

УДК 342.5 (342.52 + 342.57)

Е. П. ГУЙДА

ИННОВАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Рассматриваются инновационные аспекты участия граждан в нормотворческой деятельности. Отмечается, что в национальном законодательстве в достаточной мере не регламентированы многие вопросы, касающиеся механизма реализации права законодательной инициативы граждан и общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. На основе анализа сложившейся зарубежной практики разработаны предложения по оптимизации правового регулирования некоторых аспектов участия граждан в нормотворческой деятельности. Обосновывается необходимость комплексного подхода к регулированию отношений, связанных с организацией и проведением общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов.

Innovative aspects of participation of citizens in policy-making activity are considered. It is noted that in the national legislation many questions concerning the mechanism of realization of the right of legislative initiative of citizens and public discussion of drafts of regulations are adequately not regulated. Solutions on optimization of legal regulation of some aspects of participation of citizens in policy-making activity are developed on the basis of the analysis of the developed foreign practice. Need of an integrated approach to regulation of the relations connected with the organization and carrying out of public discussions of drafts of regulations is considered.

Введение

Участие граждан в нормотворческой деятельности предусматривает множество форм реализации, отдельные из которых находят закрепление в законодательстве (общественное обсуждение, законодательная инициатива граждан), а другие вовсе не регламентированы (лоббизм, гражданские форумы). При этом тенденции развития современных демократических государств и осознание необходимости участия граждан в сфере нормотворчества дают основание утверждать, что законодательная инициатива граждан и общественное обсуждение – это потенциальные формы реализации конституционной возможности участия граждан в решении государственных проблем.

В современной юридической литературе недостаточно полно исследованы вопросы участия граждан в управлении делами государства, в том числе в нормотворческой деятельности. Проблемы, связанные с участием граждан в нормотворческой деятельности, являются предметом исследования российских (А. И. Абрамова, В. А. Кряжков, Д. А. Кучерявцев, М. А. Липчанская, Ю. А. Тихомиров, А. Н. Чертков) и белорусских (А. Н. Бодак, Г. А. Василевич, И. И. Пляхимович, С. М. Сивец, В. И. Шабайлов) ученых. Немногочисленные исследования, как правило, посвящены отдельным аспектам проблемы участия граждан в управлении делами государства и в сфере нормотворчества.

Основная часть

Конституция Республики Беларусь закрепляет право граждан на законодательную инициативу (ст. 99), на участие в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей (ст. 37) [1].

Как отмечается в современной юридической литературе, правовая система любого демократического правового государства должна не только предусматривать, но и стимулировать реализацию права граждан на инициативу. Важность института правотворческой инициативы как формы гражданского участия в деятельности государственных органов заключается в том, что правотворческая инициатива позволяет выявлять реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, учитывать интересы групп граждан, стимулировать правовую активность населения [2, с. 9–10].

Законодательство зарубежных стран регулирует несколько видов инициатив, которые в нормативных правовых актах называются по-разному: народная, общественная, гражданская. Однако эти термины не идентичны.

Как отмечает А. Н. Чертков, понятие «гражданская инициатива» не подразумевает какую-либо одну конкретную форму, это собирательный термин, означающий любой вид инициативы, исходящей от граждан (институтов гражданского общества) в связи с участием общества в принятии общественно значимых решений [3, с. 111–112].

Понятие «гражданская инициатива» понимается по-разному:

- а) проявление инициативной деятельности граждан;
- б) участие общественности в решениях публичных дел.

Выделяется довольно много форм гражданских инициатив. Прежде всего, это правотворческая инициатива, обращения граждан. Участие населения в публичных слушаниях, официальных обсуждениях проектов решений в средствах массовой информации, Интернете также может быть отнесено к гражданским инициативам. *Гражданская инициатива* – самостоятельное активное общественное деяние, реализуемое гражданином, группой

или объединением граждан в не запрещенных правом формах [3, с. 112].

По мнению С. А. Авакьяна, гражданская законодательная инициатива – это форма непосредственного осуществления населением государственной власти посредством внесения законодательного предложения либо проекта нового закона, проекта закона об отмене или изменении ранее принятых законов с целью последующего принятия такого нормативного акта законодательным органом соответствующего уровня. Граждане подготавливают проект акта и собирают подписи за то, чтобы именно данный проект был рассмотрен уполномоченным органом власти [4, с. 482–483].

Современная юридическая наука, рассуждая о процессе создания нормативного правового акта, использует термин «нормотворческая (правотворческая) инициатива». Соответственно при анализе инициативы относительно принятия того или иного нормативного правового акта применяется термин «нормотворческая (правотворческая) инициатива». В учебной литературе категория «нормотворческая инициатива» используется в более широком смысле, чем понятие «законодательная инициатива».

В конституционно-правовых системах современных государств народная правотворческая инициатива – сложный институт, предполагающий, что определенное количество граждан могут предложить изменения в конституцию или другие нормативные правовые акты посредством вынесения проектов нормативных правовых актов на референдум или внесения их в представительный орган власти [2, с. 10].

В Республике Беларусь право законодательной инициативы принадлежит гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек (ст. 99) и не менее 150 тыс. граждан, обладающих избирательным правом, принадлежит право законодательной инициативы о внесении изменений и дополнений в Конституцию, о толковании Конституции (ст. 97) [1].

В Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (ст. 1) законодательная инициатива определяется как «официальное внесение субъектом, определенным Конституцией Республики Беларусь, проекта закона Республики Беларусь в законодательный орган» [5]. Законодатель понимает под правом законодательной инициативы внесение проектов, а предложение о необходимости его разработки или принятия не относится к праву законодательной инициативы.

