

УДК 342.5 (342.571)

ПУБЛИЧНЫЕ ОБСУЖДЕНИЯ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

Е. П. Гуйда

старший научный сотрудник отдела исследований
в области государственного строительства и международного права,
Национальный центр законодательства и правовых исследований
Республики Беларусь
e-mail: guida-lena@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы правового регулирования публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов в Республике Беларусь и некоторых зарубежных странах. Обосновывается необходимость дальнейшего совершенствования порядка и механизма проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов.

Ключевые слова: нормотворческие органы, нормативный правовой акт, публичное обсуждение.

Annotation. The article deals with the issues of legal regulation of public discussion of draft normative legal acts in the Republic of Belarus and in some foreign countries. The necessity of further improvement of the procedure and mechanism for public discussion of draft normative legal acts is grounded.

Keywords: law-making bodies, normative legal act, public discussion.

Институт публичного (общественного) обсуждения является одной из форм участия граждан в нормотворческой деятельности. При этом население участвует в осуществлении народовластия посредством активной деятельности, направленной, прежде всего, на предложение изменений и дополнений нормативных правовых актов.

В Республике Беларусь институт публичного (общественного) обсуждения проектов нормативных правовых актов получил закрепление в ранее действовавшем Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 8), а также в Директиве Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь». В частности, Директивой № 4 предусмотрено общественное обсуждение проектов актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности [1].

В 2018 году был принят новый Закон Республики Беларусь «О нормативных правовых актах», который достаточно подробно регламенти-

рует порядок проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. В п. 1 ст. 7 указанного Закона определяется, что проект нормативного правового акта по решению Президента Республики Беларусь, иного субъекта права законодательной инициативы, нормотворческого органа (должностного лица) либо государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта, может быть вынесен на публичное (общественное или профессиональное) обсуждение в глобальной компьютерной сети Интернет на сайте «Правовой форум Беларуси», а также путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, не противоречащими законодательству [2].

В Законе определены: перечень проектов нормативных правовых актов, которые подлежат публичному обсуждению, и перечень, на какие проекты нормативных правовых актов не распространяются публичные обсуждения; определены сроки публичного обсуждения.

Организатором публичного (общественного) обсуждения проектов нормативных правовых актов определяется срок обсуждения, который составляет не менее 10 календарных дней (исходя из специфики общественных отношений).

Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 утверждено Положение о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов [3]. В частности, в указанном Положении (п. 10, 11, 13) определяется следующее:

замечания и (или) предложения по проекту нормативного правового акта представляются в письменной либо электронной форме и должны содержать, как правило, указание на структурный элемент проекта и его редакцию;

когда требуется ответ на замечания и (или) предложения, поступившие в ходе публичного обсуждения проекта, а именно: письменные обращения, поступившие в государственный орган (организацию); обращения, направленные в специальную рубрику «Электронное обращение» на официальном сайте государственного органа (организации) в сети Интернет или на адрес электронной почты (если такой способ подачи обращений допускается государственным органом);

когда не рассматриваются замечания и (или) предложения по проекту (не относящиеся к предмету правового регулирования проекта нормативного правового акта, содержащие оскорбительные слова или выражения, а также написанные нечетким и неразборчивым почерком; поступившие после окончания установленного срока публичного обсуждения проекта).

В последние годы публичные (общественные) обсуждения приобрели актуальность и новые возможности благодаря использованию сети Интернет в

качестве площадки для их проведения. Например, на веб-сайте «Правовой форум Беларуси» для проведения публичных обсуждений в 2017 году было размещено 26 проектов нормативных правовых актов, в 2018 году — 76 проектов нормативных правовых актов, в 2019 году (по состоянию на 1 марта 2019 году) — 28 проектов нормативных правовых актов. Следует отметить, что наибольшее количество предложений поступило от граждан по проекту Декрета Президента Республики Беларусь «О государственном регулировании оборота табачных изделий и электронных систем курения» (367 предложений) и по проекту Указа Президента Республики Беларусь «О платежах за участие в дорожном движении» (390 предложений) [4]. Как показывает практика, граждане активно участвуют в обсуждении проектов тех нормативных правовых актов, которые затрагивают актуальные социальные вопросы и в целом проблемы общности.

В Республике Беларусь проекты нормативных правовых актов могут размещаться на различных сайтах для публичного (общественного) обсуждения. В частности, что касается обеспечения государственными органами обратной связи с общественностью в процессе разработки и обсуждения того или иного проекта нормативного правового акта, эта проблема полностью не решена.

Можно согласиться с высказанным в отечественной юридической литературе мнением о том, что «практика размещения проектов законов в Интернете еще не вполне развита. Каждый должен иметь возможность направить свое предложение или поправку в закон» [5]. Следует заметить, что у граждан не имеется равной возможности использования глобальной компьютерной сети Интернет, а значит, отсутствует возможность ознакомления с проектом некоторой частью населения страны.

Зарубежный опыт свидетельствует, что в ряде стран (Казахстан, Кыргызстан, Россия) институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов получил нормативное закрепление и достаточно эффективно реализуется на практике. В Российской Федерации вопросы размещения на сайте информации о подготовке федеральными министерствами проектов нормативных правовых актов и результатах общественного обсуждения этих актов регулируются Правилами раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 [6]. Для общественного и независимого обсуждения наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в сети Интернет создан специальный официальный сайт regulation.gov.ru.

