
КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL LAW AND ADMINISTRATIVE LAW

УДК 342.51

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Т. М. КИСЕЛЁВА^{1), 2)}

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

²⁾Национальный центр законодательства и правовых исследований, ул. Берсона, 1а, 220050, г. Минск, Беларусь

Рассматривается использование инструментов электронного правительства как способ совершенствования нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. Подчеркивается важность обеспечения вовлеченности граждан в такую деятельность. Предлагаются рекомендации по совершенствованию нормотворческой деятельности с учетом целей построения электронного правительства.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность; исполнительная власть; электронное правительство; обсуждение проектов актов; нормотворческая инициатива; официальное опубликование.

Образец цитирования:

Киселёва ТМ. Теоретические основы использования технологий электронного правительства в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти. *Журнал Белорусского государственного университета. Право*. 2018;3:61–69.

For citation:

Kisialiova TM. Theoretical foundations of the use of e-government technologies in normative activity of executive authorities. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2018;3:61–69. Russian.

Автор:

Татьяна Маратовна Киселёва – кандидат юридических наук; доцент кафедры конституционного права юридического факультета¹⁾, ведущий научный сотрудник отдела исследований в области государственного строительства и международного права Института правовых исследований²⁾.

Author:

Tatsiana M. Kisialiova, PhD (law); associate professor at the department of constitutional law, faculty of law^a, leading researcher of the section of research in the field of state organization and international law of the Institute for legal research^b.
tat-kis@yandex.by
ORCID:0000-0002-6353-8321

THEORETICAL FOUNDATIONS OF THE USE OF E-GOVERNMENT TECHNOLOGIES IN NORMATIVE ACTIVITY OF EXECUTIVE AUTHORITIES

T. M. KISIALIOVA^{a, b}

^aBelarusian State University, 4 Niezaliežnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

^bNational Center for Legislation and Legal Research, 1a Bersona Street, Minsk 220050, Belarus

The article deals with the problems of using e-government tools as a way to improve the norm-setting activity of executive bodies. The importance of ensuring the involvement of citizens in such activities is underlined. Recommendations are proposed for improving norm-setting activities taking into account the goals of building e-government.

Key words: normative activity; executive authority; e-government; discussion of draft acts; norm-setting initiative; official publication.

Введение

Нормотворческая деятельность является важным элементом системы функционирования органов исполнительной власти любого уровня, так как именно посредством принятия нормативных актов и реализации их положений на практике осуществляется выполнение названными органами своих функций, обеспечивается исполнение законов и актов президента, реализуются права, свободы и законные интересы граждан. Неслучайно вопросам совершенствования нормотворческой деятельности государственных органов различного уровня в литературе уделяется пристальное внимание. Данным вопросом занимались и занимаются такие белорусские авторы, как В. И. Шабайлов, Г. А. Василевич,

А. Н. Бодак, Е. В. Семашко, С. М. Сивец, Е. П. Гуйда и некоторые другие, но вопросы использования механизмов электронного правительства в данных отношениях специально не анализировались.

При этом в современном обществе в условиях стремительного развития информационных отношений и внедрения информационных технологий в различные сферы государственной и общественной жизни эффективная нормотворческая деятельность органов исполнительной власти невозможна без использования инструментов электронного правительства. Однако использование таких механизмов должно быть взвешенным и теоретически обоснованным.

Основная часть

В Республике Беларусь на государственном уровне особое внимание уделяется вопросам развития электронного правительства, без которого построение информационного общества невозможно. Так, в соответствии с Государственной программой развития цифровой экономики и информационного общества на 2016–2020 гг., утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 23 марта 2016 г. № 235, в числе целей Республики Беларусь в данной сфере провозглашается развитие информационного общества и совершенствование электронного правительства. В литературе же отмечается, что в Республике Беларусь начался новый этап создания электронного правительства, который определяется как «присутствие государства в интернете на уровне транзакций. Данному этапу присущи легкий доступ пользователей к данным, приоритетность которых определяется на основе их потребностей, и наличие транзакций, которые осуществляются в режиме онлайн (уплата налогов, регистрационного сбора и таможенных пошлин)» [1, с. 55]. На настоящий момент количе-

ство таких транзакций постоянно увеличивается, что подтверждает совершенствование электронного правительства.