Многие ученые считают, что право законодательной инициативы предоставляет возможность вносить проект закона на рассмотрение высшего представительного органа власти [6, с. 345; 7, с. 354]. По мнению других ученых, данное право позволяет представлять не только уже готовый проект закона, но и предложения о разработке и принятии новых законов, отмене или изменении действующих [8, с. 154; 9, с. 288].

В ряде зарубежных стран (Австрия, Испания, Португалия, Франция) законодательные предложения включаются в понятие права законодательной инициативы. Однако, исходя из анализа ст. 122 Регламента Палаты

представителей, утвержденного постановлением Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь от 9 октября 2008 г. № 1033-ПЗ/IX, можно выделить важную особенность, которая заключается в том, что субъекты права законодательной инициативы могут вносить не только проекты законов, содержащие в себе нормы права, но и проекты постановлений Палаты представителей [10]. «Конституция не исключает возможность рассматривать право законодательной инициативы в такой форме, как законодательное предложение, так как в конституционных положениях не содержится запрета для обращения в Палату представителей с законодательными предложениями» [11, с. 52]. Такие правовые предписания, вне всякого сомнения, дают основания для широкой трактовки субъекта права законодательной инициативы, которой присущи отдельные слабые моменты, проявляющиеся в трудностях отграничения порядка рассмотрения и обсуждения проектов законов от других вопросов.

Смысл наделения правом законодательной инициативы граждан заключается в том, что граждане быстрее обнаруживают острые социальные проблемы, эффективнее выявляют недостатки и проблемы в правовом регулировании общественных отношений.

Практика некоторых зарубежных стран идет по пути закрепления права реализации гражданской законодательной инициативы в форме законодательного предложения. Речь идет, прежде всего, о случаях, когда субъект законодательной инициативы (граждане) не располагает достаточным потенциалом для того, чтобы самостоятельно подготовить проект закона, а потребность общества в нормативном урегулировании выдвигаемой им идеи очевидна [12, с. 18].

Граждане Европейского союза на надгосударственном уровне также могут быть инициаторами законодательного процесса, напрямую выдвигать законопроекты. Договор о Европейском союзе (в редакции Лиссабонского договора) закрепил гражданскую инициативу как форму прямого участия граждан в политике Европейского союза. Граждане Союза в количестве не менее 1 млн человек, принадлежащие к гражданству значительного числа государств-членов, могут выступить с инициативой пригласить Европейскую комиссию в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения Договора (ст. 11 Договора) [13].

В Республике Беларусь механизм осуществления права определен в Законе Республики Беларусь от 26 ноября 2003 г. № 248-З «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» [14]. Необходимо отметить, что со времени принятия указанного нормативного правового акта гражданами не был инициирован ни один закон. Некоторые белорусские ученые указывают, что процедура реализации права законодательной инициативы гражданами достаточно сложна и нуждается в изменении [15, с. 77]. Как отмечается в Комментарии к Конституции Республики Беларусь, попытки пройти сложную процедуру, установленную указанным Законом, предпринимались несколько раз, но не увенчались успехом [16, с. 286].

Особенность народной законодательной инициативы в Республике Беларусь состоит, во-первых, в том, что законопроекты направляются в представительный орган – Национальное собрание (Палату представителей), во-вторых, они в обязательном порядке подлежат рассмотрению Парламентом. При этом ведущая роль принадлежит представительному органу государственной власти, а не корпусу избирателей, где процедура рассмотрения законопроекта практически ничем не отличается от рассмотрения законодательных инициатив иных субъектов.

В юридической литературе выделяют две модели института народной законодательной инициативы: к первой относят варианты института, основанные на решающей роли граждан (инициатива как институт прямой демократии), ко второй – варианты, основанные на ведущей роли представительного органа (инициатива как смешанный институт прямой и представительной демократии). Полагаем, наиболее адекватным современному состоянию представительной демократии в нашей стране стал бы вариант, где инициатива граждан вносится в представительный орган – Парламент для рассмотрения и принятия. При несогласии представительного органа принять законодательную инициативу без существенных изменений она выносится на народное голосование. Представленный вариант предусмотрен законодательством Латвийской Республики (ст. 78 Конституции) [17]. В отличие от варианта, установленного в нашем законодательстве, институт народной законодательной инициативы предполагает учет мнения граждан по принятию закона и допускает внесение только несущественных изменений в проект закона парламентом (предусматривается значительная роль граждан, выдвинувших инициативу и заинтересованных в принятии закона). Возможен также другой вариант: законодательная инициатива граждан вносится в парламент для предварительного обсуждения, а затем выносится на народное голосование. Указанный вариант института народной законодательной инициативы, как и в предыдущем случае, также предусматривает решающую роль граждан в законодательном процессе.

Общим для большинства стран является требование содержательного соответствия. В ряде зарубежных стран (Испания, Италия), а также субъектах Российской Федерации по некоторым вопросам народная законодательная инициатива запрещена.

Например, согласно Закону города Москвы от 11 декабря 2002 г. № 64 «О гражданской законодательной инициативе» (ч. 5 ст. 1) проект закона города Москвы, вносимый в порядке реализации гражданской законодательной инициативы, не должен содержать вопросы: а) о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов государственной власти, о приостановлении осуществления ими своих полномочий; б) о персональном составе органов государственной власти; в) о принятии или изменении бюджета; г) о территориальном делении; д) о введении, изменении и отмене налогов и сборов, а также освобождении от их уплаты; е) о полномочиях органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления; ж) о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению безопасности населения и т. д. [18].

