

УДК 342.4(476)

**СОВРЕМЕННЫЕ ГРАНИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ДЕМОКРАТИЗМА
В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ****П.В. СОЛОВЬЁВ***(Полоцкий государственный университет)*

Рассматривается вопрос формирования новых подходов в реализации нормотворческого принципа демократизма. Предложена идея трансформации двух основных нормотворческих инструментов принципа демократизма – института нормотворческих инициатив граждан и института публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов – в единую систему совместного осуществления государством и населением нормотворческой деятельности на основе краудсорсинговых технологий. При этом автором обозначен ряд возможных проблем в условиях реализации на практике данной концепции; предлагается рассматривать принцип демократизма в нормотворческой деятельности не только в традиционном контексте учёта интересов населения при создании нормативных правовых актов, но и через идею ограничения абсолютного влияния государственных органов на концепцию создаваемых нормативных правовых актов.

Ключевые слова: *нормотворчество, нормотворческий процесс, нормотворческий принцип демократизма, нормотворческие инициативы граждан, публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов, краудсорсинговые технологии.*

Введение. Принцип демократизма в теории нормотворчества считается базовым принципом нормотворческой деятельности, поскольку реализация данного принципа служит основой выражения в нормативных правовых актах общесоциальной справедливости, что является сущностной основой права. Принцип демократизма в нормотворчестве может быть определён как установление свободного демократического порядка подготовки, обсуждения и принятия нормативных актов, посредством которого народ выражает свои интересы в праве.

Нормотворческий принцип демократизма имеет достаточно широкий набор механизмов, обеспечивающих его реализацию. В первую очередь, это институты представительной демократии (парламент, президент, местные органы самоуправления и др.). В современных государствах главная роль в нормотворчестве принадлежит именно публичным органам власти, создаваемым для осуществления государственной власти на постоянной и квалифицированной основе, и в данном случае вопрос демократизма нормотворчества становится одним целым с важнейшей конституционно-правовой проблемой – представительством народа в публичных органах власти.

Однако нормотворческий принцип демократизма также реализуется и через институты непосредственной демократии, которые нашли широкое применение во многих государствах, и имеют немаловажное значение в современном нормотворческом процессе. Это целый ряд инструментов: нормотворческие инициативы граждан (в том числе право законодательной инициативы); публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов; императивные и консультативные референдумы по вопросам принятия, изменения, отмены, толкования нормативных правовых актов; обращения граждан и юридических лиц в государственные органы по вопросам нормотворческой деятельности; общественно-консультативные советы при нормотворческих органах и др.

В современном нормотворческом процессе наибольшую практическую реализацию получили первые два института: нормотворческие инициативы граждан и публичные обсуждения проектов нормативных правовых актов. Законом Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» 2018 года [1] впервые достаточно полно регламентирован институт публичных обсуждений проектов нормативных правовых актов, что должно стать новым импульсом дальнейшей демократизации и открытости нормотворчества. Институт нормотворческих инициатив граждан также закрепляется данным Законом, однако без достаточной процедурной регламентации. На сегодняшний день в Республике Беларусь институт нормотворческой инициативы граждан целостно урегулирован лишь в отношении законодательной инициативы граждан посредством Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 года «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [2].

Основная часть. На наш взгляд, в развитие Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» можно предложить новый подход к реализации данных институтов в условиях стремительного развития информационных технологий и внедрения в порядок их реализации краудсорсинговых технологий. Краудсорсинг – это решение каких-либо задач силами заинтересованных лиц, деятельность ко-

торых координируется на базе информационных технологий [3, с. 44–45], что позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью. Технологии краудсорсинга находят своё применение во многих сферах общества, и нормотворческий процесс не стал исключением. В свете краудсорсинговых технологий институт нормотворческих инициатив граждан из процедуры по сбору подписей в поддержку нормотворческой инициативы трансформируется в специализированные сайты, которые позволяют предлагать нормотворческие инициативы, информировать общественность о предлагаемых инициативах, собирать голоса в поддержку инициативы или голосовать против инициативы. Данная модель реализована на практике, например, в Российской Федерации через конституционно-правовой институт «Российская общественная инициатива», а также в других странах [4].

