



АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Научно-исследовательский институт
теории и практики государственного управления

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАБОТЕ С НАСЕЛЕНИЕМ ДЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Практическое пособие

ПУБЛИЧНОЕ ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Глава государства на республиканском семинаре-совещании «Актуализация методов и форм работы с населением на местном уровне», состоявшемся 9–10 июня 2022 г., отметил, что в деятельности местных органов власти необходимо чаще практиковать при работе с населением различные формы публичных обсуждений вопросов местного значения.

В этих целях рекомендуется расширить проведение публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов местных органов управления и самоуправления и осуществлять его с учетом следующих подходов.

1. Методологические основы публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Согласно ст. 37 Конституции Республики Беларусь граждане имеют право участвовать в решении государственных дел. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается в том числе обсуждением проектов законов и иных нормативных правовых актов.

Вынесение проектов нормативных правовых актов на публичное обсуждение проводится в целях реализации принципа гласности нормотворческой деятельности, получения общественной или профессиональной (экспертной) оценки предлагаемых новаций законодательства, а также определения соответствия проекта нормативного правового акта общественным ожиданиям и нуждам простых людей. Публичное обсуждение способствует установлению эффективного правового регулирования.

Публичное обсуждение является широко распространенной практикой и используется во многих странах. В нормотворческом процессе большинства государств технология проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов является схожей и охватывает процедуры принятия решения уполномоченным органом о вынесении проекта нормативного правового акта на публичное обсуждение, предоставления проекта для ознакомления общественности, непосредственного внесения заинтересованными лицами предложений и замечаний, их рассмотрение и обобщение уполномоченным органом, а также информирования населения о результатах проведенных публичных обсуждений.

В Республике Беларусь данный институт активно применяется и развивается свыше 20 лет.

Впервые на законодательном уровне термин «публичное обсуждение нормативных правовых актов» был закреплен в ст. 8 Закона Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь», в соответствии с которой проекты нормативных правовых актов выносились на публичное обсуждение по решению нормотворческих органов (должностных лиц). Однако четких требований к порядку и срокам его проведения на тот момент не предъявлялось.

В настоящее время вопросам публичного обсуждения уделено внимание на самом высоком уровне правового регулирования.

Так, согласно абзацу четвертому подпункта 1.3 п. 1 и подпункту 3.3 п. 3 Директивы Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» рекомендовано:

- депутатам всех уровней стимулировать заинтересованность людей в развитии своих регионов, способствовать формированию канала обратной связи с населением, в том числе посредством публичных обсуждений интересующих граждан вопросов;
- руководителям государственных органов расширить практику публичного обсуждения на официальных сайтах государственных органов, других организаций в глобальной компьютерной сети Интернет (далее – интернет-сайты) наиболее значимых проектов нормативных правовых актов, обеспечивая путем использования результатов такого обсуждения вовлечение граждан в управление государством и создавая тем самым надежный барьер коррупции.

Отдельные аспекты порядка проведения публичного обсуждения нашли отражение в Директиве Президента Республики Беларусь от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь» и принятом в ее развитие постановлении Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2012 г. № 247 «Об организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по развитию предпринимательства, вопросов осуществления предпринимательской деятельности и внесении дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2070».

В частности, данными актами законодательства предусмотрено введение в практику работы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству

Республики Беларусь, областных исполнительных комитетов и Минского городского исполнительного комитета:

- проведение обязательного публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности, посредством создания при этих государственных органах (организациях) общественно-консультативных и (или) экспертных советов с участием представителей субъектов предпринимательской деятельности, их объединений (союзов, ассоциаций);
- размещение указанных проектов на интернет-сайтах и (или) в средствах массовой информации.

Общие вопросы проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов урегулированы Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее – Закон № 130-З). Согласно ст. 7 Закона № 130-З сайт «Правовой форум Беларуси» (создан Национальным центром правовой информации в 2013 году) определен официальной площадкой для проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов в глобальной компьютерной сети Интернет.

За период с 2013 года по второе полугодие 2022 года на сайте «Правовой форум Беларуси» проведено публичное обсуждение 719 проектов актов законодательства, из которых только 2 проекта поступило от местных органов власти.

Вовлечение граждан и представителей субъектов хозяйствования в процесс публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов важно как для повышения

правовой культуры общества, информированности граждан о принимаемых решениях на уровне государства и (или) региона, так и для участия их в совершенствовании правового регулирования различных сфер.

Расширение использования публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов на местном уровне позволит обеспечить информированность граждан о деятельности местных органов власти на этапе подготовки документов и их реализации, а также будет способствовать возможности изучения мнения заинтересованных по актуальным вопросам жизнедеятельности региона и необходимости внесения корректировок в правовое регулирование по вопросам местного значения.