В некоторых субъектах Российской Федерации в законах о гражданской законодательной инициативе (Калининградская обл.) содержатся положения, запрещающие выдвижение и рассмотрение любой законодательной инициативы граждан в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на всей территории области, и в течение трех месяцев после их отмены [19].

В связи с этим представляется возможным и в нашей республике на законодательном уровне закрепить перечень вопросов, по которым не может допускаться законодательная инициатива граждан. К ним можно было бы отнести вопросы о принятии и изменении бюджета, установлении, изменении и отмене налогов, об амнистии, о помиловании и др. Подобные вопросы могут относиться к инициации Президентом или Правительством.

Правоотношение законодательной инициативы в юридической литературе преимущественно рассматривается как сложное правоотношение, в котором субъект права законодательной инициативы и парламент обладают взаимными правами и обязанностями. К обязанностям субъекта права законодательной инициативы в рамках правоотношения с парламентом в научной литературе относят обязанность представить законопроект и сопроводительные документы в строгом соответствии с установленными правилами. В случае неисполнения данной обязанности законодательный орган вправе возвратить законопроект инициатору [20, с. 39].

Отсутствие инициативных проектов граждан предопределяется рядом факторов. В юридической литературе отмечается, что формы участия граждан в управлении делами государства не используются в достаточной мере эффективно вследствие низкой активности населения [21, с. 89]. Для создания действенного механизма участия граждан в нормотворческой деятельности важно внести некоторые изменения в Закон Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь». Исходя из указанного Закона (ст. 15–19), Центральная избирательная комиссия по выборам и проведению республиканских референдумов может заблокировать реализацию права законодательной инициативы граждан в случае несоблюдения инициативной группой установленных требований. Полагаем целесообразным в качестве гарантии от необоснованного возврата законопроекта установить норму в законодательстве, согласно которой решение о возвращении законопроекта инициативной группе должно содержать мотивы отказа в принятии Палатой представительной законодательной инициативы законопроекта к рассмотрению.

В Законе Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» (ст. 14) установлено, что расходы на подготовку и проведение мероприятий, направленных на реализацию права законодательной инициативы и связанных со сбором подписей граждан, осуществляются за счет средств инициативной группы. Полагаем, что граждане, как и иные субъекты права законодательной инициативы, при реализации своего права должны иметь возможность получить финансирование из средств республиканского бюджета. Это создаст дополнительные преимущества для участия общественности в нормотворческой деятельно-

сти. Отлаженный механизм законодательной инициативы позволит гражданам непосредственно участвовать в создании законов, что способствовало бы развитию правовой системы страны.

В последнее время в связи с развитием информационных технологий складываются новые формы участия граждан в процессах формирования права. Как отмечается в юридической литературе, прежде всего, речь идет о выражении в сети Интернет волеизъявления по поводу инициации проекта нормативного решения либо сбора голосов в поддержку принятия определенного правового акта или голосов протеста против каких-либо правотворческих инициатив, а также принятых юридических решений (это формы электронной демократии) [22].

Например, в Российской Федерации Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [23].

В данном случае общественная инициатива понимается шире, чем законодательная инициатива. Общественными инициативами считаются предложения граждан по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления, направленные с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и отвечающие установленным требованиям. Размещению общественной инициативы на интернет-ресурсе предшествует обязательная предварительная экспертиза, которую проводит Фонд развития информационной демократии и гражданского общества «Фонд информационной демократии». Срок предварительной экспертизы не должен превышать два месяца.

Размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием данного ресурса. Поддержанной считается инициатива, которая в течение одного года после ее размещения на интернет-ресурсе получила: а) не менее 100 тыс. голосов граждан – в поддержку инициативы федерального уровня; б) не менее 5 % голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (для субъектов Российской Федерации с численностью населения более 2 млн человек – не менее 100 тыс. голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации), – в поддержку инициативы регионального уровня [23].

Учитывая опыт Российской Федерации, возможно, недостаточный эффект от законодательной инициативы граждан в Республике Беларусь может быть компенсирован их активностью в виртуальном пространстве с помощью форм электронной демократии.

Социальные сети охватывают все больше пользователей. Практически ежедневно создаются сотни виртуальных сообществ, привлекающих огромное число пользователей. Среди разнообразных виртуальных сообществ выделяются построенные на базе платформ, созданных по технологии краудсорсинга, т. е. путем привлечения граждан к осуществлению определенных функций (по-

иск, размещение информации, генерирование идей, координация деятельности других и т. д.) [24, с. 34].

Совершенствованию механизма народной законодательной инициативы может способствовать нормативное установление возможности организовать процесс выдвижения законодательной инициативы гражданами и сбор подписей в электронном виде, в частности посредством сети Интернет с применением технологий краудсорсинга.

Одной из форм участия граждан в нормотворческой деятельности является институт общественного обсуждения, при котором население участвует в осуществлении народовластия посредством активной деятельности, направленной на предложение изменений и дополнений нормативных правовых актов или высказывание своей позиции по важным вопросам государственной или общественной жизни. В последние годы общественные обсуждения приобрели актуальность и новые возможности благодаря использованию Интернета в качестве площадки для их проведения.

