

## ПУБЛИЧНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

*В статье рассматривается общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов (далее – НПА) как часть нормотворческого процесса и форма участия граждан в правотворчестве. Дана характеристика существующей классификации публичных обсуждений НПА. Проанализировано влияние развития информационно-коммуникационных технологий на процесс создания правовых актов с участием населения.*

Как отмечается в современной юридической литературе, общественное обсуждение проектов законов, иных НПА 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 НПА или важного решения. Общественное обсуждение законопроектов выступает как необходимая форма обеспечения обратной связи, влияния народа на процесс принятия нормативных правовых актов [1].

Публичное обсуждение возможно отнести к так называемым смешанным институтам, что находится между демократией прямой и представительной: граждане не принимают общеобязательного публично-властного решения, однако при этом на одном из этапов принятия решения имеют возможность выразить свою позицию или мнение [2]. Как мы уже выяснили в нашем исследовании, в ходе публичных обсуждений граждане не выступают субъектом власти, они – только участники диалога власти и гражданского общества, следовательно, публичное обсуждение НПА – институт опосредованного участия граждан в правотворчестве, являясь примером функционирования совещательной демократии.

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

Анализ законодательства стран Содружества Независимых Государств показывает, что закрепление дефиниции «публичное (общественное) обсуждение» встречается довольно редко.

Например, в Законе Республики Молдова от 13 ноября 2008 г. № 239 «О прозрачности процесса принятия решений» (ст. 2) публичное обсуждение понимается как «способ консультирования с общественностью, в рамках которого обосновывается необходимость принятия вынесенного на консультирование проекта решения и представляются различные мнения, а граждане, созданные в соответствии с законом объединения, иные заинтересованные стороны могут представлять рекомендации по проекту решения» [3].

В Республике Беларусь несмотря на то, что институт публичного обсуждения упоминается в нескольких законодательных актах, и даже разработан механизм его осуществления, такая дефиниция не получила своего нормативного закрепления.

Исходя из анализа законодательства ряда стран, а также зарубежной доктрины, можно определить публичное (общественное) обсуждение как процесс, в ходе которого реализуется возможность для всех заинтересованных лиц отстаивать свои интересы при разработке и принятии нормативных правовых актов.

В юридической доктрине имеет место следующая классификация публичных обсуждений нормативных правовых актов.

По признаку иницилирующего их субъекта публичные обсуждения подразделяются на обсуждения, инициатива проведения которых исходит от общественности, граждан и обсуждения, иницилируемые органом публичной власти, то есть представительными и исполнительными органами государственной власти и местного самоуправления.

В зависимости от уровня организации публичной власти в государстве публичные обсуждения делятся на местные, в рамках субъекта федеративного государства и общегосударственные.

По необходимости проведения публичных обсуждений их можно разделить на обязательные и необязательные (факультативные). Обязательные публичные слушания проводятся в соответствии с требованиями законов и иных НПА по строго определенному кругу вопросов. Это означает, что без их проведения принятие решения органами власти относительно вопросов, закрепленных в качестве обязательных к обсуждению, невозможно, поэтому они должны проводиться автоматически в установленном законом порядке. Таким образом, публичные обсуждения в этом случае являются обязательным этапом правотворческого процесса.

Факультативные публичные обсуждения организуются по любому вопросу, имеющему общественное значение. При этом вопрос о необходимости и целесообразности проведения публичных обсуждений не должен оцениваться органом, их назначающим. При условии соблюдения требований к выдвижению инициативы проведения публичных обсуждений они должны быть назначены органом публичной власти, но не должны зависеть от его усмотрения.

В зависимости от включенности публичных обсуждений в правотворческий процесс можно выделить два вида обсуждений: включенные и не включенные. В первом случае граждане становятся участниками правотворческого процесса, публичные обсуждения проводятся с целью получения оценки населением рассматриваемого правового акта на заключительных стадиях правотворческого процесса. Как правило, такие публичные слушания проводятся по вопросам, вынесение которых на рассмотрение общественности является обязательным.

Во втором случае граждане могут принимать рекомендации по вопросам, имеющим общественное значение, вне связи с правотворческими процедурами. Результатом таких слушаний может стать направление управляющему субъекту рекомендаций принять НПА в соответствии с его концепцией, изложенной в заключении публичных обсуждений. В таком случае публичные обсуждения могут стать катализатором выдвижения народной правотворческой инициативы, в ходе которой граждане могут самостоятельно разрабатывать и выдвигать проект НПА.

По способам осуществления выделяют следующие виды публичных обсуждений: парламентские (парламентские слушания), публичные обсуждения в средствах массовой информации, публичные обсуждения, проводимые с помощью информационно-коммуникационных технологий, в том числе в глобальной компьютерной сети «Интернет» и другие.

Развитие информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) с каждым годом все больше оказывает влияние на развитие правотворчества. Использование ИКТ в правотворческой деятельности позволяет активизировать общественный диалог, обратную связь с населением. В юридической литературе отмечается, что в современных

условиях достижение наибольшей полноты и достоверности информации, необходимой для разработки как законопроектов, так и иных проектов НПА, возможно только при использовании информационных ресурсов, которые позволяют не только аккумулировать значительные объемы информации, но и осуществлять ее обработку в соответствии с конкретными целями и задачами как всего законотворческого процесса, так и каждого из его этапов [4]. Кроме того, использование ИКТ в процессе правотворческой деятельности позволяет исключить серьезные временные, экономические и организационные затраты.