Следует отметить, что если на нормативном уровне используется термин «электронное правительство», то в литературе встречается также словосочетание «электронное государство». Использование термина «электронное правительство» связано с дословным переводом английского *e-government*. Как отмечается в литературе, «в современных международно-правовых актах, в том числе решениях Европейского суда по правам человека, слово “government” применяется не только для обозначения правительства (исполнительной ветви власти), но и для указания на государство в целом» [2, с. 9]. В проводимых научных исследованиях в большинстве случаев электронное правительство также понимается широко, т. е. не только в отношении органов исполнительной власти, но всего государства. При этом в литературе отмечается, что «существование на равных правах двух дефиниций “электронное государство” и “электронное прави-

тельство», несмотря на нормативно-правовое закрепление второго термина, вносит неопределенность, что в конечном итоге негативно сказывается на возможности построения системы электронного государства (правительства) в системе общественных отношений, что является необходимым условием перехода к информационному обществу» [3, с. 10]. На наш взгляд, говорить о такой неопределенности не совсем верно, так как уже сложилось понимание термина «электронное правительство» в широком смысле, поэтому данные категории могут использоваться как синонимы, если иное не будет специально оговорено. Аналогичный подход к пониманию электронного правительства сформировался и в белорусском законодательстве, как уже отмечалось выше.

Также следует различать электронное правительство и присутствие правительства (государства) в интернете. Понимание электронного правительства не может ограничиваться лишь созданием официальных сайтов государственных органов, на которых размещается информация об их деятельности. Такая ситуация была характерна для Республики Беларусь на первых этапах создания электронного правительства, когда было обеспечено присутствие государственных органов в интернет-пространстве, а лишь затем стала развиваться система государственных электронных услуг и взаимодействия с населением. При этом необходимо понимать, что электронные услуги не обеспечивают участие граждан в управлении делами государства, а направлены на упрощение реализации ими своих прав, свобод и законных интересов посредством использования информационных технологий. В связи с этим внедрение таких услуг не может считаться элементом демократизации отношений между государством и населением, а также не может свидетельствовать о существовании электронного правительства. Полагаем, что взаимодействие государства и населения должно быть более широким, чтобы граждане имели реальную возможность участвовать в деятельности государственных органов, используя различные современные информационные технологии.

В правовых источниках и в доктрине предлагаются различные подходы к пониманию сущности электронного правительства. Так, например, в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р, электронное правительство рассматривается как новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удоб-

ства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Как видно, при данном подходе основной акцент делался на получении гражданами и организациями государственных услуг и информации с использованием информационных технологий, но не уделялось внимание вопросам участия граждан в управлении государством, как и совершенствования государственного управления.

Значение обеспечения прав и интересов граждан при внедрении инструментов электронного правительства подчеркивается в научной литературе, хотя не в качестве единственной цели. Например, Е. И. Иншакова предлагает рассматривать электронное правительство как «систему взаимосвязанных и взаимодействующих между собой административно-правовых институтов, входящих в общий механизм административно-правового регулирования и обеспечивающих как электронное взаимодействие внутри системы органов исполнительной власти при реализации государственных функций, так и права, свободы и законные интересы физических лиц и организаций в сфере предоставления публичных услуг»¹.

Что касается законодательства Республики Беларусь, то в нем понятие «электронное правительство» не раскрывается, хотя сам термин используется. Но согласно модельному закону СНГ «Об электронном правительстве», утвержденному постановлением Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 25 ноября 2016 г. № 45-14, под электронным правительством предлагается понимать систему информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой и с физическими и юридическими лицами, основанную на использовании информационно-коммуникационных технологий в целях непрерывной оптимизации процесса предоставления услуг в электронной форме, обеспечения вовлеченности граждан в вопросы государственного управления, повышения уровня открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также совершенствования процессов государственного управления.