Общественное обсуждение позволяет населению влиять на содержание правовых норм путем внесения предложений, замечаний, дополнений разработчику нормативного правового акта еще до его принятия. По мнению В. А. Кряжкова, общественное обсуждение проектов законов, иных нормативных правовых актов и важных решений – особый вид государственно-правовых отношений, возникающих между органами публичной власти и гражданским обществом в связи с нормотворчеством, в рамках которых гражданам (их представителям, объединениям) официально предлагается в установленном порядке выразить свое мнение (внести предложение, замечание, дополнение) по поводу разрабатываемых указанными органами правовых актов для последующего его учета при принятии соответствующего закона, иного нормативного правового акта или важного решения [25]. Таким образом, общественное обсуждение законопроектов выступает как необходимая форма обеспечения «обратной связи», влияния народа на процесс принятия нормативных правовых актов.

В научной литературе используются различные термины для обозначения общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов: публичные и общественные слушания, всенародное обсуждение, общественная экспертиза, предварительное обсуждение проектов нормативных правовых актов на заседаниях общественных советов, публичные консультации [26].

В отечественном законодательстве установлено несколько аспектов участия граждан в нормотворческой деятельности. Во-первых, согласно ст. 8 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» по решению нормотворческого органа (должностного лица) проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное (всенародное, общественное или профессиональное) обсуждение. Во-вторых, предложения граждан учитываются при разработке государственных программ и планов подготовки проектов нормативных правовых актов (ст. 41 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь») [5].

В соответствии с ч. 2 ст. 138 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь «по решению Палаты представителей проект закона в период между первым и вторым чтением может быть вынесен на народное обсуждение» [10]. Это означает, что народное обсуждение законопроектов определяется как одна из возможных (факультативных) стадий законодательного процесса.

Указанное положение о народных обсуждениях не конкретизируется в Регламенте Палаты представителей, в связи с чем можно сделать вывод о том, что отношения, связанные с проведением народных обсуждений законопроектов, требуют принятия отдельного нормативного правового акта. В то же время Палата представителей может урегулировать некоторые процедурные моменты организации народных обсуждений законопроектов в Регламенте. Необходимо также отметить, что из норм Конституции Республики Беларусь (ст. 99–100) не следует, что народные обсуждения законопроектов – обязательный элемент законодательного процесса. Целью проведения народных обсуждений законопроектов является выяснение мнений граждан для выработки более согласованного проекта закона. Как отмечает Г. А. Василевич, «цель всенародного обсуждения – посоветоваться с гражданами, воспользоваться их идеями с тем, чтобы улучшить качество проекта» [27, с. 7]. Полагаем целесообразным в Закон Республики Беларусь «О Национальном собрании Республики Беларусь» внести дополнения, указав, что Палатой представителей между первым и вторым чтением проект закона может быть вынесен на народное обсуждение.

Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» предусматривает введение в практику работы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, облисполкомов и Минского горисполкома обязательное общественное обсуждение актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности [28].

В целях реализации Директивы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 и повышения качества подготовки нормативных правовых актов, регулирующих предпринимательскую деятельность, приняты постановление Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 28 февраля 2011 г. № 251/6 «Об утверждении мероприятий по реализации положений Директивы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4» [29], постановление Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2012 г. № 247 «О некоторых вопросах организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства» [30]. В постановлении от 20 марта 2012 г. № 247 установлено, что проекты актов, в отношении которых предусмотрено обязательное общественное обсуждение, подлежат размещению на сайте государственного органа и иной организации, разрабатывающих проект акта.

Общее для указанных нормативных правовых актов состоит в том, что они никак не соотносятся с положениями Регламента Палаты представителей о проведении народных обсуждений законопроектов. В частности, Директива Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 не оперирует понятием «народное обсуждение», а используют термин «общественное обсуждение». В данной ситуации нужно исходить из того, что приведенные понятия в контексте складывающегося регулирования хотя и совмещаются, но все же отражают разные явления: народные обсуждения увязываются с выявлением воли народа как источника власти, непосредственно входят в законодательный процесс, а общественные обсуждения – элемент «дозаконодательной стадии» нормотворческого процесса, при проведении которых цели выявления народного волеизъявления не так очевидны.

В Директиве Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О деbüroкратизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» установлено, что руководителям государственных органов необходимо расширить практику общественного обсуждения на интернет-сайтах государственных органов наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, обеспечивая путем использования результатов такого обсуждения вовлечение граждан в управление государством и создавая тем самым надежный барьер коррупции (п. 3.3) [31].

Практика показывает, что в республике не сложился системный подход к применению института общественного обсуждения в нормотворческой деятельности. Порядок общественного обсуждения проектов четко не определен, нет требований к проектам, выносимым на обсуждение, замечаниям и предложениям, представленным по ним, не установлены механизмы доработки проектов по результатам обобщения поступивших замечаний и предложений, срокам проведения общественного обсуждения. Следует также заметить, что на сайтах не всех республиканских органов государственного управления созданы специальные разделы (рубрики), предназначенные для размещения проектов нормативных правовых актов, которые выносятся на общественное обсуждение.

Проекты нормативных правовых актов для общественного обсуждения могут размещаться также на сайте «Правовой форум Беларуси». Цель форума – предоставление посетителям интерактивной площадки для общения, обмена опытом и мнениями (в том числе с участием специалистов в области права) по вопросам, связанным с правом, правоприменительной практикой, разъяснением законодательства и т. д. [32].