В свою очередь, в свете краудсорсинговых технологий институт публичных обсуждений нормативных правовых актов из направления письменных или электронных замечаний и предложений по проекту в нормотворческий орган преобразуется в специализированные сайты обсуждения проектов, которые позволяют голосовать за или против проекта в целом, его отдельные статьи, размещать замечания по проекту, формулировать к проекту предложения, которые также могут быть оценены другими пользователями. Здесь уже можно говорить о понятии «совместное правотворчество» – «общественность принимает участие в самом процессе создания текста, а не только в обсуждении предлагаемых официальными структурами проектов» [5, с. 300]. На наш взгляд, в Республике Беларусь в ближайшей перспективе должно быть создано организационное обеспечение для совместного нормотворчества государственных органов и граждан. Нормотворческий принцип демократизма должен быть трансформирован в новую систему взаимодействия государства и населения через переход от подготовки проекта нормативного правового акта государством и его последующей оценки гражданами к процедуре совместного осуществления нормотворческой деятельности, в том числе на стадиях планирования, нормотворческой инициативы и подготовки проекта. Например, видится разумным проводить публичные консультации ещё на стадии формирования правотворческой политики по правовому регулированию наиболее важных вопросов. Необходимо введение института публичных обсуждений на стадии планирования нормотворческой деятельности и инициатив. Публичные консультации по завершённом проекту нормативного правового акта таят в себе опасность обсуждения проекта с изначально неверной нормотворческой концепцией (либо вовсе ненужного акта), и в данном случае частичные правки не обеспечат эффективность такого нормативного правового акта, так как надо менять весь вектор нормотворческого решения, что не всегда приемлемо для амбиций нормотворческого органа, который уже подготовил проект. Организационно это можно реализовать лишь через краудсорсинговые технологии.

Как отмечают конституционалисты, перед современным конституционным правом стоит задача осмысления краудсорсинга как новой формы непосредственной демократии и разработки гарантий, связанных с реализацией конституционных прав и свобод граждан в условиях распространения краудсорсинговых технологий [6; 7]. Краудсорсинговые технологии в нормотворчестве могут быть охарактеризованы как с положительной, так и с отрицательной стороны. В свою очередь, использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве позволяет осуществить сбор и анализ информации, обсудить и выработать нормотворческое решение широким кругом лиц с различными точками зрения, широтой планирования и креативностью, а значит получить более качественный нормативный правовой акт. Использование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве повышает лояльность общества к принимаемым нормативным правовым актам, поскольку общественность является одним из авторов этого решения. Краудсорсинговые проекты нормативных правовых актов позволяют разделить политическую ответственность за качество и эффективность будущего нормативного правового акта между государством и общественностью.

Однако краудсорсинговые технологии в нормотворчестве имеют ряд отрицательных характеристик. Использование исключительно краудсорсинговых технологий в нормотворчестве может повлечь нерепрезентативность результатов данных институтов, поскольку не все социальные группы в равной степени имеют доступ к сети Интернет или не считают его активное использование необходимой частью своей жизни. Подобная проблема должна решаться через переход к преимущественному использованию краудсорсинговых технологий в нормотворчестве, т.е. превалирование краудсорсинговых технологий в нормотворчестве при сохранении возможности реализовать своё право на нормотворческую инициативу или участие в публичном обсуждении проекта вне краудсорсинговых технологий.

При этом краудсорсинговые технологии в нормотворчестве позволяют принять участие в выработке нормотворческого решения широкому кругу лиц (часто с противоположными точками зрения). Нормотворческое решение также должно быть согласовано и с позицией государственных органов, здесь возникает проблема совмещения разрозненных позиций в целостный и согласованный нормативный

правовой акт. Как представляется, это проблема должна решаться на основе сущностных требований нормотворческого принципа демократизма: нормативные правовые акты должны в первую очередь выражать интересы населения, а не государственных органов; интерес большинства имеет больший вес, чем интерес меньшинства; интерес меньшинства должен быть удовлетворён через компромиссное решение.

В целом следует отметить, что трансформация двух основных нормотворческих инструментов принципа демократизма – института нормотворческих инициатив граждан и института публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов – в единую систему совместного осуществления государством и населением нормотворческой деятельности на основе краудсорсинговых технологий позволит перевести нормотворчество на новый уровень легитимности. В современных условиях «весьма острыми остаются проблемы преодоления отчуждения государства от общества... доверие к власти становится категорией не только политической, но и экономической... действия государства должны быть открыты, понятны и контролируемы обществом» [8, с. 5].

Продолжая исследование новых граней в реализации нормотворческого принципа демократизма, также можно обозначить проблему в воплощении данного принципа не только с позиций отражения в нормативных правовых актах интересов народа, но, по крайней мере, с точки зрения ограничения абсолютного влияния государственных органов на концепцию проектов нормативных правовых актов. Данный вопрос может быть представлен на примере такой стадии нормотворческого процесса, как подготовка проекта нормативного правового акта, главным образом, законов, поскольку именно они призваны играть ключевую роль в регулировании общественных отношений.