Полагаем, что данное определение является удачным по ряду причин: в нем электронное правительство рассматривается в широком смысле, раскрываются его сущностные черты и указываются основополагающие цели его создания. При этом определение целей внедрения в деятельность органов государственной власти различных информационных технологий имеет первоочередное значение, поскольку в современном демократическом право-

¹Иншакова Е. И. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2015. С. 11.

вом социальном государстве построение и развитие электронного правительства не может осуществляться исключительно в целях упрощения деятельности государственных служащих. Это наглядно прослеживается в приведенном определении электронного правительства, где цель по совершенствованию процессов государственного управления занимает последнее место. Хотя понятно, что в ее достижении в итоге должны быть заинтересованы и рядовые граждане, так как это будет влиять на качество их жизни в государстве.

Особо важным, по нашему мнению, является повышение вовлеченности граждан в вопросы государственного управления. Именно данную цель должно в первую очередь ставить перед собой государство, внедряя информационные технологии в деятельность государственных органов и должностных лиц. На это обращается внимание в Республике Беларусь. Так, согласно Стратегии развития информатизации в Республике Беларусь на 2016–2022 годы, которая одобрена Президиумом Совета Министров 3 ноября 2015 г., одной из основных задач для нашего государства является обеспечение прозрачности и удобства коммуникаций между гражданами, бизнесом и государством путем повсеместного перевода данных коммуникаций в электронную форму.

Для прогноза эффективности дальнейшего совершенствования нормотворческой деятельности органов исполнительной власти в условиях развития информационного общества оправданным видится анализ достижимости целей создания электронного правительства на различных этапах такой деятельности.

Что касается такой цели, как оптимизация процесса предоставления услуг в электронной форме, то в рамках нормотворческой деятельности ее достижение непосредственно реализовано быть не может, поскольку нормотворческая деятельность не предполагает предоставления каких-либо услуг гражданам или субъектам хозяйствования. Однако исполнительные органы могут принимать правовые акты, которые будут направлены на развитие системы электронных государственных услуг, тем самым способствовать достижению рассматриваемой цели.

Особого внимания, как отмечалось выше, заслуживают такие цели, как обеспечение вовлеченности граждан в вопросы государственного управления и повышение уровня открытости деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данные цели тесно связаны между собой, так как только при условии открытости государственных органов граждане будут иметь реальную возможность и желание участвовать в государственном управлении. Названные цели могут быть достигнуты при использовании инструментов электронного правительства в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти

по нескольким направлениям: в рамках реализации нормотворческой инициативы, публичного обсуждения проектов правовых актов, официального опубликования правовых актов и обеспечения доступа к ним общественности.

Что касается инициативы принятия актов органов исполнительной власти, то действующее белорусское законодательство не предусматривает такой возможности для граждан. Например, согласно регламенту Совета Министров, утвержденному постановлением Совета Министров от 14 февраля 2009 г. № 193, вопросы, подлежащие рассмотрению правительством, могут быть внесены только руководителями органов государственного управления. А согласно регламенту Минского городского исполнительного комитета, утвержденному решением Минского городского исполнительного комитета от 31 мая 2007 г. № 1210, вопросы для рассмотрения на заседаниях исполкома вносятся в соответствии с перспективным планом его работы. Вопросы, не предусмотренные таким планом, могут вноситься на рассмотрение руководителями структурных подразделений, администраций районов, подведомственных организаций по согласованию с заместителем председателя, курирующим соответствующую отрасль, а также членами Мингорисполкома.

