

УДК 342.571

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В НОРМОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ КАК ФОРМА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

канд. юрид. наук, доц. **И.Н. КИРЯКОВА**
(Полоцкий государственный университет)

Рассматривается проблема, свидетельствующая о том, что в настоящее время в процесс построения эффективного государственного управления необходимо включать не только государственный аппарат, но и гражданское общество, создавая условия для того, чтобы граждане были активными участниками. Данная тенденция полностью соответствует положениям Конституции Республики Беларусь, закрепляющим народ в качестве источника власти, а также право граждан на управление делами общества и государства. Показано, что важнейшей сферой деятельности государственных органов Республики Беларусь является нормотворчество и развитию активного участия граждан в нем должно способствовать использование современных информационно-коммуникационные технологий.

Ключевые слова: *нормотворческий процесс, законодательная инициатива, общественный контроль, электронная демократия, управление государством, граждане, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, гражданское общество, электронные услуги.*

Введение. В настоящее время одним из важнейших направлений государственной политики многих стран, включая Республику Беларусь, является реализация концепции «электронного правительства», которая позволяет гражданам быть активными участниками, проводить оценку и контроль за качеством государственного управления. В Республике Беларусь предусмотрено множество форм участия граждан в осуществлении государственного управления. Автором (И. К.) – предлагается проанализировать активность и формы участия граждан в нормотворческом процессе в Республике Беларусь.

Редакция Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 20.07.2009 г. не закрепляла принципа демократии как отдельного принципа нормотворческой деятельности [1]. Однако в пункте 5 статьи 6 новой редакции Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая вступает в силу 01.02.2019 г., закрепленный в качестве принципа нормотворческой деятельности принцип защиты интересов общества трактуется как учет мнения населения республики и интересов иных объединений граждан [2].

Законодательством Республики Беларусь предусмотрены различные формы участия граждан в нормотворческой деятельности: 1) право законодательной инициативы; 2) участие в нормотворчестве через референдум.

Основная часть. В частности, Г.А. Василевич выделяет два вида уровней законодательной инициативы: 1) в связи с предложением о принятии обыкновенного законодательного акта; 2) об изменении Конституции [3, с. 344]. Законодательная инициатива граждан взаимосвязана с институтом референдума. В статье 111 Избирательного кодекса Республики Беларусь под референдумом понимают способ принятия гражданами решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни [4]. Другой ученый, Е.П. Гуйда, отмечает, что институт референдума является выражением мнения всего (или большинства) населения соответствующей территории, на которой проходит всенародное голосование, а законодательная инициатива представляет собой видение о должном (возможном) правовом регулировании лишь части общества [5]. Тем самым Е.П. Гуйда считает более приемлемым референдум как способ реализации воли всего народа в сфере нормотворчества.

Однако в настоящее время гражданами не был внесен ни один законопроект в Парламент Республики Беларусь. Большинство законопроектов (90%) вносятся Правительством Республики Беларусь [6, с. 284]. Количество референдумов, проведенных в Республике Беларусь, также свидетельствует об отсутствии активного участия граждан в нормотворческой деятельности посредством данной формы. Участие граждан в государственном управлении в Республике Беларусь в целом реализуется только в форме представительной демократии. Однако с уверенностью можно утверждать, что только принятое посредством институтов непосредственной демократии решение является максимально легитимным, поскольку является отражением не только общественного мнения, но и общественной пользы, так как народу как участнику правовых отношений придется его реализовывать. Следует также указать на современные концепции непосредственной демократии. Так, разработанная зарубежными исследователями (П. Пэйтманом, Дж. Циммерманом и другими), концепция артиципаторной демократии предлагает вернуться к классическим идеалам демократии, которая предусматривает активное участие граждан в обсуждении и принятии

решений по главным вопросам общественной жизни. Следует согласиться с утверждением Г.А. Криворова о том, что именно активное участие граждан в управлении государством является залогом существования зрелого гражданского общества [7, с. 33].