В этих целях должна проводиться работа по следующим направлениям:

- активизация участия органами местного управления и самоуправления вынесения проектов нормативных правовых актов на публичное обсуждение, в том числе на сайте «Правовой форум Беларуси»;
- усиление работы по информированию населения о возможности участия в обсуждениях, проводимых на сайте «Правовой форум Беларуси». Данное направление должно включать доведение соответствующей информации до граждан и представителей субъектов хозяйствования путем размещения информации на интернет-сайтах исполнительных комитетов и местных советов депутатов, в региональных средствах массовой информации (в том числе путем включения этой информации в новостные блоки радио- и телепередач), в ходе проводимых

информационных мероприятий в трудовых коллективах и др.

С учетом изложенного необходимо предоставлять заинтересованным государственным органам, иным организациям и гражданам информацию:

- о Национальном правовом Интернет-портале (далее – Портал), как основном источнике получения правовой информации, в том числе о проводимых публичных обсуждениях нормативных правовых актов и их результатах;
- о сайте «Правовой форум Беларуси» как значимом для граждан ресурсе (<https://forumpravo.by/o-forume/>), его возможностях для обеспечения их участия в нормотворческом процессе (см. приложение на с. 57–60).

2. Правовое регулирование публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Правовое регулирование публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов как одного из важнейших инструментов в правовых коммуникациях государства и общества осуществляется Конституцией Республики Беларусь, директивами Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2006 г. № 2 «О де бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» и от 31 декабря 2010 г. № 4 «О развитии предпринимательской инициативы и стимулировании деловой активности в Республике Беларусь», Законом Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2012 г. № 247 «Об организации общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по

развитию предпринимательства, вопросов осуществления предпринимательской деятельности и внесении дополнений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2008 г. № 2070» и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 января 2019 г. № 56 «О публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов», приказом Национального центра правовой информации Республики Беларусь от 21 марта 2019 г. № 30 «О проведении публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов на сайте «Правовой форум Беларуси».

2.1. Виды публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Публичное общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов – обсуждение проектов с участием неопределенного круга лиц. Проекты наиболее важных нормативных правовых актов могут выноситься на всенародное обсуждение.

Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов подразделяется на следующие виды:

- общественное;
- профессиональное.

Публичное профессиональное обсуждение проектов нормативных правовых актов – обсуждение проектов с участием определенного круга лиц, осуществляющих профессиональную, образовательную, научную или общественную деятельность в сфере регулирования общественных отношений обсуждаемого проекта нормативного правового акта.

2.2. Организаторы публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Проект нормативного правового акта может быть вынесен на публичное обсуждение по решению:

- Президента Республики Беларусь;
- иных субъектов права законодательной инициативы – Всебелорусское народное собрание, депутаты Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, Совет Республики Национального собрания Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, граждане Республики Беларусь, обладающие избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек;
- нормотворческого органа (должностного лица);
- государственного органа (организации), осуществляющих подготовку проекта нормативного правового акта.

2.3. Объекты публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Публичному обсуждению 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;
- проекты актов законодательства, которые могут оказать существенное влияние на условия осуществления предпринимательской деятельности;
- проекты актов законодательства, помимо вышеуказанных, по поручению Президента Республики Беларусь, Совета Министров

Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь либо по инициативе организатора публичного обсуждения.

Не подлежат публичному обсуждению проекты нормативных правовых актов:

- подготовленные в связи с заключением, исполнением, приостановлением действия или прекращением международных договоров, а также касающиеся организации внешних сношений;
- регулирующие общественные отношения в области обеспечения обороны и национальной безопасности, защиты государственных секретов, военно-технического сотрудничества, экспортного контроля, лицензирования видов деятельности, связанных со специфическими товарами (работами, услугами), бюджетного, валютного законодательства;
- об установлении, введении, изменении и прекращении действия республиканских налогов, сборов (пошлин) и местных налогов и сборов;
- направленные на реализацию основных направлений денежно-кредитной политики;
- содержащие государственные секреты, а также иную информацию, распространение и (или) предоставление которой ограничено;
- срок подготовки которых по поручению Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь, Администрации Президента Республики Беларусь составляет менее 15 календарных дней.

2.4. Срок публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Срок проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов составляет не менее 10 календарных дней.

2.5. Способы проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов

Основными способами проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов являются их размещение на сайте «Правовой форум Беларуси» и публикация в средствах массовой информации.

Кроме того, в целях проведения публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов могут быть использованы иные способы, не противоречащие законодательству.