При этом в литературе поднимался вопрос о возможности наделения граждан правом направления нормотворческих инициатив. В частности, профессор Г. А. Василевич отмечает, что «желательно детализировать в законодательстве право граждан на нормотворческую инициативу (имеется в виду инициирование принятия подзаконных актов), а именно закрепить в соответствующем законе право определенного количества граждан инициировать рассмотрение (принятие) не только законов, но и актов правительства, ведомственных актов» [4, с. 105]. Считаем такую позицию обоснованной, так как в Республике Беларусь единственным источником власти является народ, который при этом исключается из процесса разработки проектов актов органов исполнительной ветви власти. Полагаем, что при подготовке соответствующего закона должны быть учтены возможности электронного правительства путем, к примеру, закрепления электронной формы направления подобных инициатив без дублирования текста на бумажном носителе. Сбор подписей за инициирование принятия того или иного акта с учетом перспективы введения ID-карт мог бы осуществляться с использованием сети Интернет.

На настоящий момент граждане имеют возможность участвовать в принятии нормативных актов органов исполнительной власти иным способом – в рамках публичного обсуждения проектов названных актов. Такая возможность устанавливается на законодательном уровне, однако подход

к публичному обсуждению проектов нормативных правовых актов изменился в связи с принятием нового Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон «О нормативных правовых актах»), который вступит в силу 1 февраля 2019 г. (за исключением отдельных положений). Если ранее устанавливалось, что проект акта может быть вынесен на публичное обсуждение по решению нормотворческого органа, то в новом законе эта процедура уточняется. В частности, в п. 2 ст. 7 Закона «О нормативных правовых актах» определяется, что публичному обсуждению, как правило, подлежат проекты законодательных актов и постановлений Совета Министров Республики Беларусь, затрагивающие права, свободы и обязанности граждан и юридических лиц и устанавливающие новые либо принципиально изменяющие существующие подходы к правовому регулированию определенной сферы общественных отношений, а также проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности. Таким образом, можно говорить о закреплении презумпции обязательного публичного обсуждения проектов названных выше актов. При этом использование формулировки «как правило» все же оставляет за государственными органами возможность не выносить проект акта на обсуждение без обоснования причин.

Также новый закон определяет некоторые способы публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов: на сайте <http://forumpravo.by> (правовой форум Беларуси), путем парламентских слушаний, в средствах массовой информации либо иными способами, что подчеркивает приоритетность публичного обсуждения проектов актов в сети Интернет.

Публичное обсуждение проекта правового акта – это важный элемент демократичности государственного управления, его открытости для населения и субъектов хозяйствования. А организация такого обсуждения в сети Интернет предоставит еще больше возможностей, так как большой круг граждан получает реальный доступ к решению государственных вопросов, что повышает доверие к государству с их стороны. Однако недопустимо, чтобы такое обсуждение носило формальный характер и поступившие предложения игнорировались. Относительно публичного обсуждения законопроектов (что верно и для актов органов исполнительной власти) в литературе справедливо отмечается следующее: «Что касается обеспечения государственными органами обратной связи с общественностью в процессе разработки и обсуждения того или иного законопроекта, эта проблема полностью не решена» [5, с. 90]. Обеспечение анализа рас-

смотрения поступивших от граждан предложений и доведение до них результатов такого рассмотрения приблизило бы государственные органы к населению, показало, что мнение граждан важно для принятия тех или иных решений.

Отметим, что за рубежом встречается более подробное регулирование отношений, связанных с публичным обсуждением проектов нормативных правовых актов. Например, приказом министра информации и коммуникации Республики Казахстан от 30 июня 2016 г. № 22 утверждены Правила размещения и публичного обсуждения проектов концепций законопроектов и проектов нормативных правовых актов на интернет-портале открытых нормативных правовых актов. Согласно указанным правилам к размещенным для публичного обсуждения проектам принимаются замечания и предложения от зарегистрированных на веб-портале электронного правительства пользователей, но только в отношении конкретных структурных элементов проектов и с кратким обоснованием. Отдельно подчеркивается, что для направления замечаний и предложений использование электронной подписи не требуется. Также установлен срок для публичного обсуждения – не менее 10 дней. На государственные органы, которые разрабатывают проект, возлагается обязанность рассмотреть поступившие замечания и предложения в течение трех рабочих дней после завершения публичного обсуждения и вынести решение об их принятии либо отклонении с указанием обоснований. Считаем, что Республика Беларусь может обратиться к такой практике регулирования публичного обсуждения проектов нормативных актов в сети Интернет.

