

КОНЦЕПЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И ОТКРЫТОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

М. А. Козак,

старший преподаватель кафедры истории и теории права,

Витебский государственный университет имени П.М. Машерова

Предлагаемая нами Концепция взаимодействия и открытости – это концептуально новое системное направление совершенствования деятельности представительных органов в сфере внедрения информационных технологий в государственном управлении. Концепция должна включать в себя комплекс нормативных правовых актов, принципов, инструментов и механизмов, поступательно реализуемых субъектами представительной власти. Концепция должна строиться на принципах подотчетности избранных представителей, информационной открытости (гласности), вовлечения гражданского общества в принятие решений. Считаем, что Концепция должна в себя включать следующие механизмы открытости: 1) единый подход к раскрытию информации о деятельности представительных органов; 2) раскрытие и доступность информации о самих избранных представителях, о содержании их деятельности и повышение уровня подготовленности кадрового потенциала; 3) внедрение и активизация предварительных общественных обсуждений проектов правовых актов населением; 4) внедрение института общественных петиций и е-петиций.

1) Единство при раскрытии информации включает в себя единый стандарт взаимодействия граждан с представительными органами, закрепленный на законодательном уровне. Создание единого подхода поможет обеспечить мгновенный доступ с одного сайта представительных органов на другой, закрепить активные ссылки по поиску взаимосвязанной информации. Необходимы единые требования по дизайну, сервисам и навигации, внедрение принципа «одного окна» при поиске необходимой информации. На сайтах должна находиться адаптированная информация для рядовых граждан.

2) Уже практически внедрен единый подход к подаче полной достоверной информации об избранных представителях и их помощниках на сайтах представительных органов, о содержании их деятельности, о работе постоянных комиссий, депутатских групп, а также о ее результативности при взаимодействии с гражданами.

Вопросы кадрового потенциала подлежат совершенствованию, но и на современном этапе они включают повышение качества дополнительного

образования для депутатов через регулярное повышение квалификации и обучение на базе университетов, развитие специальных образовательных программ, выездные стажировки в областях для депутатов местных Советов депутатов всех уровней, разработка нового единого методического инструментария для депутатов. Совершенствование может проходить по таким направлениям как: работа с потенциальными будущими депутатами за долго до участия в выборах (только подготовленный кандидат может найти поддержку у избирателей и принести в последующем пользу в качестве работы в законодательном или местном представительном органе). Можно открыть школу депутата, составить резерв кандидатов в депутаты, заранее знакомить население с потенциальными кандидатами. Усиление кадрового потенциала повысит требования к возможным кандидатам в депутаты, уровень соревновательности в избирательном процессе, приведет к повышению доверия со стороны населения к избранным представителями, создаст платформу для тесного и открытого общения с электоратом, формирования системы обратной связи.

3) Неотъемлемой частью повышения гласности, ответственности и эффективности деятельности представительных органов является предварительное общественное (публичное) обсуждение проектов правовых актов. Считаем, что работа органов власти должна стать понятной населению, а органы власти должны выстроить диалог с гражданами, научиться реально учитывать их мнение при принятии решений, эффективно использовать инструмент общественного обсуждения. Ни одно решение на уровне государства не должно приниматься без учета мнения органов местного самоуправления и граждан государства. Необходимо популяризовать механизм общественного обсуждения, показать механизм учета предложенных вариантов от граждан в принимаемых актах, уменьшить формализм, заорганизованность. Особое внимание уделить резонансным проектам и спорным вопросам, принимать решения обосновано с обязательным объяснением поддержки той или иной позиции. Необходимо уточнить порядок учета общественных мнений, представленных на общественных платформах, выработать способы обобщения различных точек зрения. Это позволит обеспечить высокий уровень легитимности принятого решения, а также, с учетом степени реализации поступивших предложений, может оградить законодателя от претензий к содержанию принятого им правового акта. Эффективный механизм общественных обсуждений станет основой для взаимодействия представительных органов с молодежью.

В соответствии с Законом «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» предусмотрена возможность публичного обсуждения проектов

НПА общественностью и профессиональным сообществом. Общественное обсуждение предполагает обсуждение проекта НПА отдельными гражданами, гражданскими институтами, политическими партиями, общественными объединениями, профессиональными союзами, социальными группами на непрофессиональном уровне. Традиционный формат общественного обсуждения законопроектов на законодательном уровне разработан, но в настоящее время необходимо его реальное внедрение.

В Республике Беларусь платформа для публичного обсуждения и организации дискуссии по подготовленному проекту нормативных правовых актов создана почти 20 лет назад на сайте «Правовой форум Беларуси». По отчету НЦПИ на сайте за 2019-2020г. проведено публичное обсуждение 166 проектов нормативных правовых актов и получено 2607 комментариев [1, с. 13]. Анализ комментариев на сайте показал низкую активность населения на платформе сайта. НПА, которые подвергаются публичному обсуждению, составляют незначительный процент от общего числа принимаемых актов. Нет обоснованных предложений, ответов модератора на вносимые для дискуссии вопросы. Предложения и дополнения не носят официальный характер, больше напоминает форум социальной сети.