Новые формы взаимодействия граждан и государства получили название «краудсорсинг». Дословно термин «crowdsourcing» переводится как crowd – «толпа» и sourcing – «использование ресурсов» [4]. В основе современных моделей краудсорсинга – использование ИКТ, реализация проектов на специализированных сайтах в сети Интернет.

Зарубежный опыт свидетельствует, что в ряде стран (Казахстан, Кыргызстан, Россия) институт публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов получил нормативное закрепление и достаточно эффективно реализуется на практике с помощью технологий краудсорсинга.

В Республике Беларусь также есть опыт использования краудсорсинга для выяснения мнения граждан по поводу принятия НПА. Свидетельством тому является, например, проведенная в 2012 г. по инициативе Министерства культуры Республики Беларусь открытое обсуждение проекта концепции Кодекса о культуре, которое было организовано на интернет-форуме TUT.by, а также публичные обсуждения проектов НПА, проводимые с 2015 г. на сайте «Правовой форум Беларуси».

Особенностью этих обсуждений явилось отсутствие специальной нормативной регламентации, устанавливающей процедуру проведения такого рода обсуждений в сети «Интернет», а также отсутствие возможности ознакомления с текстом законопроектов и внесения предложений и замечаний для большинства населения страны, помимо пользователей Интернета. Поэтому, учитывая положительный опыт прошедших в сети «Интернет» законопроектных обсуждений, в целях совершенствования правотворческой деятельности и обеспечения учета общественного мнения при подготовке законов в 2018 г. был принят новый Закон «О нормативных правовых актах», а в 2019 г. – постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов». Данные НПА достаточно детально регламентируют порядок и условия проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов и, в частности, сайт «Правовой форум Беларуси» определен в качестве основного способа проведения публичного обсуждения. Более подробно рассмотрим этот вопрос в одной из следующих глав.

Таким образом, публичное обсуждение нормативных правовых актов является опосредованной формой участия граждан в правотворчестве, представляющей собой процесс, в ходе которого реализуется возможность для всех заинтересованных лиц отстаивать свои интересы при разработке и принятии нормативных правовых актов.

Институт публичных обсуждений можно классифицировать по различным основаниям:

- 1) в зависимости от субъекта-инициатора – публичные обсуждения, инициируемые гражданами и органом публичной власти, в зависимости;
- 2) в зависимости от уровня организации публичной власти в государстве – местные, в рамках субъекта федеративного государства – и общегосударственные публичные обсуждения;
- 3) по необходимости проведения публичных обсуждений их можно разделить на обязательные и необязательные (факультативные);

4) в зависимости от включенности публичных обсуждений в правотворческий процесс можно выделить два вида обсуждений: включенные и не включенные;

5) по способам осуществления выделяют следующие виды публичных обсуждений: парламентские (парламентские слушания), публичные обсуждения в средствах массовой информации, публичные обсуждения, проводимые с помощью информационно-коммуникационных технологий, в том числе в глобальной компьютерной сети «Интернет» и другие.

Развитие института публичного обсуждения проектов НПА в глобальной сети «Интернет» с помощью технологий краудсорсинга имеет важное значение в установлении диалога между властью и обществом. Безусловно, с появлением интернет-возможностей обсуждение проектов НПА стало более масштабным и квалифицированным. Развитие технологий краудсорсинга в нормотворческой деятельности позволяет государственным органам учитывать мнение граждан, получать обратную связь с обществом, что создает предпосылки не только для более быстрого и менее затратного принятия высококачественных и стабильных нормативных правовых актов, но и для формирования общественного мнения, повышения правосознания населения.

### Литература

1 Шабайлов, В. И. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: сравнительно-правовой анализ. Статья от 20 октября 2017 г. / В. И. Шабайлов, Е. П. Гуйда // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. правовой Интернет-портал Республики Беларусь – Минск, 2022.

2 Андрощук, В. В. Понятия и виды публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Статья по состоянию на 21 июня 2018 г. / В. В. Андрощук // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Минск, 2022.

3 О прозрачности процесса принятия решений [Электронный ресурс]: Закон Республики Молдова, 13 нояб. 2008 г., № 239: в ред. Закона Республики Молдова от 07.07.2016 № 161 // Законодательство стран СНГ / ООО «СоюзПравоИнформ». – Режим доступа : [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=25566](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=25566). – Дата доступа : 12.02.2022.

4 Гуйда, Е. П. О некоторых вопросах краудсорсинга в нормотворческой деятельности [Электронный ресурс] / Е. П. Гуйда // Государство и право в XXI веке : материалы международной научно-практической конференции, посвященной 95-летию юридического факультета Белорусского государственного университета, 26–27 ноября 2020 года, г. Минск / БГУ, Юридический фак.; [редкол.: Т. Н. Михалёва (гл. ред.) и др.]. – Минск : БГУ, 2021. – С. 142–145. – Режим доступа : <https://elib.bsu.by/handle/123456789/263256>. – Дата доступа : 14.02.2022.

УДК 347.47

*А. И. Домненко*

### **ОСОБЕННОСТИ КОНКУРСНОГО ПРОИЗВОДСТВА В ДЕЛАХ ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)**

*Статья посвящена теоретическому исследованию особенностей конкурсного производства в делах об экономической несостоятельности (банкротстве), теоретическому исследованию общественных отношений, возникающих при*