В соответствии с ч. 1 ст. 99 Конституции Республики Беларусь право законодательной инициативы принадлежит: Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, Правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тысяч человек [9]. Практика законодательного процесса в Республике Беларусь свидетельствует о том, что доминирующим субъектом права законодательной инициативы является Правительство, поскольку порядка 90% законопроектов направляется в Парламент Советом Министров. Президент вносит 8–10% проектов законов. На долю депутатов Палаты представителей, Совета Республики приходится не более 1–2% проектов законов [10, с. 284]. Гражданами в Парламент не было внесено ни одного законопроекта, что является как следствием недостаточной политической активности белорусского населения, так и результатом усложнённой процедуры Закона Республики Беларусь от 26 ноября 2003 года № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь».

В силу этого законодательный процесс в Республике Беларусь имеет ограниченный круг разработчиков законопроектов – органы исполнительной власти (Правительство, министерства и государственные комитеты, подчинённые учреждения и организации). Отдельно в качестве разработчика проектов законов также следует выделить Национальный центр законодательства и правовых исследований, который является научно-практическим государственным учреждением, подчинённым Президенту. Подобное положение дел с высокой долей законопроектов, разрабатываемых исполнительными органами, объяснимо, так как разработка современного закона требует значительных информационных, кадровых, организационных ресурсов, которыми исполнительная власть обладает. Ведущая роль органов исполнительной власти в качестве разработчика законопроектов типична для развитых демократических государств.

Заключение. Однако складывается ситуация, при которой разработкой законопроектов занимаются исполнительные органы, которые, как показывает практика, склонны противопоставлять себя обществу и человеку, преследовать свои корпоративные интересы. Велика вероятность, что при разработке законопроекта исполнительными органами, в сфере деятельности которых будет реализовываться закон, в случае коллизии прав, свобод человека и интереса системы государственной службы, предпочтение будет отдано последнему. Как, собственно, и вся концепция законопроекта будет строиться с позиций субъекта исполнительной власти (чрезмерная и детальная регламентация общественных отношений, превалирование разрешительной процедуры над заявительной, сохранение и расширение аппарата государственного управления и т.п.). Разумеется, на страже интересов личности и общества находится Парламент, рассматривающий и принимающий законы. Однако при превалировании законопроектов, разработанных органами исполнительной власти, их «мировоззрение» по правовому регулированию общественных отношений будет основой для всего массива нормативных правовых актов.

Именно по этой причине видится необходимым развитие института альтернативных проектов нормативных правовых актов, а не использование существующей системы запросов и консультаций исполнительных органов по отдельным вопросам разработки проектов. Только в таком случае возможно достигнуть многообразия концепций, а значит и вероятности выбора наиболее оптимальной модели правового регулирования, отражения интересов граждан в нормативных актах. В этой связи представляется возможным нормативно установить обязанность нормотворческих органов при работе с наиболее важ-

ными и сложными вопросами правового регулирования инициировать разработку альтернативных проектов законодательных актов. Координатором такой деятельности может быть Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь.

ЛИТЕРАТУРА

1. О нормативных правовых актах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
2. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь от 26 нояб. 2003 г. № 248-3 : в ред. от 4 июня 2015 г. № 268-3 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
3. Парфенов, Р.В. Краудсорсинг в области права: российский опыт и перспективы / Р.В. Парфенов // Законодательство и экономика. – 2013. – № 7. – С. 44–52.
4. Чеботарев, Г.Н. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти / Г.Н. Чеботарев, К.А. Иванова // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 59–64.
5. Соколова, А.А. Демократическая культура в законопроектной деятельности: практика «Crowdsourcing» / А.А. Соколова // Юридическая техника. – 2016. – № 10. – С. 299–301.
6. Дзидзоев, Р.М. Общественное (публичное) обсуждение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов в формате открытого правительства / Р.М. Дзидзоев, А.М. Тамаев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8. – С. 66–70.
7. Курячая, М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 6. – С. 31–37.
8. Комарова, В.В. Эффективность консультативных форм прямого народовластия / В.В. Комарова // Конституционное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 2–5.
9. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2019.
10. Пляхимович, И.И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : в 2 т. / И.И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.

Поступила 10.11.2019

MODERN ASPECTS OF THE PRINCIPLE OF DEMOCRATISM IMPLEMENTATION IN RULE-MAKING PROCESS

P. SOLOVIEV

The article presents new approaches to implementation of the rule-making principle of democratism. The article proposes the idea of transforming the two main rule-making tools of the democratism principle – the institution of the rule-making initiative of citizens and the institute of public discussions of draft legal acts into a single system of joint implementation by state and citizens of rule-making activities based on crowdsourcing technologies. In this case, the author designates a number of possible problems in the conditions of implementation of this concept in practice. The article also proposes to consider the principle of democratism in law-making not only in the traditional context of taking into account the interests of citizens when creating legal acts, but also through the concept of limiting the absolute influence of the state on the concept of draft legal acts.

Keywords: rule-making; rule-making process, rule-making principle of democratism; rule-making initiatives of citizens; public discussions of draft legal acts; crowdsourcing technology.