На сайте Национального правового портала создана площадка для обсуждения, где обеспечивается доступ к текстам проектов законов, внесенных субъектами права законодательной инициативы в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь. В тоже время на сайте не предусмотрены интерактивные сервисы, дающие возможность оставлять комментарии или обсуждать размещенные проекты законов. В обсуждении проектов законов могут принять участие граждане через направление соответствующих предложений по электронной почте на адрес (center@pmrb.gov.by) Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь или иного государственного органа, разработавшего проект закона. При этом в карточке проекта закона не указаны, например, контакты государственных органов или должностных лиц, осуществляющих разработку закона. Отсутствует информация о профильной парламентской комиссии, в которой рассматривается конкретный проект, что может затруднить налаживание контакта с государственными органами для лиц и организаций, потенциально заинтересованных во взаимодействии и ходе обсуждения законопроекта. При внесении и отправке предложений или замечаний по законопроекту на указанную почту, ответ на предложение не присылается и не комментируется. Таким образом, необходимо созданные площадки сделать работающим инструментом.

4) Необходимо создать реально действующие информационные платформы для развития *института общественных петиций*. Общественные петиции (народная инициатива) – это институт, закрепленный в различных государствах (США, России, Венгрии, Литве, Польше, Италии, Испании), в соответствии с которым граждане при наличии определенной количественной поддержке могут вносить предложения по принятию того или иного акта. Данный институт необходимо развивать при Палате представителей Национального собрания в комиссии по петициям граждан и юридических лиц, а также при местных представительных органах. В настоящее время институт общественных инициатив имеет законодательное закрепление через право на законодательную инициативу граждан. Данное право не получило практической реализации, регулируется отдельным Законом «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь». К недостаткам действующего законодательства можно отнести короткий установленный срок для сбора подписей инициативной группой (1 месяц), считаем, что такой срок может быть продлен до 3-6 месяцев. Отсутствует ограничение по возможным выносимым вопросам. Например, необходимо ограничить общественную инициативу по вопросам международных отношений, вопросам территориального устройства государства, привлечения к ответственности, в отношении помилования, налоговой, бюджетной, экономической политики, по ограничению прав и свобод человека и гражданина, а также включить в ограничение вопросы, не подлежащие рассмотрению на референдуме.

В соответствии с белорусским законодательством инициативу об изменении законодательства должны поддержать 50 тысяч граждан, а изменение Конституции Республики Беларусь — 150 тысяч граждан, для изменения решений местного уровня не установлено другое количество граждан. В зарубежных странах количество граждан разнится, как правило, это число соответствует количеству подписей, необходимых для инициирования референдума: (от 1000 граждан (Лихтенштейн), 5000 избирателей (Словения), 10 000 избирателей (Македония), 20 000 избирателей (Албания), 30000 (Грузия), 50 000 граждан (Литва, Италия, Венгрия), 100 000 (Польша, Румыния) и 500 000 в Испании, в Латвии и Андорре требуется одна десятая часть избирателей).

В большей степени является невыполнимым требование о предоставлении в качестве законодательной инициативы полностью готового проекта закона. В соответствии с белорусским законодательством «проект нормативного правового акта проходит обязательную экспертизу на предмет соответствия Конституции Республики Беларусь, законодательным актам Республики Беларусь и актам большей юридической силы по отношению к проектам акта,

международным договорам Республики Беларусь, требованиям унификации законодательства в рамках интеграционных процессов Беларуси и России, а также на предмет совместимости с законодательством Беларуси, а также на соблюдение правил нормотворческой техники» [2]. При этом учитывается отражение в проектах нормативных правовых актов «конституционных принципов; место проекта акта в системе законодательства и требования к его форме; соблюдение процедуры принятия акта и полномочий нормотворческого органа; своевременная, полная и всесторонняя реализация в проекте акта международных обязательств Беларуси» [2]. Также на данном этапе устанавливается, «насколько нормы проекта акта согласуются с нормами актов той же или большей юридической силы, регулирующих отношения в данной отрасли и смежных отраслях законодательства, обеспечено ли отсутствие дублирования и коллизий в правовом регулировании» [2]. Необходимо обязательно сопроводительное письмо с обоснованием необходимости принятия проекта закона, включая финансово-экономическое обоснование. Обязательная юридическая экспертиза проекта законов проводится Управлением обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов Министерства юстиции Республики Беларусь и Национальным центром законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. Все мероприятия по подготовке законопроекта, создание и работа инициативной группы осуществляется за счет средств инициативной группы, для чего необходимо открыть счет в банке. Считаем, для того чтобы норма стала работающей необходимо упростить или предусмотреть другой процесс реализации права законодательной инициативы гражданами.

