за работой государственных органов, а также функционируют независимые органы следствия и правосудия [5, с. 84]. Отмечая соответствующую корреляцию между коррупцией и конкуренцией, он вместе с тем подчеркивает, что «не всегда регламентация является отрицательной», а «многие нормы являются социально и экономически полезными производительными» [6, с. 85]. Типичный пример, где конкуренция не может быть полноценной, это здравоохранение и сфера образования [6, с. 86].

Важным фактором противодействия коррупции является публичная отчетность. С учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое государство-участник принимает в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и в надлежащих случаях процессам принятия решений. Такие меры могут включать среди прочего следующее:

а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать в надлежащих случаях информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;

б) упрощение административных процедур в надлежащих случаях для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; и

с) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации [7, ст. 10].

Таким образом, ведомственное нормотворчество и правоприменение имеет важное значение для укрепления законности и правового порядка в стране, обеспечения прав и свобод граждан, надлежащего выполнения ими возложенных обязанностей.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Глебова, Н. А. Ведомственное нормотворчество [Электронный ресурс] / Н. А. Глебова. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/vedomstvennoe-normotvorchestvo>. – Дата доступа: 28.04.2018.
2. Ведомственное нормотворчество: теория и практика применения : монография / под ред.: М. А. Лапиной, В. А. Баранова. – М. : Проспект, 2014. – 240 с.
3. Василевич, Г. А. О некоторых направлениях дальнейшего повышения культуры опубликования и введения в действие нормативных правовых актов / Г. А. Василевич // Актуальные вопросы развития правовой информации в условиях формирования информационного общества : сб. науч. ст. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь ; под общ. ред. Е. И. Коваленко. – Минск : Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2017. – 464 с.
4. Василевич, Г. А. / Информационные технологии в Республике Беларусь: правовые реалии и перспективы / Г. А. Василевич // Проблемы правовой информатизации. – 2005. – № 2. – С. 6–12.
5. Коррупциогенность законодательства: причины, факторы, преодоление : монография / Н. А. Абузарова [и др.] ; отв. ред. Е. И. Спектор, А. М. Цирин. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации ; Юрид. фирма «Контракт», 2013. – 304 с.
6. Марку, Ж. Суждения о противодействии коррупции / Ж. Марку // Современные стандарты и технологии противодействия коррупции : материалы Третьего Евразийского антикоррупционного форума, Москва, 24–25 апреля 2014 г. / С. Е. Нарышкин [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева. – М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2015. – 224 с.
7. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 25 нояб. 2004 г., № 344-З // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2018. – Ст. 10.