В настоящее время в Республике Беларусь необходимо повысить активность участия граждан в нормотворчестве. Выше были указаны формы участия граждан в нормотворческой деятельности. Сущность нормотворческой инициативы состоит в том, чтобы вовлечь в процесс создания нормативных правовых актов граждан Республики Беларусь путем создания соответствующих условий для этого. Порядок реализации гражданами права законодательной инициативы предусмотрен Законом Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [8]. Однако большинство белорусских ученых считают установленную вышеназванным Законом процедуру сложной. Как отмечает Е.П. Гуйда, наиболее важными факторами, которые влияют на возможность реализации гражданами права законодательной инициативы, являются: разумность установленной численности инициативной группы; оптимальность требований к составу документов, которые должны предоставляться вместе с нормотворческой инициативой [9, с. 152].

Законодательство Республики Беларусь, регулирующее порядок реализации гражданами права законодательной инициативы нуждается в совершенствовании, целью которого является обеспечение активного участия граждан в нормотворчестве. Считаем, что первым направлением такого совершенствования должно стать сокращение установленной численности состава инициативной группы. Однако данное изменение не должно привести к созданию упрощенной процедуры, которая способствует увеличению количества проектов нормативных правовых актов, не отвечающих требованиям их значимости для государства и общества. Второе направление совершенствования мы связываем с обеспечением возможности инициативной группе в установленный (месячный) срок собрать подписи граждан. Для этого предлагается законодательно закрепить в качестве способа сбора подписей использование Интернет-ресурса. Третье направление совершенствования должно обеспечить эффективность гражданской инициативы в сфере нормотворчества. Для этого наряду с уменьшением установленной численности инициативной группы, закреплением возможности сбора подписей с использованием Интернет-ресурса необходимо закрепить на законодательном уровне принципы реализации законодательной инициативы, которые обеспечили бы гражданам роль эффективного помощника в нормотворчестве.

В Законе Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» закреплены следующие принципы реализации законодательной инициативы: право законодательной инициативы реализуется гражданами свободно; гражданин лично решает, участвовать ли ему в реализации права законодательной инициативы; никто не вправе препятствовать законному осуществлению гражданами права законодательной инициативы, ограничивать его либо принуждать к реализации этого права [8]. Данные принципы устанавливают порядок реализации гражданами права законодательной инициативы. Вместе с тем они не отражают требований, в соответствии с которыми должен формироваться сам законопроект. Видится обоснованным дополнение указанных принципов принципом финансово-экономической обоснованности, выбора соответствующей формы правового акта и оптимальности выбора метода правового регулирования. Данный шаг позволит повысить вероятность того, что положения именно данного законопроекта станут впоследствии законом.

Следует отметить, что в науке является дискуссионным вопрос о круге субъектов законодательной инициативы. В Республике Беларусь право законодательной инициативы принадлежит гражданам Республики Беларусь, обладающим избирательным правом. Данное положение позволяет утверждать о том, что указанным правом не обладают недееспособные, лица, находящиеся в местах лишения свободы по приговору суда, а также иностранные граждане. Как отмечает Е.П. Гуйда, допуск иностранных граждан к данной форме народовластия может сказаться на эффективном функционировании страны [9, с. 156]. Поэтому целесообразным считаем наделение иностранных граждан, по аналогии с избирательным правом, правом нормотворческой инициативы на местном уровне при принятии решений местными Советами депутатов Республики Беларусь.

Отдельно следует коснуться вопросов участия граждан в нормотворчестве посредством референдума. Содержащееся в статье 111 Избирательного кодекса Республики Беларусь понятие референдума, под которым понимается способ принятия гражданами решений по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни [4], не в достаточной мере отражает возможность принятия посредством референдума также и законов. В результате на законодательном уровне право граждан посредством референдума принять закон прямо закреплено только в статье 140 Конституции Республики Беларусь, согласно которой разделы I, II, III, IV, VIII могут быть изменены только через референдум. В связи с этим считаем обоснованным предложение Е.П. Гуйды о необходимости дополнения статьи 111 Избирательного кодекса Республики Беларусь положением о том, что референдум является также способом принятия

законов [10, с. 198]. В связи с этим необходимо внести изменения в нормы Избирательного кодекса Республики Беларусь в отношении предмета референдума. В части 3 и 4 статьи 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь содержится исчерпывающий перечень вопросов, которые не могут быть предметом республиканского и местного референдума. Однако законодательство Республики Беларусь не содержит конкретного перечня вопросов, которые выносятся на референдум. Видится необходимым законодательно закрепить в статье 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь открытый перечень вопросов, по которым могут быть приняты законы посредством референдума.