На сегодня в Беларуси даже без специального регулирования существует определенная практика публичного обсуждения проектов правовых актов органов исполнительной власти в сети Интернет. При этом процедура такого обсуждения не единообразна, ее порядок во многом зависит от решения органа, проводящего такое обсуждение. В частности, обсуждение проектов правовых актов возможно на официальных сайтах ряда органов исполнительной власти и на правовом форуме Беларуси.

Анализ официальных сайтов министерств Республики Беларусь выявил несколько закономерностей. Во-первых, не на всех сайтах такое обсуждение в принципе организуется. Во-вторых, в большинстве случаев на обсуждение выносятся не проекты актов данных министерств или правительства, а проекты кодексов, законов или актов президента. В-третьих, отсутствует системность в публичном обсуждении актов. Например, на сайте Министерства труда и социальной защиты (<http://mintrud.gov.by>) последнее обсуждение было организовано в феврале 2017 г., а на сайте Министерства по налогам и сборам (<http://www.nalog.gov.by>) оно стало осу-

ществляться только с марта 2018 г. В-четвертых, отсутствует единообразный подход в организации обсуждений. Как правило, на сайте размещается текст проекта правового акта для ознакомления и предлагается направлять свои замечания и предложения на адрес электронной почты. Исключением является сайт Министерства экономики (<http://www.economy.gov.by>), где закрепляется особый способ обсуждения проектов правовых актов – путем заполнения специальной формы на сайте. Данная форма содержит графы, среди которых есть ответы на ряд вопросов, касающихся содержания и порядка действия акта. Например, предлагается оценить необходимость принятия акта, соответствие проекта иным нормативным правовым актам, возможные издержки, связанные с применением такого акта, и т. п. На наш взгляд, введение в форму таких вопросов в качестве обязательных для заполнения ограничивает возможность граждан участвовать в публичном обсуждении. Не все граждане обладают специальными знаниями, позволяющими соотнести акт по юридической силе с другими документами или спрогнозировать возможные издержки и затраты, связанные с принятием такого акта. Полагаем, что на данные вопросы должен отвечать сам нормотворческий орган или привлекаемые им эксперты.

Безусловным достоинством организации публичного обсуждения проектов правовых актов на сайте Министерства экономики является открытое подведение итогов прошедших обсуждений, что не предусмотрено на иных сайтах. Считаем, что соответствующие рубрики должны быть введены на всех официальных сайтах государственных органов, обеспечивающих публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов.

Однако анализ подведенных на сайте Министерства экономики итогов показывает, что в большинстве случаев замечания и предложения не поступали. Возможно, это связано с названными выше сложностями по заполнению представленной на сайте формы.

Особый интерес представляет организация публичного обсуждения проектов актов органов исполнительной власти на Правовом форуме Беларуси (<http://forumpravo.by>), который по своей сути не является специализированной платформой для обсуждения проектов актов, он был создан Национальным центром правовой информации Республики Беларусь в целях предоставления возможности физическим лицам интерактивного общения между собой по правовым вопросам. Однако именно здесь наиболее активно идет обсуждение проектов различных нормативных правовых актов.

Достоинством форума является открытый доступ для любого заинтересованного лица к проектам нормативных актов с возможностью высказать

свои замечания и предложения, разместив их на форуме в виде ответа в соответствующей теме. Открытый формат позволяет предупредить дублирование одинаковых предложений, так как граждане могут просмотреть все сделанные ранее записи. Форум позволяет вносить свои предложения в свободной форме, высказываясь по различным аспектам содержания и формы акта, а также о возможных проблемах его применения на практике.