В частности, предлагаем:

порог рассмотрения местной инициативы установить на уровне 5% от количества граждан на определенной территории, обладающих избирательным правом. Такую цифру считаем оптимальной для того, чтобы оценить общее настроение и желание граждан, проживающих на данной территории;

для республиканского уровня и внесение инициативы по поводу законодательного акта оставить не менее 50 тыс. подписей. Считаем, что такая цифра соответствует чуть более 6% от избирательного корпуса;

реализация права законодательной инициативы для граждан должна быть бесплатной и осуществляться за счет средств республиканского бюджета;

необходимые голоса должны быть набраны не позже, чем в течение 6 месяцев или ограничены по срокам в самой инициативе;

предусмотреть возможность внесение только актуального вопроса, или уточняющих аспектов, по которому общественность хотела бы принять новый правовой акт, или обозначить общие вопросы о внесении изменений в действующий правовой акт, без предоставления полного текста правового акта;

закрепить обязательное рассмотрение инициатив, которые набрали необходимое число подписей граждан, на сессиях представительных органов соответствующего Совета депутатов, с обязательным обоснованным ответом, в случае не поддержания инициативы. Считаем, что предложенные меры будут способствовать реализации права законодательной инициативы гражданами на практике.

Необходимо внедрять возможности сбора подписей в электронном виде на определенном сайте представительного органа через законодательное закрепление е-петиции. Институт е-петиции считается удобным и эффективным способом гражданского краудсорсинга, под которым понимают «привлечение широкого круга лиц для решения возникающих проблем на добровольных началах с применением информационных технологий» [3]. Электронные петиции нашли апробацию в зарубежных государствах (Великобритания, Шотландия, США, РФ, ФРГ). На их примере, были выявлены недостатки (накрутка голосов, предложение незаконных инициатив) и положительные стороны (широкий охват заинтересованной аудитории, минимальные трудовые и денежные затраты) данной возможности. Можно взять за основу законодательство США, где прописаны строгие правила подачи электронной петиции на сайте Администрации Президента. Так, каждое предложение должно набрать 150 подписей прежде, чем стать петицией и появиться в каталоге сайта. У каждой петиции есть всего 30 дней, чтобы собрать как минимум 25 тыс. подписей. Только после этого предложение получает Администрация Президента. Условия достаточно жесткие, поэтому американские е-петиции срабатывают только в случае реальных остросоциальных тем. Мы предлагаем, чтобы е-петициями в Беларуси занималась Палата представителей Национального собрания. В ФРГ е-петициями занимается Бундестаг, в Финляндии - Министерство государственной службы (в течение 6 месяцев и не менее 50тыс. подписей). Е-петиции могут стать активной формой внедрения и приобщения населения в механизм реализации электронного правительства, что будет способствовать массовому участию граждан в процессе принятия решений.

Считаем, что принятие и реальная реализация на практике Концепции взаимодействия и открытости представительных органов будет способствовать совершенствованию законодательства и правоприменительной практики направленные на усиление принципа подотчетности, ответственности и взаимодействия избранных представителей с избирателями. Достижение поставленных целей возможно через установление единого подхода к форме, содержанию, правилам и периодичности предоставления отчетов избранных представителей перед гражданами [4]; законодательное уточнение процедуры привлечения к дисциплинарной ответственности депутатов и членов Совета Республики представительным органом; внедрение электронных обращений в форме видеоконференцсвязи (видеообращение), «онлайн-приема», «открытых коллективных обращений (е-петиций)» [5]; создание фонда по оперативному решению социально-экономических проблем при Совете депутатов (ФОРСЭП).

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Коваленко, Е.И. Информационное обеспечение законотворческого процесса в Республике Беларусь/Е.И. Коваленко // Право.by. – 2020. - №1. – С. 11-14.
2. Методические правила подготовки заключений по результатам обязательной юридической экспертизы законопроектов [Электронный ресурс] : утв. приказом директора Нац. центра законопроект. деятельности при Президенте Респ. Беларусь, 10 авг. 2006 г., № 33 // Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – 2020. – Режим доступа: <http://www.center.gov.by/metods.html>. – Дата доступа: 16.11.2021.
3. Шагалова Е. Н. Словарь новейших иностранных слов. — М.: Аст-пресс книга, 2017. — 576 с.
4. Козак, М. А. Подотчетность избранных представителей перед народом как принцип деятельности представительных органов / М. А. Козак // Современное государство и правовая система : материалы междунар. науч.-практ. конф., 3 дек. 2020 г., Смоленск / Смоленск. фил. Саратов. гос. юрид. академ. ; редкол.: — Смоленск, 2021. — С. 43–48.
5. Козак, М. А. Обращение граждан в представительные органы как средство обратной связи / М. А. Козак // Актуальные проблемы юридической науки и высшего образования в современных условиях : сб. науч. ст. по материалам междунар. науч.-практ. конф., Санкт-Петербург, 23 нояб. 2016 г. : в 2 т. — СПб. : АНО ВО «СЮА», 2016. — Т. 1. — С. 101–105.