На современном этапе Республики Беларусь в процессе государственного управления активно используются информационно-коммуникационные технологии, в том числе в процессе нормотворчества. Получают свое развитие общественные обсуждения нормативных правовых актов. По мнению Н.В. Лариной, публичное обсуждение находится на стыке между демократией прямой и представительной, так как граждане непосредственно не принимают властного решения, однако обсуждения позволяют создать эффективную систему оценки и учета общественного мнения при подготовке проектов нормативных правовых актов [11, с. 34]. Многими учеными и практиками исследуется институт общественного обсуждения как особая форма общественного контроля [12–14].

Сегодня в Республике Беларусь данная форма участия в нормотворческом процессе получило свое правовое регулирование в таких нормативных правовых актах, как:

- Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» от 20.07.2009 г. (статья 8) [1];

- постановление Совета Министров «Об организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства, вопросов осуществления предпринимательской деятельности» [15];

- постановление Совета Министров «Об утверждении Положения о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» [16];

- постановление Совета Министров «Об утверждении Положения о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений» [17] и других нормативных правовых актах.

Однако недостатком организации общественных обсуждений в Республике Беларусь является отсутствие единого нормативного акта, который бы регулировал общий порядок их проведения и закреплял механизм реализации общественной инициативы. Цель последней – расширение возможных форм реализации права граждан Республики Беларусь на участие в управлении делами государства.

В редакции Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая вступает в силу 01.02.2019 г., институт общественного обсуждения получил более детальную регламентацию, однако есть вопросы, которые не получили своего отражения и в данной редакции закона.

Для активизации участия граждан в управлении государством и создания для этого правовой основы автором видится необходимость принятия в Республике Беларусь Закона Республики Беларусь «Об общественном контроле», в котором будут закреплены: субъекты, которые могут осуществлять общественный контроль; формы общественного контроля; сроки проведения каждой из форм общественного контроля; сферы деятельности государственных органов, подлежащие общественному контролю; сферы деятельности государственных органов, в отношении которых не может осуществляться общественный контроль; ответственность субъектов общественного контроля за нарушение законодательства Республики Беларусь.

В вышеуказанном Законе должна содержаться отдельная глава, посвященная порядку организации общественных обсуждений, которая кроме общих положений, отраженных в редакции Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (вступает в силу 01.02.2019 г.), будет регламентировать следующее: 1) закрытый перечень случаев, когда проведение общественных обсуждений является обязательным; 2) правовые последствия общественных обсуждений и порядок отражения поступивших предложений в финальной редакции проекта; 3) критерии, по которым должны оцениваться проекты нормативных правовых актов; 4) требование о размещении информации о дальнейшей судьбе проекта нормативного правового акта, который подлежал общественному обсуждению, и предложениях, которые были в нем учтены.

Среди критериев, по которым должны оцениваться проекты нормативных правовых актов, можно выделить такие, как: 1) необходимость принятия нормативного правового акта; 2) степень доступности и ясности содержания акта; 3) экономическая обоснованность; 4) полнота охвата регулируемых актом отношений в той или иной сфере; 4) степень соответствия и соотношения содержания с действующими нормативными правовыми актами в той же сфере; 5) иные предложения по обсуждаемому нормативному правовому акту.

Следует указать на то, что в науке разделяются два понятия: общественное обсуждение уведомления о подготовке проекта нормативного правового акта и общественное обсуждение самого проекта нормативного правового акта [18]. Считаем обоснованным указать в главе Закона Республики Беларусь «Об общественном контроле», которая посвящена общественным обсуждениям, случаи, когда обсуждение о подготовке проекта нормативного правового акта является обязательным, а когда – факультативным.

В редакции Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая вступает в силу 01.02.2019 г., закреплена в качестве единой информационной площадки публичных обсуждений – сайт «Правовой форум Беларуси» в глобальной компьютерной сети Интернет с отражением сведений об обсуждении на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь. Одновременно предлагается общественное обсуждение на сайтах отдельных государственных органов.