В последние годы на общественное обсуждение был вынесен ряд проектов нормативных правовых актов, а именно: концепция Государственной программы повышения финансовой грамотности населения Республики Беларусь на 2013–2018 годы, Концепция развития науки и экономики «Беларусь–2020», проекты законов «О внесении изменений и дополнений в Лесной кодекс Республики Беларусь», «О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Беларусь об образовании», «О рынке ценных бумаг», «О борьбе с коррупцией» и др. На сайте «Правовой форум Беларуси» с января по июнь 2015 г.

для общественного обсуждения размещено пять проектов нормативных правовых актов, в том числе проекты Кодекса добросовестного поведения на рынке розничной и оптовой торговли, изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «Об основах административных процедур» [32].

Например, в целях изучения мнения граждан об эффективности подходов к антикоррупционной деятельности по поручению Главы государства на общественное обсуждение был вынесен проект Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией». Всем желающим была предоставлена возможность вносить предложения по совершенствованию законодательства о борьбе с коррупцией путем их направления в редакцию газеты «Советская Белоруссия», на Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь и интернет-сайт Генеральной прокуратуры. Следует отметить, что население и субъекты хозяйствования активно откликнулись на предоставленную им возможность. Это подтверждает тот факт, что в общей сложности в ходе развернувшейся общественной дискуссии было получено более 300 откликов и писем самой разной направленности. Значительная часть обсуждаемых вопросов направлена на усиление ответственности за совершение коррупционных правонарушений [33].

Особую актуальность приобретает вопрос правового регулирования отношений, связанных с организацией и проведением общественных обсуждений законопроектов и иных важных решений.

Как свидетельствует зарубежный опыт, в ряде стран (Армения, Казахстан, Кыргызстан, Россия) институт общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов получил нормативное закрепление и достаточно эффективно реализуется на практике. В большинстве стран на общественное обсуждение, как правило, выносятся проекты нормативных правовых актов, касающихся прав, свобод и обязанностей граждан, а также затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства. Например, согласно Указу Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов» (п. 1) по решению Главы государства на общественное обсуждение могут быть вынесены проекты законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития страны [34].

Для реализации механизма общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в ряде зарубежных стран на государственные органы, разработавшие законопроект или принимавшие участие в его разработке, возложена обязанность размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах текст законопроекта, а также информацию о порядке направления гражданами замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение.

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. № 241 «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 [35].

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

В ст. 22 Закона Кыргызской Республики «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» установлено, что «общественное обсуждение проекта нормативного правового акта обеспечивается нормотворческим органом путем: обеспечения доступа к тексту проекта нормативного правового акта; принятия, рассмотрения и обобщения предложений, поступающих от участников общественного обсуждения; подготовки по результатам общественного обсуждения итоговой информации о поступивших предложениях с обоснованием причин включения либо не включения их в проект нормативного правового акта. Итоговая информация отражается в справке-обосновании к проекту нормативного правового акта» [35].

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. № 816-IVQ «Об общественном участии» (ст. 18) предусматривает организацию общественного обсуждения проектов законов. В частности, Милли Меджлис 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 [36].

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 [37]. Для общественного и независимого обсуждения наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, в информационно-телекоммуникационной сети Интернет создан специальный официальный сайт *regulation.gov.ru*. На данном сайте размещаются сведения четырех видов: информация о разрабатываемых федеральными министерствами норма-

тивных правовых актов; проекты подготовленных федеральными министерствами нормативных правовых актов, требующих оценки предполагаемого их регулирующего воздействия; проекты нормативных правовых актов для проведения независимой антикоррупционной экспертизы; проекты подготовленных министерством административных регламентов.

Согласно указанным Правилам федеральное министерство размещает на названном выше официальном сайте: 1) уведомление о подготовке проекта нормативного правового акта; 2) проект нормативного правового акта; 3) информацию о сроках общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта; 4) информацию о результатах общественного обсуждения уведомления и (или) проекта нормативного правового акта; 5) информацию о результатах рассмотрения проекта нормативного правового акта [37].

В Российской Федерации также создана система для общественного обсуждения законопроектов «Вече». Указанная система является проектом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляющая собой платформу для публичного обсуждения законопроектов, которая позволяет комментировать, оценивать и просматривать результаты обсуждения законопроектов [38]. Система содержит разделы, в которых в виде списка представлены все законопроекты, по которым идет или уже завершено обсуждение.

В связи с этим возникает вопрос о соотношении общественных обсуждений и консультаций, касающихся одного и того же проекта нормативного правового акта (законопроекта) и реализующихся на различных интернет-платформах. Как отмечает Е. А. Хохлова, рядовой гражданин не в состоянии уследить за частой сменой информационных площадок. Создание же нескольких альтернативных ресурсов лишь запутывает население и расплывает внимание участников обсуждения [39, с. 51].

Например, в Словацкой Республике создан Интернет-портал нормативных правовых актов (с 1 июня 2008 г.), который представляет собой бесплатную электронную базу данных для общественности. Он обеспечивает на практике свободный доступ к законодательной и правовой информации, а также предоставляет общественности возможность участвовать в процессе принятия решений. Портал работает в двух режимах – пассивном и активном. Первый режим представляет собой пассивный доступ в систему – это означает, что портал выполняет информационную функцию. На сайте можно найти не только законопроекты, но и все действующие нормативные правовые акты. Второй режим – активный доступ в него. Законопроекты размещаются со всеми сопутствующими им материалами. Во-первых, государственные органы, министерства, правительство и парламент, разрабатывая законодательный акт, обязательно размещают текст проекта на портале, а также изменяют его в ходе законодательной процедуры, отражая все дополнения в документе, размещенном на портале. Во-вторых, государственные органы, юридические и частные лица (общественность) могут дать свои комментарии и предложения к любому законопроекту только через портал. Каждый субъект может увидеть на портале все присланные ком-

ментарии, а также узнать, как инициатор законопроекта ответил на каждый комментарий [40, с. 22–24].