В некоторых зарубежных странах (Азербайджан, Кыргызстан) приняты отдельные законы, которые регламентируют отношения, возникающие в связи с привлечением граждан к общественному обсуждению проектов нормативных правовых актов и осуществлению государственного управления. Например, Закон Азербайджанской Республики от 22 ноября 2013 г. «Об общественном участии» (ст. 18) предусматривает организацию общественного обсуждения проектов законов [7]. В частности, Милли Меджлис (парламент) с целью организации общественного обсуждения отводит специальный раздел на своей интернет-странице, где наряду с проектом закона размещается информация о сроке и правилах проведения общественного обсуждения, порядке представления замечаний и предложений, сроках их рассмотрения и опубликования результатов в специальном разделе на интернет-странице.

Сроки для общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов устанавливаются в зависимости от значимости регулируемых ими отношений. Минимальные сроки, как правило, не превышают 15 календарных дней, максимальные — 60 или 90 календарных дней. Например, как указано в Законе Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (ст. 23), срок общественного обсуждения составляет не менее двух месяцев для проектов законов и не менее одного месяца — для проектов других нормативных правовых актов [8].

По результатам проведения общественного обсуждения, как правило, готовится отчет, включающий анализ поступивших в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений, который доводится до сведения граждан и подлежит размещению, как и обсуждаемый проект нормативного правового акта, на официальных или специально созданных сайтах.

Например, в Правилах размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов, утвержденных приказом Министра информации и коммуникаций Республики Казахстан от 30 июня 2016 г. № 22, установлено, что государственные органы-разработчики проектов рассматривают замечания и (или) предложения пользователей информации в течение трех рабочих дней после завершения публичного обсуждения проектов и принимают решения об их принятии либо отклонении с указанием обоснований. При этом на Портале публикуется предварительный вариант отчета о завершении публичного обсуждения проектов по установленной форме, а в течение одного рабочего дня (следующего после дня публикации на Портале отчета) государственными органами-разработчиками проектов в определенное ими время проводится в режиме онлайн дополнительное обсуждение проектов с учетом опубликованного отчета. После завершения дополнительного обсужде-

ния уполномоченные сотрудники государственных органов-разработчиков проектов формируют и публикуют на Портале окончательный вариант отчета (п. 10) [9].

В Республике Беларусь (согласно п. 14 Положения о порядке проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов) организатор публичного обсуждения проекта по истечении его срока в течение семи рабочих дней направляет для размещения на ресурсах (на которых была опубликована информация о проведении обсуждения проекта) краткую обобщенную информацию о результатах проведения публичного обсуждения, которая должна содержать сведения, а именно: о сроках, виде и способах проведения публичного обсуждения; количестве его участников, поступивших замечаний и (или) предложений (при необходимости отражать наиболее актуальные вопросы, вызвавшие отклик граждан в процессе публичного обсуждения).

Таким образом, в национальном законодательстве закреплён достаточно детальный порядок проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. При этом важно определить не только условия участия в публичном обсуждении проектов, но и получить обратную связь от населения страны. Как показывает практика, порядок проведения публичного (общественного) обсуждения проектов нормативных правовых актов нуждается в дальнейшем совершенствовании и корректировке. Например, одним из направлений оптимизации порядка публичного обсуждения является более четкое определение механизма обеспечения государственными органами обратной связи с населением (общественностью) в процессе проведения публичного обсуждения. Исходя из зарубежного опыта, полагаем необходимым закрепить, что нормотворческий орган (организатор публичного обсуждения проекта) принимает решение о принятии либо отклонении того или иного предложения и замечания с указанием обоснования.

В свою очередь, по результатам публичного (общественного) обсуждения разработчики проекта нормативного правового акта имеют возможность: 1) внести изменения (или дополнения) в проект; 2) выбрать из имеющихся тот вариант правовой модели, который является наиболее оптимальным в создавшихся условиях; 3) отказаться от проекта, признав его нецелесообразным по причине серьезных недостатков.

1. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

2. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 17 июля 2018 г., № 130-З // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)
3. О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 28 янв. 2019 г., № 56 // Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)
4. Правовой форум Беларуси [Электронный ресурс] // Нац. правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. URL: <http://forumpravo.by/about.aspx> (дата доступа: 20.02.2019). [Вернуться к статье](#)
5. Василевич Г. А. Некоторые аспекты использования информационных технологий для расширения участия граждан в управлении делами государства [Электронный ресурс] // Информационные технологии и право (Правовая информатизация – 2015) : докл. V Междунар. конф., Минск, 28 мая 2015 г. / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск : НЦПИ, 2015. 1 электрон. опт. диск (CD-ROM). [Вернуться к статье](#)
6. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федер., 25 авг. 2012 г., № 851 : в ред. постановления Правительства Рос. Федер. от 31.10.2018 г. // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». [Вернуться к статье](#)
7. Об общественном участии [Электронный ресурс] : Закон Азербайджан. Республики, 22 нояб. 2013 г., № 816-IVQ : в ред. Закона Азербайджан. Республики от 14.06.2016 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=69550 (дата доступа: 20.02.2019). [Вернуться к статье](#)
8. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Республики, 20 июля 2009 г., № 241 : в ред. Закона Кыргыз. Республики от 20.07.2017 г. // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=28680 (дата доступа: 20.02.2019). [Вернуться к статье](#)
9. Об утверждении Правил размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на Интернет-портале открытых нормативных правовых актов [Электронный ресурс] : приказ М-ва информации и коммуникаций Респ. Казахстан, 30 июня 2016 г., № 22 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=89440 (дата доступа: 20.02.2019). [Вернуться к статье](#)