2.5.1. Размещение проекта нормативного правового акта на сайте «Правовой форум Беларуси»

Наибольшую популярность при проведении публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов набирает их размещение на сайте «Правовой форум Беларуси», который является комплексным информационно-поисковым правовым ресурсом.

Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов на указанном сайте осуществляется на основе принципов открытого и независимого участия физических и юридических лиц при его проведении.

Техническое обеспечение организации публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов на сайте «Правовой форум Беларуси» осуществляет Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.

С целью информирования граждан о планируемых новшествах законодательства информация о проведении

публичного обсуждения проекта нормативного правового акта размещается:

- на Портале;
- в средствах массовой информации;
- на информационных ресурсах, размещенных в глобальной компьютерной сети Интернет, определенных организатором публичного обсуждения;
- на интернет-сайтах государственных органов (организаций).

Для этих целей используются также социальные сети и мессенджеры Портала.

При проведении публичного обсуждения указываются:

- организатор публичного обсуждения проекта нормативного правового акта;
- вид публичного обсуждения;
- способы публичного обсуждения;
- дата начала и окончания проведения публичного обсуждения;
- вид и название проекта нормативного правового акта, выносимого на публичное обсуждение;
- предмет правового регулирования проекта нормативного правового акта;
- иные сведения, определяемые организатором публичного обсуждения.

Дополнительное информирование о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта также может осуществляться посредством:

- выступлений должностных лиц в теле- и радиопередачах;

- использования официальных аккаунтов государственных органов (организаций) в социальных сетях;
- иными способами, не противоречащими законодательству.

Для размещения информации о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта на сайте «Правовой форум Беларуси» организатором данного обсуждения в Национальный центр правовой информации направляются:

- проект нормативного правового акта;
- информация о необходимости принятия (издания) данного акта;
- при необходимости иные относящиеся к нему материалы.

При этом проект нормативного правового акта выносится на публичное обсуждение на государственном языке (государственных языках), на котором он подготовлен.

Проект нормативного правового акта и документы к нему предоставляются в Национальный центр правовой информации организатором публичного обсуждения в виде электронных документов посредством автоматизированной информационной системы, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов (далее – АИС НРПА).

В исключительных случаях при невозможности использования АИС НРПА по независящим от организатора публичного обсуждения причинам указанные документы могут быть направлены посредством системы межведомственного электронного документооборота государственных органов.

Проект нормативного правового акта и материалы к нему, а также информация о проведении публичного обсуждения направляются не позднее 3 рабочих дней до даты начала его проведения.

Предоставляемые для проведения публичного обсуждения документы должны быть оформлены в соответствии с требованиями законодательства в сфере делопроизводства.

Замечания и (или) предложения по проекту нормативного правового акта в ходе его публичного обсуждения на сайте «Правовой форум Беларуси» представляются в электронной форме.

При необходимости допускается размещение образца оформления представляемых замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта. Иное оформление замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта не препятствует их рассмотрению.

Обобщенная информация о результатах публичного обсуждения также предоставляется его организатором в течение 7 рабочих дней по истечении срока публичного обсуждения для размещения на Портале в разделе «Новости Pravo.by» и сайте «Правовой форум Беларуси» в соответствующей теме обсуждения.

2.5.2. Размещение проекта нормативного правового акта в средствах массовой информации

При публичном обсуждении проектов нормативных правовых актов в средствах массовой информации соответствующими средствами массовой информации:

- размещается проект нормативного правового акта и иные документы, относящиеся к проекту;

- указывается адрес, в том числе специально созданный для этих целей адрес электронной почты, для приема замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта;
- обеспечивается сбор поступивших замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта, а также их направление организатору публичного обсуждения не позднее двух рабочих дней после завершения публичного обсуждения.

2.6. Требования к предоставлению и рассмотрению информации в рамках публичного обсуждения проекта нормативного правового акта

Замечания и (или) предложения по проекту нормативного правового акта представляются в письменной либо электронной форме и должны содержать, как правило, указание на структурный элемент проекта нормативного правового акта, к которому относятся, и его редакцию.

Не требуется ответа (уведомления) на замечания и (или) предложения, поступившие в ходе публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, за исключением поступивших в государственный орган (организацию) письменных и электронных обращений.

Рассмотрение поступивших в ходе публичного обсуждения замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта осуществляется организатором публичного обсуждения совместно с заинтересованными государственными органами (организациями), к компетенции которых относятся высказанные замечания и (или) предложения, в сроки, обеспечивающие его своевременную подготовку.

Заинтересованные государственные органы (организации) по результатам рассмотрения поступивших в ходе публичного обсуждения замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта представляют организатору публичного обсуждения в установленный им срок в случае целесообразности учета данных замечаний и (или) предложений редакцию соответствующих положений проекта нормативного правового акта либо обоснование неучета таких замечаний и (или) предложений.

