

УДК 340.13

**СОВРЕМЕННОЕ ПРОЧТЕНИЕ ПРИНЦИПА ГЛАСНОСТИ  
В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ****П.В. СОЛОВЬЕВ***(Полоцкий государственный университет)*

*Раскрыто содержание принципа гласности нормотворческой деятельности в Республике Беларусь с современных позиций юридической науки. Исследуемый принцип рассмотрен через такие элементы, как официальное опубликование нормативных правовых актов, их публичное обсуждение, а также информирование граждан о деятельности нормотворческих органов и принимаемых ими нормативных правовых актов. Дана оценка инновации белорусского законодателя в вопросе официального опубликования нормативных правовых актов посредством сети Интернет. Рассмотрены состояние и перспективы развития в Республике Беларусь института публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, в том числе и с учетом тенденции перехода большинства государств к системе электронного правительства. Предложены некоторые меры по дальнейшему развитию в Беларуси принципа гласности нормотворческой деятельности.*

**Введение.** Нормотворчество представляет собой одну из важнейших функций государства, имеющую своей целью формирование целостной и внутренне согласованной системы правовых норм. Его можно охарактеризовать как процесс возведения государственной воли в закон в широком смысле слова путём принятия нормативных правовых актов, содержащих общеобязательные правила поведения.

Белорусское законодательство постоянно пополняется актами, направленными на регулирование отношений в сфере нормотворческой деятельности, более системную и полную регламентацию получает процесс подготовки и вступления в силу нормативных правовых актов. Это создает предпосылки для проведения различных теоретических исследований нормотворческой деятельности, что объясняется значимостью данного явления.

Нормотворческая деятельность – это сложный и многогранный процесс, требующий крайне выверенного и сбалансированного подхода в его организации. Поскольку «правильная организация работы по приданию управленческим решениям нормативной правовой формы, проведению координационных и практических мероприятий в сфере нормотворчества напрямую связана с эффективностью системы государственного управления и в конечном итоге с качественным уровнем жизни людей» [1, с. 31]. В этой связи актуальным является изучение основных идей, определяющих сущность и основные направления нормотворческой деятельности, т.е. её принципов. Одним из таких принципов является принцип гласности.

Очевидно, что в современном мире иерархические и негласные модели принятия решений, в том числе и в сфере установления правовых норм, не способны справиться с постоянно нарастающей сложностью социальных и экономических процессов. Неэффективность механизмов подготовки и принятия решений – это самый главный вызов для современных государств. Ответом на этот вызов призван стать принцип гласности нормотворческой деятельности в его современной интерпретации.

**Основная часть.** Легальное определение понятия нормотворческой деятельности закрепляет статья 1 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь»: «нормотворческая деятельность – научная и организационная деятельность по подготовке, экспертизе, изменению, дополнению, принятию (изданию), толкованию, приостановлению действия, признанию утратившими силу либо отмене нормативных правовых актов» [2]. В соответствии со статьей 7 данного Закона нормотворческая деятельность должна осуществляться на принципах конституционности; соответствия актов нижестоящих государственных органов (должностных лиц) актам Главы государства и вышестоящих государственных органов; приоритета общепризнанных принципов международного права; защиты прав и свобод, законных интересов граждан и социальной справедливости; научности, системности и комплексности правового регулирования общественных отношений. Законодатель не включает в указанную статью принцип гласности, а указывает на него в следующей статье Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» – статье 8 «Гласность в деятельности нормотворческих органов (должностных лиц)». В данной ситуации, по мнению С.А. Жевнеровича, «способ передачи содержания принципа гласности свидетельствует о его особом месте в структуре принципов нормотворческой деятельности, которое порождает исключительную значимость и неотвратимость применения» [3, с. 40].

Анализ содержания статьи 7 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» позволяет выделить три элемента принципа гласности нормотворческой деятельности:

- гласность через опубликование нормативных правовых актов в официальных изданиях, других средствах массовой информации или доведение их до всеобщего сведения иными способами;

- гласность путем вынесения на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение проектов нормативных правовых актов;

- гласность посредством информирования граждан о деятельности нормотворческих органов (должностных лиц) и принимаемых (издаваемых) ими нормативных правовых актов.

Рассмотрим отдельно каждую составляющую принципа гласности нормотворческой деятельности.

*Гласность через опубликование нормативных правовых актов в официальных изданиях, других средствах массовой информации или доведение их до всеобщего сведения иными способами.* Раскрывая содержание принципа гласности применительно к вопросу официального опубликования нормативных правовых актов, Г.А. Василевич приводит известное изречение: «Незнание закона не освобождает от ответственности. Однако незнание закона по причине недоведения его до сведения граждан является основанием для отказа от несения каких-либо обязанностей, и должно исключать юридическую ответственность» [4, с. 32].