При этом необходимо отметить, что на форуме отсутствует информация относительно результатов обсуждения проектов. На практике все поступившие предложения направляются администратором форума в соответствующий нормотворческий орган, однако никакой информации о судьбе предложений на самом форуме нет. Считаем возможным в качестве справочной информации к соответствующему разделу указывать, что все предложения и замечания аккумулируются и передаются в нормотворческий орган.

Изучение работы форума показывает, что наблюдается низкая активность граждан в обсуждении проектов актов органов исполнительной власти по сравнению с актами более высокой юридической силы. Например, если на проект Закона Республики Беларусь «Об изменении Закона Республики Беларусь от 26 апреля 2010 г. № 200 “О дорожном движении” поступило 1337 ответов, на проект Указа Президента Республики Беларусь от 26 апреля 2000 г. № 200 «Об административных процедурах» – 10 ответов, то на ряд проектов постановлений Министерства финансов – 0 (все указанные акты были вынесены на обсуждение весной 2018 г.).

Безусловно, активность в публичном обсуждении правовых актов во многом зависит от инициативности самих граждан. Однако полагаем, что и государство может стимулировать такую деятельность путем более активного информирования о публичном обсуждении того или иного акта. На настоящий момент соответствующая информация регулярно появляется на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь (<http://pravo.by>). Также ее можно размещать и на сайтах тех органов, которые принимают акт или участвуют в его разработке.

Открытость органов исполнительной власти в нормотворческой деятельности обеспечивается также при официальном опубликовании нормативных правовых актов.

В Республике Беларусь единственным источником официального опубликования всех нормативных правовых актов является Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. На нем существует специальная рубрика, где можно ознакомиться с датой официального опубликования акта, датой и номером включения акта в национальный реестр правовых актов, с текстом акта в редакции

официального опубликования, а в последующем – со сведениями о внесенных изменениях и дополнениях в соответствующий акт. Кроме того, пользователи имеют возможность оформить онлайн-подписку на рассылку информации об официальном опубликовании правовых актов.

Официальное опубликование нормативных актов в сети Интернет является значимым шагом в развитии электронного правительства. И если первоначально установление данного правила вызывало споры, связанные с существованием цифрового неравенства, то на настоящий момент данная проблема утрачивает свою актуальность, так как граждане все активнее используют информационные ресурсы для получения правовой информации. При этом следует отметить, что сохранилась практика опубликования нормативных правовых актов на бумажном носителе (в Национальном реестре правовых актов). Данное действие не является официальным опубликованием, но дает возможность ознакомиться с текстом акта тем лицам, которые по различным причинам не могут или не желают использовать информационные технологии.

Отметим, что практика официального опубликования нормативных правовых актов в сети Интернет существует за рубежом. Например, в Российской Федерации осуществляется официальное опубликование актов государственных органов на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://pravo.gov.ru>). При этом он не является единственным источником опубликования. К примеру, акты Президента и Правительства РФ помимо указанного портала могут быть опубликованы в «Российской газете» или в Собрании законодательства Российской Федерации согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 февраля 2013 г. № 88.

Обеспечение доступа граждан к текстам нормативных актов органов исполнительной власти также следует рассматривать как способ обеспечения открытости данных органов. Доступ к текстам правовых актов связан с их официальным опубликованием, однако не заменяется им, так как граждане должны иметь возможность ознакомиться с текстами актов в актуальной редакции. Для упрощения такого доступа активно используются различные информационные технологии, в том числе предусматривающие удаленный доступ. Однако такие ресурсы являются платными для пользователя, что ограничивает доступ к правовой информации. При этом надо отметить, что на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь обеспечивается свободный доступ к тексту Конституции, всех кодексов и к ряду иных нормативных правовых актов, в том числе постановлениям Совета Министров и министерств. Помимо этого, доступ к электронным правовым системам обеспе-

чивается через публичные библиотеки. Статья 137 Кодекса Республики Беларусь о культуре от 20 июля 2016 г. № 413-З устанавливает, что при предоставлении пользователям библиотек актуальной правовой информации Республики Беларусь библиотеки обязаны обеспечивать возможность доступа к эталонной правовой информации.