2.7. Информация об итогах публичного обсуждения

По истечении срока публичного обсуждения проекта нормативного правового акта организатор публичного обсуждения в срок до семи рабочих дней направляет для размещения на ресурсах, на которых была опубликована информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта, краткую обобщенную информацию о результатах проведения его публичного обсуждения.

Данная информация должна содержать сведения о сроках, виде и способе проведения публичного обсуждения, количестве его участников, поступивших замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта, а также при необходимости отражать наиболее актуальные вопросы, вызвавшие отклик граждан в процессе публичного обсуждения, и иные сведения.

В целях оформления итогов рассмотрения поступивших в ходе публичного обсуждения замечаний и (или) предложений, в том числе позиций государственных органов (организаций), организатором публичного обсуждения может составляться сводная

таблица замечаний и (или) предложений, в которой указываются сведения об учете либо неучете замечаний и (или) предложений по проекту нормативного правового акта.

Информация о результатах проведенного публичного обсуждения проекта нормативного правового акта и рассмотрения поступивших при этом замечаний и (или) предложений включается в обоснование необходимости принятия (издания) нормативного правового акта и учитывается при прогнозировании последствий принятия (издания) нормативного правового акта.

Приложение

Сайт «Правовой форум Беларуси»

Основными разделами сайта «Правовой форум Беларуси» являются:

«Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов» (<https://forumpravo.by/publichnoe-obsuzhdenie-proektov-npa/forum15/>);

«Правовой мониторинг» (<https://forumpravo.by/pravovoy-monitoring/forum35/>);

«Важно ваше мнение» (<https://forumpravo.by/opinion/>);

«Форумы» (<https://forumpravo.by/forums/>).

Для размещения сообщения в любом из разделов сайта «Правовой форум Беларуси» необходимо зарегистрироваться. Все сообщения размещаются только после предварительной проверки модератором, в том числе на предмет соответствия правилам размещения информации на сайте «Правовой форум Беларуси» (<https://forumpravo.by/pravila/>).

Раздел «Публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов»

В этом разделе посетители сайта могут высказать свое мнение по проектам нормативных правовых актов, вынесенным на публичное обсуждение. Участвовать в таких обсуждениях может любой желающий, который прошел регистрацию на сайте.

Организатор публичного обсуждения рассматривает поступившие предложения, после чего предоставляет обобщенную информацию о его результатах для размещения на сайте «Правовой форум Беларуси» в соответствующей теме обсуждения проекта нормативных правовых актов.

Информация о начале и итогах публичного обсуждения размещается на Портале (<http://pravo.by>) в разделе «Новости Pravo.by».

Раздел «Правовой мониторинг»

Посетители сайта могут разместить свои замечания и предложения по действующим нормативным правовым актам в специальных темах подраздела. Внесенные предложения будут использованы организатором правового мониторинга для дальнейшего совершенствования законодательства.

Раздел «Важно ваше мнение»

Раздел создан для сбора предложений граждан по совершенствованию правового регулирования общественных отношений.

Тема «Улучшаем законодательство вместе» – ключевая в данном разделе. Она создана для сбора предложений граждан по вопросам совершенствования законодательства, устранения коллизий и правовой неопределенности. В теме размещаются предложения по корректировке действующих и (или) разработке новых нормативных правовых актов.

После размещения предложений и их последующего обобщения они направляются Национальным центром правовой информации в заинтересованные государственные органы и организации в соответствии с их компетенцией для анализа на предмет дальнейшего совершенствования законодательства. Полученная от них информация о перспективах учета в законодательстве поддержанных предложений размещается на сайте.

Раздел «Форумы»

Раздел предоставляет возможность для интерактивного общения по правовым вопросам, ознакомления с правоприменительной практикой, разъяснением законодательства, а также для общения и приобретения знаний по различным отраслям права и законодательства.

В разделе обсуждаются правовые вопросы и проблемы различных уровней сложности. Для удобства они сгруппированы по следующим блокам: «Авторское право», «Аграрное право», «Административное право и процесс», «Банковское право», «Гражданское право и процесс», «Жилищное право», «Земельное право», «Информационное право», «Конституционное право», «Корпоративное право», «Международное право», «Налоговое право», «Наследственное право», «Семейное право», «Спортивное право», «Таможенное право», «Трудовое право», «Уголовное право, уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное право», «Финансовое право», «Хозяйственное право и процесс».

Для пользования разделом необходимо зарегистрироваться на сайте и создать тему в соответствии с профилем выбранного форума.