Статья 7 Конституции Республики Беларусь предусматривает, что нормативные акты государственных органов публикуются или доводятся до всеобщего сведения иным предусмотренным законом способом. Нарушение требований Конституции относительно опубликования нормативных актов может повлечь признание акта неконституционным [5]. Вопросу официального опубликования в Законе «О нормативных правовых актах» посвящена отдельная глава с соответствующим названием. В статьях обозначенной главы определяется порядок и сроки опубликования (форма опубликования, язык изложения нормативного материала и т.д.).

Институт официального опубликования в 2012 году претерпел серьезные изменения. Принятый 24 февраля 2012 года и вступивший в силу с 1 июля 2012 года Декрет Президента Республики Беларусь № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь» [6] закрепил кардинально новый подход к порядку официального опубликования правовых актов.

В соответствии с указанным актом Президента официальным опубликованием правовых актов является доведение этих правовых актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь – [www.pravo.by](http://www.pravo.by). Данное правило распространяется на правовые акты, подлежащие включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. Соответственно определяется и дата официального опубликования, под которой подразумевается дата размещения правового акта на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

Исключение сделано для нормативных правовых актов Советов депутатов и исполнительных распорядительных органов первичного территориального уровня, а также решений, принятых городским, поселковым, сельским референдумом. Официальное опубликование данной категории нормативных правовых актов осуществляется путем воспроизведения текстов этих актов в официальных периодических печатных изданиях и (или) на официальных сайтах этих государственных органов либо на соответствующих страницах официальных сайтов вышестоящих государственных органов.

Вместе с тем размещение в сборнике правовых актов «Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь», газетах «Советская Белоруссия», «Звезда», «Народная газета» и т.д. признано обновлением, т.е. приобретает статус неофициального опубликования.

Декрет № 3 в институте официального опубликования нормативных правовых актов также закрепил один из основополагающих моментов института официального опубликования: принцип необратимости официального опубликования текстов нормативных правовых актов на интернет-сайтах, поскольку Декрет № 3 запрещает удаление текстов названных актов с этих сайтов [7].

Таким образом, реализация на практике положений Декрета № 3 обеспечивает оперативность опубликования принимаемых правовых актов, а также доведение до всех заинтересованных актуальной правовой информации. Подобное внедрение современных информационных технологий в нормотворческую деятельность минимизирует издержки на официальное опубликование нормативных правовых актов.

Такой подход к официальному опубликованию нормативных правовых актов для европейской юридической практики не является новым. Например, в публикациях немецких правоведов уже в 2002 году рассматривался вопрос официального опубликования правовых норм в сети Интернет [8]. При этом одновременно с позитивными характеристиками электронного опубликования нормативных правовых актов в этих работах указывалось на ряд негативных моментов. Это и проблема защиты данных, вероятные неполадки в работе портала официального опубликования во время программных сбоев и внешних информационных атак, и вытекающие из этого правовые последствия недоступности единственного официального источника нормативных правовых актов [9, с. 244].

*Гласность путем вынесения на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение проектов нормативных правовых актов.* Публичное обсуждение законопроектов пред-

ставляет собой общедоступное размещение проектов нормативных правовых актов для направления замечаний и предложений по его содержанию, дальнейший анализ и учет полученной информации при работе над проектом.

В зависимости от субъекта Закон «О нормативных правовых актах» выделяет всенародное, общественное или профессиональное обсуждение. Как представляется, всенародное обсуждение предполагает использование процедур референдума, общественное – информирование неограниченного числа граждан об обсуждении какого-либо проекта и возможности направлять замечания и предложения, профессиональное обсуждение основывается на привлечении к такой работе научных кадров, иных лиц, обладающих специальными знаниями в определенной области.

На данный момент институт обсуждений проектов нормативных правовых актов не нашел должного практического применения в правотворческом процессе. Важное значение для повышения роли этого правового института будет иметь «правовое закрепление его обязательного характера путем законодательного закрепления обязанности правотворческого органа в ряде случаев выносить проект своего решения на всенародное обсуждение» [10, с. 17]. При этом народ должен иметь право не только самостоятельно решать вопросы государственной и общественной жизни, но также должен быть наделен возможностями ставить такие вопросы перед государственными органами и должностными лицами, предлагать свои проекты их разрешения. Как полагает А.А. Соколова, «общественное мнение представляет собой тот материал, который при соответствующей обработке специалистами (юристами, социологами, политологами) позволяет законодателю получить представление о потребностях и интересах участвующих в обсуждении граждан, их ценностных ориентациях и социальных ожиданиях. Эта информация – своеобразный импульс для интеллектуального творчества участников законодательного процесса [11, с. 120].