Если обратиться к опыту зарубежных стран, то в Республике Молдова создан официальный интернет-ресурс, с помощью которого все заинтересованные лица могут получить свободный доступ к текстам нормативных правовых актов любого вида на румынском или русском языке, – Государственный регистр юридических актов Республики Молдова (<http://lex.justice.md>). Безусловно, такая практика может быть оценена положительно, поскольку ознакомление населения с текстами нормативных правовых актов является условием обеспечения правопорядка, возможности реализации гражданами и организациями своих прав и обязанностей. Полагаем, что с течением времени свободный удаленный доступ к текстам правовых актов будет обеспечен и в Республике Беларусь.

Последней названной в модельном законе СНГ «Об электронном правительстве» целью создания и развития в государстве электронного правительства является совершенствование процессов государственного управления. Не случайно данная цель названа последней, ведь недопустимым является создание электронного правительства только в интересах самого государства. Однако без указания названной цели создание электронного правительства во многом утрачивает свой смысл.

Безусловно, данная цель может быть реализована в том числе посредством использования в нормотворческой деятельности органов исполнительной власти различных информационных технологий. При этом использование таких технологий возможно на различных стадиях подготовки и принятия актов внутри государственного механизма – при прогнозировании последствий принятия акта, подготовке и обсуждении проектов, принятии и распространении нормативных правовых актов органов исполнительной власти.

Прогнозирование последствий принятия нормативных актов должно быть обязательным этапом нормотворческой деятельности органов исполнительной власти, если учитывать объем данных актов в правовой системе. Современные информационные технологии могут упростить и автоматизировать процедуру прогнозирования последствий принятия акта, просчитывая, к примеру, возможные затраты на его реализацию, объемы полученных или сэкономленных бюджетных средств и т. п. Государственным органам следует инициировать разработку и внедрение таких программ в их нормотворческую деятельность.

Что касается подготовки проектов актов органов исполнительной власти, то для этой деятельности могут использоваться различные специальные программы, например, «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь». Данная программа была разработана Национальным центром законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь в целях повышения качества и оперативности разработки проектов нормативных актов всех видов. Программа содержит шаблоны проектов различных нормативных правовых актов, а также справочные материалы по правилам их оформления. Данная программа находится в свободном доступе и открыта для загрузки любому лицу. Однако ее недостатком является то обстоятельство, что она встроена в текстовый процессор *Word* пакета программ *Microsoft Office 97, 2000, XP*, которые уже устарели и заменяются более совершенными версиями. При этом согласно информации, содержащейся на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь, названная выше программа в настоящий момент «распространяется среди государственных органов».

Следует указать, что в новом Законе «О нормативных правовых актах» закрепляется поручение Национальному центру законодательства и правовых исследований Республики Беларусь совместно с Национальным центром правовой информации Республики Беларусь и Министерством юстиции Республики Беларусь создать банк данных шаблонов проектов нормативных правовых актов и обеспечить функционирование указанного банка данных в рамках государственных информационно-правовых ресурсов и его внедрение в государственных органах (организациях). Закрепление данной нормы позволяет ожидать совершенствования названной выше программы или разработку новой.

Отметим, что использование информационных технологий в нормотворческой деятельности может быть определено нормативно. Например, согласно

п. 37 регламента Совета Министров Республики Беларусь лицам, входящим в состав Совета Министров, его президиума, а также иным лицам, участвующим в заседаниях, заблаговременно сообщается о намеченных для рассмотрения вопросах. Представление этим лицам необходимых материалов осуществляется с использованием информационных систем и сетей в виде электронных документов. Таким образом, информационные технологии используются для предварительного ознакомления с проектами постановлений правительства. А регламент Минского городского исполнительного комитета предусматривает, что при внесении проекта решения на согласование в электронном виде документы, указанные в части первой настоящего пункта, подлежат внесению в автоматизированную систему документооборота Мингорисполкома.