Автором (И. К.) предлагается создание в Республике Беларусь единой информационной системы «Электронная демократия», которая представляет собой коммуникационную площадку, которая позволяет:

- проводить обсуждения общественно значимых вопросов;
- осуществлять обсуждение проектов нормативных правовых актов;
- оценивать деятельность государственных органов;
- формировать рейтинги и статистики деятельности государственных органов;
- вести официальные блоги органов государственной власти;
- формировать обращения в виде заявлений, предложений, жалоб и направлять эти обращения в организации по принадлежности и иные формы участия граждан в управлении государством.

С целью исключения случаев, когда проведение общественного обсуждения сводится к простой формальности из-за неучастия граждан в силу тех или иных причин в обсуждении проекта нормативного правового акта, предлагаем использовать метод «жюри присяжных» [19, с. 57–78]. Для этого необходимо учреждение общественного Совета по обсуждению проектов нормативных правовых актов. Его состав формируется из 12 представителей граждан (по 2 гражданина от каждой области), которые систематизируют предложения граждан, поступающие в ходе обсуждения проекта нормативного правового акта, а в случае отсутствия предложений дают свою оценку выносимому на общественное обсуждение акту. Правовой статус Совета предлагается определить Постановлением Совета Министров Республики Беларусь. Непосредственный же состав Совета утверждает государственный орган (организация), который выносит нормативный правовой акт на обсуждение.

Для расширения участия граждан в управлении делами общества и государства, в частности в нормотворчестве, предлагаем в главе Закона Республики Беларусь «Об общественном контроле», которая посвящена общественным обсуждениям, закрепить общественную инициативу, имеющую целью отмену, дополнение или изменение действующего нормативного правового акта.

Заключение. В настоящее время в Республике Беларусь требуется повысить активность участия граждан в нормотворческом процессе, способствовать которой может как совершенствование законодательства Республики Беларусь, так и использование современных информационно-коммуникативных технологий.

Предлагаются следующие направления, осуществление которых позволит создать надлежащие условия для активного участия граждан в нормотворческом процессе:

- 1) закрепление в Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» принципа демократии в качестве одного из принципов нормотворчества;
- 2) внесение изменений в Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» в отношении сокращения установленной численности инициативной группы, занимающейся сбором подписей;
- 3) закрепление в Законе Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» в качестве способа сбора подписей использование Интернет-ресурса;
- 4) внесение дополнений в Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», направленных на закрепление принципов, в соответствии с которыми должен формироваться законопроект. К таким принципам можно отнести принцип финансово-экономической обоснованности, выбора соответствующей формы правового акта и оптимальности выбора метода правового регулирования;
- 5) внесение изменений в статьи 111 и 112 Избирательного кодекса Республики Беларусь, направленных на закрепление возможности принятия законов посредством референдума, а также открытого перечня вопросов, по которым могут быть приняты законы посредством референдума;
- 6) принятие Закона Республики Беларусь «Об общественном контроле», в котором должна содержаться отдельная глава, посвященная порядку организации общественных обсуждений. В данной

главе будут закреплены кроме общих положений, отраженных в редакции Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», которая вступает в силу 01.02.2019 г., следующие:

- закрытый перечень случаев, когда проведение общественных обсуждений являются обязательным;
- правовые последствия общественных обсуждений и порядок отражения поступивших предложений в финальной редакции проекта;
- критерии, по которым должны оцениваться проекты нормативных правовых актов;
- требование о размещении информации о дальнейшей судьбе проекта нормативного правового акта, который подлежал общественному обсуждению, и предложениях, которые были в нем учтены;

7) создание в Республике Беларусь единой информационной системы «Электронная демократия», которая представляет собой коммуникационную площадку, в рамках которой будут осуществляться обсуждения проектов нормативных правовых актов;

8) принятие нормативного правового акта, который бы определял правовой статус общественного Совета по обсуждению проектов нормативных правовых актов в составе 12 представителей граждан, которые систематизируют предложения граждан, поступающие в ходе обсуждения проекта нормативного правового акта, а в случае отсутствия предложений – дают свою оценку выносимому на общественное обсуждение акту.

ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 10.01.2000 г. № 361-З с изм. от 20.07.2009 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17.07.2018 г. № 130-З // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
3. Василевич, Г.А. Конституция Республики Беларусь : науч.-практ. комментарий / Г.А. Василевич. – Минск : Право и экономика, 2001. – 344 с.
4. Избирательный кодекс Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 11.02.2000 г. № 370-З с изм. от 04.06.2015 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
5. Гуйда, Е.П. Теоретико-правовые аспекты нормотворческой инициативы граждан [Электронный ресурс] / Е.П. Гуйда. – Режим доступа: <http://docplayer.ru/70148861-Teoretiko-pravovye-aspekty-normotvorcheskoj-iniciativy-grazhdan.html>. – Дата доступа: 23.02.2018.
6. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
7. Криворотов, Г.А. Кризис представительной демократии в системе политического управления в современном обществе: теоретические проблемы исследования / Г.А. Криворотов // Социум и власть. – 2011. – № 2. – С. 33–36.
8. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 28 нояб. 2003 г. № 2/997 // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
9. Гуйда, Е.П. Некоторые аспекты реализации нормотворческой инициативы граждан в Республике Беларусь / Е.П. Гуйда / Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 2016. – Т. 1. – С. 150–158.
10. Гуйда, Е.П. Референдум как форма непосредственного участия граждан в процессе создания нормативных правовых актов / Е.П. Гуйда // Традиции и инновации в праве : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 2017. – Т. 1. – С. 196–199.
11. Ларина, Н.В. Общественное обсуждение: истоки и предпосылки развития в российском демократическом обществе / Н.В. Ларина // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 1. – С. 34–36.
12. Гаврилова, И.Н. Роль института общественных слушаний в системе общественного контроля / И.Н. Гаврилова // Сборник статей и материалов по итогам Всероссийской науч.-практ. конф. – М. : Юрист, 2011. – С. 171–179.
13. Автономов, А.С. Критерии оценки прав человека для уполномоченных по правам человека : метод. рекомендации / А.С. Автономов, И.Н. Гаврилова. – М. : Юрист, 2011. – 52 с.
14. Михайловский, И.А. Общественный контроль деятельности государственных органов и организаций как метод влияния на принятие управленческих решений / А.И. Михайловский, А.В. Невмержицкая // Проблемы управления. – № 4. – 2017. – С. 28–30.

15. Об организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства, вопросов осуществления предпринимательской деятельности [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров от 20.03.2012 г. № 247 с изм. от 05.10.2016 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
16. Положение о порядке проведения общественных обсуждений в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров от 01.06.2011 г. № 687 с изм. от 10.02.2014 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
17. Положение о порядке организации и проведения общественных обсуждений проектов экологически значимых решений, экологических докладов по стратегической экологической оценке, отчетов об оценке воздействия на окружающую среду, учета принятых экологически значимых решений [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 14.06.2016 г. № 458 с изм. от 19.01.2017 г. // Эталон-Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2017.
18. Околенова, О.А. Общественный контроль: информационно-правовые проблемы теории и практики / О.А. Околенова – М. : Изд-во «Русайнс», 2016. – 144 с.
19. Федотов, М.А. Информационно-правовые аспекты общественного контроля / М.А. Федотов // Вопросы правообразования. – № 2. – 2012. – С. 57–78.

Поступила 18.10.2018

CITIZEN PARTICIPATION IN RULE-MAKING AS A FORM OF PUBLIC CONTROL IN THE REPUBLIC OF BELARUS

I. KIRYAKOVA

Nowadays it is necessary to involve civil society in the creation of an effective public administration alongside with the government and to create the conditions for an active citizen participation. This tendency completely corresponds to the provisions of the Constitution of the Republic of Belarus which state the citizens a source of power and ensure their right to participate in the society and state administration. The most important activity of the state bodies of the Republic of Belarus is rule-making. The use of modern information and communication technologies is to contribute to the development of active citizenship.

Keywords: *rule-making process, legislative initiative, public control, electronic democracy, government, citizens, information and communication technologies, electronic government, civil society, electronic services.*