Определенный интерес в этом вопросе представляет опыт Российской Федерации по внедрению системы, направленной на коммуникацию между властью и обществом, в том числе и в вопросах обсуждения проектов нормативных правовых актов. Речь идет о системе «Открытое правительство», в рамках которой создаются новые механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти. Цель системы – использование современных технологий для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного количества людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования. При этом основой подобной системы являются технологии краудсорсинга, т.е. передача определенных производственных функций неопределенному кругу лиц (решение общественно значимых задач силами множества добровольцев, часто координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий).

Открытое правительство (в том числе и её элемент – публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов) – это система механизмов и принципов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и общества. Результатом такого взаимодействия является не только повышение качества принимаемых решений и качества работы государственного аппарата в целом, но и формирование новой культуры взаимодействия, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений.

На данный момент в Российской Федерации уже имеется нормативно-правовая база по вопросам общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Функционируют соответствующие интернет-порталы, позволяющие реализовывать общественное обсуждение проектов (голосовать за проект в целом, отдельные статьи, размещать предложения).

В Республике Беларусь институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов сегодня не имеет надлежащей правовой базы: нет специальных документов, призванных урегулировать случаи обязательного обсуждения проектов; не определена процедура принятия замечаний и предложений; нет механизма влияния поступающих инициатив на работу над проектом.

Приведем пример работы белорусского Правительства с институтом общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. 20 марта 2012 года принято Постановление Совета Министров Республики Беларусь № 247 «О некоторых вопросах организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства». Базисом для указанного Постановления являются предписания подпункта 9.4 пункта 9 Директивы Президента Республики Беларусь от 31.12.2010 № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь». Этими документами предусмотрено введение в практику работы республиканских органов государственного управления обязательного общественного обсуждения проектов актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности. В то же время Совет Министров Республики Беларусь, не проводя какого-либо общественного обсуждения и без какого-либо предварительного информирования о предстоящем реше-

нии, принимает 13 марта 2013 года постановление о повышении с 1 апреля 2013 года базовой арендной величины на 59,2 %, а это с учетом того, что на сегодняшний день в аренду по всей Беларуси сдается около 145 млн. метров квадратных государственной собственности. На наш взгляд, это не самый лучший пример реализации принципа гласности в нормотворческой деятельности.

Представляется, что при законодательном закреплении института официального обсуждения проектов в нормотворческом процессе применительно ко всем сферам общественных отношений целесообразно установить общие требования к вынесению проектов на публичное обсуждение через средства массовой информации, Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь, официальные интернет-сайты государственных органов, включая момент начала и срок проведения публичного обсуждения, перечень сопроводительных документов, прилагаемых к обсуждаемым проектам, порядок рассмотрения и реализации предложений, поступивших в ходе публичного обсуждения, порядок освещения процесса этого обсуждения, в том числе возможность ознакомления с высказываемыми предложениями всеми участниками обсуждения. В будущем целесообразно размещать разрабатываемые проекты нормативных правовых актов централизованно – исключительно на Национальном правовом портале, сделав его ключевым элементом обратной связи нормотворческих органов с населением, что позволит гражданам и юридическим лицам в открытом и прозрачном режиме отслеживать все основные подготавливаемые проекты, не переходя от одного к другому информационному источнику в массиве многочисленных средств массовой информации и официальных интернет-сайтов государственных органов.

Как считает Д.В. Кузуров, и с чем можно согласиться, «по мере становления института общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов целесообразна его законодательная трансформация в форму обязательной общественной экспертизы важнейших проектов нормативных правовых актов (с подключением к этой работе Федерации профсоюзов Беларуси, различных союзов предпринимателей и нанимателей, Белорусского республиканского союза юристов, иных общественных объединений, объединяющих граждан по профессиональному критерию, других общественных объединений, а также групп граждан)» [12].

На сегодняшний день институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов частично функционирует, но законодательно не сформирован, в связи с чем обсуждение зачастую, особенно по подзаконным актам, происходит бессистемно, и его результаты, как правило, не оказывают концептуального влияния на формирование окончательной редакции проектов.