Информационные технологии могут использоваться в органах исполнительной власти и при принятии нормативных правовых актов. Так, применительно к постановлениям Совета Министров использование информационных технологий видится особо перспективным при принятии постановлений путем опроса членов Президиума Совета Министров, так как такой опрос может быть оперативно проведен с использованием внутренних электронных систем. Данная процедура может быть использована и при принятии решений местных исполнительных комитетов и администраций по вопросам, не терпящим отлагательства, путем опроса членов соответствующего местного исполнительного и распорядительного органа.

Используются информационные технологии и при распространении актов. Так, согласно п. 22 Регламента Совета Министров Республики Беларусь постановления независимо от опубликования после их принятия рассылаются органам государственного управления и организациям согласно указателю рассылки с использованием информационных систем и сетей в виде электронных документов.

Заключение

Таким образом, совершенствование нормотворческой деятельности органов исполнительной власти на современном этапе развития не может осуществляться вне сферы информационных отношений, что предполагает обоснованное и взвешенное использование инструментов электронного правительства в данной деятельности, направленное в первую очередь на достижение таких целей, как обеспечение открытости органов исполнительной власти и вовлеченности населения в их деятельность, а также повышение эффективности государственного управления.

Достижение указанных целей может быть обеспечено за счет совершенствования практики ис-

пользования информационных технологий при публичном обсуждении проектов правовых актов органов исполнительной власти, официального опубликования таких актов в сети Интернет, обеспечения доступа населения к текстам актов, введения в перспективе нормотворческой инициативы граждан, а также совершенствования программ автоматизированной подготовки проектов актов, внутренних информационных систем, позволяющих передавать текст актов государственным служащим, применения информационных технологий при принятии актов органов исполнительной власти в форме опроса.

Библиографические ссылки

1. Абламейко МС, Игун Л, Артемьев СЮ. Электронное правительство как основа построения электронной демократии: правовые основы. *Право и демократия*. 2014;25:54–68.
2. Абызова ЕР. Некоторые аспекты концепции «электронного государства». *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2015;4:9–12.
3. Васильева ЕГ, Кононенко ДВ. Современные интерпретации электронного государства (электронного правительства). *Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция*. 2016;1:9–16.
4. Василевич ГА. Актуальные вопросы развития национальной правовой системы на современном этапе. *Вестник Национальной академии наук Беларуси. Серия гуманитарных наук*. 2014;1:102–112. DOI: 10.29235/2524-2369-2014-0-1-102-112.
5. Шабайлов ВИ, Гуйда ЕП. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов: сравнительно-правовой анализ. В: Семашко ЕВ, редактор. *Перспективные решения актуальных проблем государственного строительства и международного права*. Минск: Четыре четверти; 2017. с. 85–100.

References

1. Ablameiko MS, Igun L, Artem'yev SY. [Electronic government as the basis for building e-democracy: the legal basis]. *Pravo i demokratiya*. 2014;25:54–68. Russian.
2. Abyzova ER. [Some aspects of the concept of «electronic state»]. *Vestnik Altaiskoi akademii ekonomiki i prava*. 2015;4:9–12. Russian.
3. Vasil'yeva EG, Kononenko DV. Modern Interpretations of E-State (E-Government). *Science Journal of Volgograd State University. Law*. 2016;1:9–16. Russian.
4. Vasilevich GA. Actual problems of the national legislative system development on the contemporary stage. *Proceedings of the National Academy of Sciences of Belarus. Social Sciences Series*. 2014;1:102–112. DOI: 10.29235/2524-2369-2014-0-1-102-112. Russian.
5. Shabailov VI, Guida EP. [Public discussion of draft normative legal acts: comparative legal analysis]. In: Semasko EV, editor. *Perspektivnye resheniya aktual'nykh problem gosudarstvennogo stroitel'stva i mezhdunarodnogo prava* [Prospects for solving urgent problems of state construction and international law]. Minsk: Four quarters; 2017. p. 85–100. Russian.

Статья поступила в редколлегию 31.08.2018.
Received by editorial board 31.08.2018.