Инициатор должен оценить каждый комментарий и сообщить о результатах оценки через портал нормативных правовых актов. Если инициатор кардинально не согласен с комментарием, этот комментарий становится предметом обсуждения. Если такой комментарий поступил от общественности, инициатор может провести обсуждение с представителями общественности. Инициатор всегда обязан обсуждать комментарий, если он подкреплен как минимум 500 подписями частных или юридических лиц (коллективный комментарий). Инициатор организует слушания о противоречиях между автором комментария и работником министерства. Если вопрос в отношении кардинального комментария не может быть разрешен между инициатором и автором комментария, законопроект вместе с комментарием направляется в правительство, которое должно принять окончательное решение [41, с. 37].

Портал нормативных правовых актов в Словацкой Республике интегрирует весь законодательный процесс независимо от инициатора законопроекта (государственного органа, правительства или члена парламента). Таким образом, портал дает возможность общественности активно участвовать в законодательном процессе.

Единые порталы для раскрытия информации о проектах нормативных правовых актов существуют в Швейцарии (исполнительная, законодательная ветви власти), США, Великобритании – по исполнительной ветви власти (министерства и ведомства).

Как показывает практика, в Республике Беларусь проекты нормативных правовых актов могут размещаться на различных сайтах для общественного обсуждения. В частности, проекты нормативных правовых актов публикуются в прессе, на сайтах государственных органов, республиканских органов государственного управления и на веб-сайте «Правовой форум Беларуси». Однако данный процесс не дополнен действенным механизмом выявления и учета мнения общественности по проектам нормативных правовых актов.

Общественность может ознакомиться с текстом законопроекта через Интернет только в том случае, если он размещен на веб-сайте соответствующего государственного органа. Что касается обеспечения государственными органами обратной связи с общественностью в процессе разработки и обсуждения того или иного законопроекта, эта проблема полностью не решена.

Полагаем, в целях наиболее эффективного проведения общественного обсуждения какого-либо проекта нормативного правового акта его необходимо проводить на одном интернет-сайте, например веб-сайте «Правовой форум Беларуси». Это позволит привлечь наибольшее число заинтересованных граждан, а также облегчит задачу учета и анализа поступивших предложений уполномоченным должностным лицам. По нашему мнению, на этом сайте должны публиковаться отчет о доработке проекта нормативного правового акта (законопроекта) на основании поступивших предложений граждан, информация о дальнейшей судьбе проекта нормативного правового акта (законопроекта), а также проводиться дополнительные общественные обсуждения в случае необходимости.

Такой сайт (портал) должен быть единым для органов законодательной и исполнительной ветвей власти. На нем могут размещаться материалы, относящиеся к тому или иному проекту нормативного правового акта (законопроекту), начиная с момента его разработки, обсуждения и заканчивая его принятием. Необходимо также обеспечить возможность общественности отправлять комментарии к каждому законопроекту через портал, а иницирующий орган обязать реагировать на поступившие комментарии.

При этом следует также учитывать проблему цифрового неравенства, т. е. отсутствие равной возможности использования информационно-коммуникационных технологий у всех граждан, а следовательно, отсутствие возможности ознакомления с опубликованным проектом нормативного правового акта и предоставления замечаний и предложений на него некоторой частью населения страны.

Однако нельзя не признать положительные стороны обсуждения: привлечение граждан к обсуждению социально значимых проектов нормативных правовых актов, выявление общественного мнения, учет их предложений и замечаний, публикация отчета о поступивших предложениях и доработке проекта на их основе. Значение общественного обсуждения состоит в том, что по его результатам разработчики проекта нормативного правового акта имеют возможность: а) внести изменения в проект, скорректировать его содержание; б) выбрать из имеющихся тот вариант правовой модели, который предпочтительнее в создавшихся условиях; в) отказаться от проекта, признав его непригодным ввиду серьезных недостатков.

Безусловно, с появлением интернет-возможностей обсуждение проектов нормативных правовых актов стало более масштабным и квалифицированным. Тем не менее граждане еще полностью не готовы к широкому диалогу с государственными органами – ни организационно, ни профессионально. Это косвенно подтверждается тем, что многие поступившие в ходе обсуждения предложения отвергаются разработчиками. В связи с этим необходимо активизировать общественное обсуждение, снизить социально-правовую пассивность населения.

Заключение

Из вышеизложенного следует, что привлечение граждан к участию в нормотворческой деятельности можно

считать положительной тенденцией. Законодательная инициатива граждан и общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов являются элементами нормотворческого процесса. Однако кроме предоставления возможности участия граждан в создании нормативных правовых актов необходимо уделять внимание механизму реализации народной законодательной инициативы. Полагаем необходимым закрепить в Законе Республики Беларусь «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь» перечень вопросов, по которым не может допускаться законодательная инициатива граждан. Отлаженный механизм законодательной инициативы позволит гражданам непосредственно участвовать в создании законов, что будет способствовать развитию правовой системы страны.

В настоящее время в связи с развитием информационных технологий складываются новые формы участия граждан в нормотворческой деятельности. Учитывая опыт зарубежных стран, возможно, недостаточный эффект от законодательной инициативы граждан в республике может быть компенсирован их активностью в виртуальном пространстве с помощью форм электронной демократии.