*Гласность посредством информирования граждан о деятельности нормотворческих органов и принимаемых ими нормативных правовых актах.* На обеспечение гласности направлено не только общественное обсуждение проектов и опубликование в официальных изданиях нормативных правовых актов, но и широкое их освещение в целом в периодической печати, включая газеты, юридические журналы и иные издания, других средствах массовой информации. Этому же служит и комментирование актов специалистами. Как отмечает Г.А. Василевич, установилась практика присутствия журналистов на заседаниях коллегиальных государственных органов – Парламента, Правительства, Конституционного Суда, других судебных инстанций, что содействует освещению деятельности нормотворческих органов, по существу, от процесса зарождения идеи о принятии правового решения до ее реализации [13]. Гласности здесь также способствует использование электронных технологий, размещение принятых решений на сайтах организаций. Хотя при существенных изменениях в лучшую сторону случаются и досадные недоразумения, когда на сайтах организаций содержится недостоверная информация. Особенно это недопустимо, если речь идет об искажении данных о нормативных правовых актах.

**Заключение.** Принцип гласности нормотворческой деятельности основывается на незыблемых положениях Конституции Республики Беларусь, согласно которым граждане Республики Беларусь имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37).

Содержание принципа гласности в нормотворческой деятельности составляют три элемента: официальное опубликование нормативных правовых актов, публичное обсуждение их проектов, информирование граждан о деятельности нормотворческих органов. Каждый из этих элементов в Республике Беларусь требует своего совершенствования: законодательное закрепление соответствующих механизмов функционирования, расширение сферы применения современных информационных технологий с учетом высказанных выше предложений.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Пугачев, А.Н. Правотворческий процесс: учеб.-метод. компл. для студ. юрид. спец. / А.Н. Пугачев. – Новополоцк: ПГУ, 2010. – 388 с.

2. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь от 10 января 2000 г., № 361-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 2 июля 2009 г., № 31-З // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
3. Жаўняровіч, С.А. Тэарэтычныя асновы заканадаўчага працэсу ў Рэспубліцы Беларусь: дыс. ... канд. юрыд. навук: 12.00.01 / С.А. Жаўняровіч. – Гродна: ГрДзУ, 2001. – 121 с.
4. Василевич, Г.А. Комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» / Г.А. Василевич. – Минск: Интерпрессервис, 2003. – 256 с.
5. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изм. и доп. от 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.) // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
6. О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь: Декрет Президента Респ. Беларусь от 24 февраля 2012 г., № 3 // Эталон 6.1 – Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2013.
7. Бакиновская, О.А. Официальное опубликование и вступление в силу правовых актов / О.А. Бакиновская // Консультант Плюс [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
8. Schmecken, S. Die Publizität von Normen im Internet / S. Schmecken. – Frankfurt: Lang, 2002. – 245 с.
9. Lucke, J. Vom Kabinettsinformationssystem zur Elektronischen Gesetzgebung / J. Lucke // Zeitschrift für Gesetzgebung. – 2009. – Vol. 24. – S. 244 – 258.
10. Дмитриев, В.В. Правовые институты общественного влияния в правотворческом процессе / В.В. Дмитриев // Актуальные вопросы современной правовой науки: материалы междунар. науч. конф., Минск, 4 – 5 нояб. 2011 г.; редкол.: О.И. Чуприс. – Минск: Изд. центр БГУ, 2012. – С. 16 – 17.
11. Соколова, А.А. Законодательный процесс: основные понятия и институты: учеб.-метод. пособие / А.А. Соколова. – Минск: ЕГУ, 2003. – 32 с.
12. Кузуров, Д.В. Актуальные вопросы нормотворческой деятельности в Республике Беларусь / Д.В. Кузуров // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013.
13. Василевич, Г.А. Научно-практический комментарий к Закону «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (по состоянию на 01.09.2006) / Г.А. Василевич // Консультант Плюс: Беларусь [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2013

Поступила 14.03.2013

## MODERN INTERPRETATION OF THE PRINCIPLE OF PUBLICITY IN RULE-MAKING ACTIVITY

P. SOLOVYEV

*The content of the principle of publicity of rule-making activity in the Republic of Belarus from positions of modern development of society is disclosed. The investigated principle is considered through such elements of publicity of rule-making, as official publication of regulations, their public discussion, and also informing of citizens on activity of rule-making department and regulations adopted by them. The assessment of innovation of the Belarusian legislator considering official publication of regulations by means of Internet is given. The current state and development prospects of the institute of public discussion of drafts of regulations in the Republic of Belarus. Some measures for further development of the principle of publicity of rule-making activity in Belarus are offered.*