Институт общественного обсуждения является одной из форм участия граждан в нормотворческой деятельности, при котором население участвует в осуществлении народовластия посредством активной деятельности, направленной на предложение изменений и дополнений нормативных правовых актов или высказывание своей позиции по важному вопросу государственной или общественной жизни. Практика показывает, что в республике не сложился системный подход к применению института общественного обсуждения в нормотворческой деятельности. Полагаем целесообразным комплексно регламентировать порядок общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в отечественном законодательстве. В этих целях необходимо: закрепить принципы и формы общественного обсуждения; определить порядок проведения общественных обсуждений проектов нормативных правовых актов с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий и возможностей средств массовой информации; сформулировать правила оформления результатов общественного обсуждения и их учета в нормотворческой деятельности государственных органов.

Список использованных источников

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года : с изм. и доп., принятыми на респ. референдумах 24 нояб. 1996 г. и 17 окт. 2004 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
2. Гриб, В. В. Законотворческая (правотворческая) инициатива как форма влияния институтов гражданского общества на органы государственной власти / В. В. Гриб // Конституц. и муницип. право. – 2010. – № 12. – С. 9–15.
3. Едкова, Т. А. Государственные и общественные институты. Гражданские инициативы (по материалам проблемного семинара, посвященного изучению вопросов реализации гражданских инициатив) / Т. А. Едкова, А. Н. Чертков, С. М. Зырянов // Журн. рос. права. – 2013. – № 11. – С. 111–122.
4. Авакьян, С. А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Инфра-М, 2010. – Т. 1. – 864 с.
5. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 10 янв. 2000 г., № 361-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 02.07.2009 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

6. Булаков, О. Н. Двухпалатный парламент Российской Федерации / О. Н. Булаков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – 753 с.
7. Чиркин, В. Е. Конституционное право России : учебник / В. Е. Чиркин. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2008. – 444 с.
8. Кочетков, А. В. Стадии законодательного процесса как формы проявления правовой политики / А. В. Кочетков // Правовая политика и правовая жизнь. – 2003. – № 4. – С. 153–162.
9. Морозова, Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2013. – 463 с.
10. О Регламенте Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь [Электронный ресурс] : постановление Палаты представителей Нац. собрания Респ. Беларусь, 9 окт. 2008 г., № 1033-ПЗ/IX // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
11. Правотворческая деятельность в Республике Беларусь / А. В. Матусевич [и др.]. – Минск : Скарына, 1997. – 254 с.
12. Абрамова, А. И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты / А. И. Абрамова // Журн. рос. права. – 2006. – № 3. – С. 12–21.
13. Договор о Европейском Союзе [Электронный ресурс] : [заключен в г. Маастрихт 07.02.1992 г. : в ред. Лиссабонского договора 2007 г.] // Право Европейского Союза. – Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/teu>. – Дата доступа: 11.02.2015.
14. О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 2003 г., № 248-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 15.07.2008 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
15. Шабайлов, В. И. Формы реализации гражданами правотворческой инициативы / В. И. Шабайлов // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2014. – № 3. – С. 76–85.
16. Пляхимович И. И. Комментарий к Конституции Республики Беларусь : [(с изменениями и дополнениями)] : в 2 т. / И. И. Пляхимович. – Минск : Амалфея, 2015. – Т. 2. – 984 с.
17. Конституция Латвийской Республики, 15 фев. 1922 г. : с изм. от 29.04.2009 г. [Электронный ресурс] // Конституционный суд Латвийской Республики. – Режим доступа: <http://www.satv.tiesa.gov.lv/?lang=3&mid=8>. – Дата доступа: 11.02.2015.
18. О гражданской законодательной инициативе : Закон г. Москвы, 11 дек. 2002 г., № 64 [Электронный ресурс] // ЭКОМ – нормативные документы. – Режим доступа: http://ecom.su/law_documents/index.php?id=1063. – Дата доступа: 11.02.2015.
19. О гражданской законодательной инициативе Калининградской области : Закон Калинингр. обл., 22 сент. 2003 г., № 309 [Электронный ресурс] // ЭКОМ – нормативные документы. – Режим доступа: http://ecom.su/law_documents/index.php?id=1064. – Дата доступа: 11.02.2015.
20. Кучерявцев, Д. А. Правоотношение законодательной инициативы (на примере Российской Федерации и ее субъектов) / Д. А. Кучерявцев // Конституц. и муницип. право. – 2013. – № 12. – С. 37–45.
21. Григорян, Д. К. Политические права личности как основа политической власти / Д. К. Григорян // Философия права. – 2008. – № 4. – С. 89–91.
22. Трофимов, В. В. Современные формы участия российского гражданского общества в правотворческом процессе: проблемы теории, законодательной регламентации и практики применения [Электронный ресурс] / В. В. Трофимов // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-formy-uchastiya-rossiyskogo-grazhdanskogo-obschestva-v-pravotvorcheskom-protssesse-problemy-teorii-zakonodatelnoy>. – Дата доступа: 11.02.2015.
23. О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации, 4 март. 2013 г., № 183 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.
24. Курячая, М. М. Технологии краудсорсинга в юридической практике / М. М. Курячая // Конституц. и муницип. право. – 2012. – № 6. – С. 31–37.
25. Кряжков, В. А. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) [Электронный ресурс] / В. А. Кряжков // Журн. конституционализма и прав человека. – 2013. – № 1. – Режим доступа: <http://chr-centre.org/?p=325>. – Дата доступа: 11.02.2015.
26. Сироткин, А. Г. Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов при проведении оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] / А. Г. Сироткин // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – Режим доступа: <http://cyberleninka.ru/article/n/publichnoe-obsuzhdenie-proektov-normativnyh-pravovyh-aktov-pri-provedenii-otsenki-reguliruyuschego-vozdeystviya-v-subektah-rossiyskoj>. – Дата доступа: 11.02.2015.
27. Василевич, Г. А. Референдумы в Беларуси и ее путь к независимости в конце XX столетия / Г. А. Василевич. – Минск : Молодежн. науч. общество, 2001. – 156 с.
28. О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Директива Президента Респ. Беларусь, 31 дек. 2010 г., № 4 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
29. Об утверждении мероприятий по реализации положений Директивы Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь и Нац. банка Респ. Беларусь, 28 фев. 2011 г., № 251/6 : в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь и Нац. банка Респ. Беларусь от 15.12.2014 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
30. О некоторых вопросах организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства и внесению дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2070 [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 20 март. 2012 г., № 247 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

31. О дебюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения [Электронный ресурс] : Директива Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2006 г., № 2 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 23.03.2015 г. // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
32. Правовой форум Беларуси [Электронный ресурс] // Национальный правовой Интернет-портал Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://forumpravo.by/about.aspx>. – Дата доступа: 11.07.2015.
33. Итоги общественного обсуждения проекта Закона Республики Беларусь «О борьбе с коррупцией» [Электронный ресурс] // Правовой форум Беларуси. – Режим доступа: http://forumpravo.by/ads.aspx?section_id=363&element_id=2552. – Дата доступа: 11.07.2015.
34. Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов [Электронный ресурс] : Указ Президента Рос. Федерации, 9 фев. 2011 г., № 167 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.
35. О нормативных правовых актах Кыргызской Республики [Электронный ресурс] : Закон Кыргыз. Республики, 20 июля 2009 г., № 241 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=28680. – Дата доступа: 20.05.2015.
36. Об общественном участии [Электронный ресурс] : Закон Азербайджан. Республики, 22 нояб. 2013 г., № 816-IVQ // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=69550. – Дата доступа: 20.05.2015.
37. О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации, 25 авг. 2012 г., № 851 // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2015.
38. Система общественного обсуждения законопроектов «Вече» [Электронный ресурс] // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. – Режим доступа: <http://veche.duma.gov.ru/pages/o-proekte>. – Дата доступа: 20.05.2015.
39. Хохлова, Е. А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения / Е. А. Хохлова // Конституц. и муницип. право. – 2013. – № 4. – С. 47–59.
40. Создание интегрированного государственного портала нормативно-правовых актов (опыт Словакии) [Электронный ресурс] // Повышение эффективности взаимодействия организаций гражданского общества с государственными органами управления Кыргызской Республики в процессе законотворчества / Л. Гаджосова, М. Ходас, А. Ясова [и др.]. – Бишкек-Братислава, 2009. – С. 22–24. – Режим доступа: http://www.nispa.sk/files/Publication_SA_rus.pdf. – Дата доступа: 11.02.2015.
41. Общественные обсуждения в процессе законотворческой деятельности исполнительной власти (опыт Словакии) [Электронный ресурс] // Повышение эффективности взаимодействия организаций гражданского общества с государственными органами управления Кыргызской Республики в процессе законотворчества / Л. Гаджосова, М. Ходас, А. Ясова [и др.]. – Бишкек-Братислава, 2009. – С. 36–37. – Режим доступа: http://www.nispa.sk/files/Publication_SA_rus.pdf. – Дата доступа: 11.02.2015.

28.07.2015

УДК 342.951

М. В. ГУБИЧ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ: ПУТИ И СРЕДСТВА РЕАЛИЗАЦИИ

Излагаются основные выводы, сделанные по результатам исследования проблем административно-правового обеспечения безопасности сотрудников органов внутренних дел. Предлагается комплекс основных теоретических положений, раскрывающих сущность и содержание обеспечения безопасности сотрудников органов внутренних дел, а также даются рекомендации по совершенствованию законодательства и организации деятельности по обеспечению безопасности сотрудников ОВД.

The main conclusions drawn by results of research of problems of administrative legal support of staff safety of law-enforcement bodies are stated. The complex of the basic theoretical provisions opening essence and content of staff safety of law-enforcement bodies is offered and recommendations about improvement of the legislation and the organization of activities for staff safety of Department of Internal Affairs are also made.

Сегодня одним из важнейших критериев развития любого государства является защищенность его граждан, которая закреплена в правовых нормах и имеет действующий механизм реализации. Базисным нормативным правовым актом, закрепившим «совокупность официальных взглядов на сущность и содержание деятельности Республики Беларусь по обеспечению баланса интересов личности, общества, государства и их защите от внутренних и внешних угроз» является Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [12]. Данный акт законодательства устанавливает, что решение ка-

занных задач достигается реализацией комплекса взаимосвязанных политических, экономических, правовых, управленческих, социальных, информационных и иных средств, направленных на выявление, предупреждение и нейтрализацию внутренних и внешних рисков, вызовов и угроз государству, обществу и личности, в том числе сотрудникам органов внутренних дел (далее – ОВД).

Необходимость осуществления государственной политики по обеспечению безопасности сотрудников ОВД определяется следующими обстоятельствами: