бразным скорейшее принятие системообразующего специального закона «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере осуществления предпринимательской (хозяйственной) деятельности», в котором необходимо систематизировать виды государственного контроля, определить соответствующие органы государственной власти и должностные лица, уполномоченные осуществлять государственный контроль и государственный надзор в сфере предпринимательства, их статус, общие условия, порядок осуществления контроля (надзора).

В. А. Сивицкий[1]

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В КОНСТИТУЦИОННОЙ ПРАВОРЕАЛИЗАЦИИ

Как известно, в сферу реализации права все больше входят информационные технологии. Все большее распространение получает электронная торговля как сфера регулирования договорным правом и специальным законодательством о торговле. Внедрение в деятельность исполнительной власти административных регламентов сопрягается с использованием электронных административных регламентов. В сфере же конституционного права до последнего времени в этой сфере было заметно только использование Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдума[2]. Оно очень четко показывает логику использования информационных технологий в правореализации: применение норм опосредуется информационными технологиями, но само по себе использование этих информационных технологий требует дополнительного регулирования, по крайней мере для того, чтобы гарантировать отображение в электронной среде реального содержания общественных отношений.

В последнее же время наметилось довольно серьезное изменение ситуации. Так, в известной статье В. В. Путина «Демократия и качество государства»[3] говорится, что «граждане, профессиональные, общественные объединения должны иметь возможность заранее «тестировать» все государственные документы. Уже сейчас конструктивная критика со стороны сообществ предпринимателей, учителей, медиков, учёных помогает избежать неудачных решений, и напротив — найти лучшие… Уже сейчас мы используем практику размещения проектов законов в Интернете. Каждый может направить своё предложение или поправку. Они рассматриваются, а лучшие и содержательные учитываются в финальной версии законопроекта. Такой механизм коллективного отбора оптимальных решений или, как называют его эксперты, краудсорсинг — должен стать нормой на всех уровнях». Статья также содержит ряд предложениях о развитии народной правотворческой инициативы и народного обсуждения на всех уровнях власти, реализуемых в электронной форме.

Сказанное постепенно реализуется. Создан портал «Открытое правительство. Система общественной экспертизы законопроектов»[4] можно принять участие в обсуждении законопроектов.

Появился документ, именуемый проектом Концепции развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 года. Этот проект подготовлен, как можно понять, Министерством связи и массовых коммуникаций РФ и размещен на специально под эти цели созданном сайте «Единый портал электронной демократии в Российской Федерации»[5].

Сам проект достаточно четко объясняет, о чем идет речь: «Под электронной демократией в Концепции понимается такая форма организации общественно-политической деятельности граждан, которая обеспечивает за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными организациями и коммерческими структурами. В этом смысле электронную демократию следует четко отделять от электронного правительства, под которым согласно Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632–р, понимается новая

[1] **Сивицкий Владимир Александрович** — профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Санкт-Петербургского кампуса (филиала) Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук.

[2] Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20–ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 2, ст. 172).

[3] Газета «Коммерсантъ». 6 февраля 2012 года.

[4] http://zakon.government.ru/

[5] http://e-democratia.ru/s/blog/msg?textId=10292940

форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов. Электронная демократия наряду с электронным правительством является одной из базовых основ информационного общества».

Концепция предусматривает следующие механизмы электронной демократии: электронное голосование (голосование по мобильному телефону, интернет-выборы и т. д.); механизмы сетевой коммуникации граждан и коллективного обсуждения социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики в режиме on-line; механизмы формирования онлайн-сообществ, включая механизмы планирования и реализации гражданских инициатив и проектов коллективных действий; механизмы сетевой коммуникации граждан с органами власти, включая инструменты воздействия на принятие решений и гражданский контроль за деятельностью органов власти; механизмы общественного онлайн-управления на муниципальном уровне. Естественно, все эти формы будут осуществляться посредством информационных технологий.

В принципе, развитие возможностей граждан участвовать в принятии органами власти решений само по себе не вызывает сомнения. Любая ценная мысль, в том числе высказанная через «Интернет», которая позволит улучшить государственную политику, будет полезна. Единственное, что нужно иметь в виду — необходимость доступа к «Интернету» для всех граждан. Это в целом государственная задача. Применительно же к обсуждению проектов решений публичной власти необходимо хотя создать механизм целевого доступа к «Интернету» в библиотеках, местных администрациях, отделениях связи и тому подобного, желательно с инструментом поддержки специалистами, владеющими элементарными пользовательскими знаниями. И взаимоотношения по этому поводу, соответственно, должны быть урегулированы нормативно.

Но в части электронного голосования было бы целесообразно относится к Интернет-инструментам очень осторожно. В силу того, что у разных социальных групп доступ к Интернету разный, при голосовании этот дисбаланс может найти отражение. Всегда со знаком вопроса (во всяком случае, для проигравшей голосование политической силы) будут и результаты. Поэтому, условно говоря, «соревновательное» голосование не должно реализовываться, в обозримой перспективе, в электронной форме. Другое дело, голосование «накопительное», когда, например, определенное число голосующих может потребовать передачи вопроса на обычное (не электронное) голосование, или потребовать рассмотрение еще одним органом, или отложить принятие решения на определенный срок. Таким образом — через электронный инструментарий — может реализовываться петиционная процедура.

Рассмотрим такие специальные области, где граждане могут участвовать в принятии решений с помощью информационных технологий, как мониторинг правового поля и оценка регулирующего воздействия.

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Согласно нему мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены), мониторинг проводится в соответствии с планом мониторинга, Министерство юстиции Российской Федерации на основе докладов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации о результатах мониторинга, осуществленного ими в предыдущем году, и других материалов, поступивших в Министерство, подготавливает проект доклада Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации.

Как представляется, соответствующие подходы нуждаются в корректировке. Необходимо поставить мониторинг правового поля на надежную технологическую основу, сделать его не «ежегодным событием», а одним из элементов текущей деятельности всех органов государственной власти, а также, что крайне важно, полноценно вовлечь в осуществление мониторинга активных людей из различных слоев общества, готовых поделиться своим актуальным опытом правоприменения.

Решение этой задачи предполагает наличие следующих элементов: обнаружение правовой проблемы (коллизия норм, пробелов регулирования, фактическая неприменимость или искаженность в применении нормы и так далее); фиксация правовой проблемы в определенной технологической форме (условно говоря, «учетной карточке правовой проблемы») с признанием, тем самым, вероятного наличия проблемы и необходимости ее решения. При этом обязанность фиксации правовых проблем должна быть возложена на все правоприменительные и правотворческие органы, а возможность предоставлена всем заинтересованным лицам. Сбор этих карточек — конечно же, в электронном формате — должен осуществлять Минюст. Данный подход не исключает осуществле-

ния специальных мероприятий по мониторингу, но именно легкая фиксация проблемы, как только ее увидит любой, столкнувшийся с ней, — залог успешного мониторинга (для этого карточка правовой проблемы должна быть максимально простой для заполнения, и в целом соответствующая информационная система — простой в использовании).

После этого осуществляется анализ правовой проблемы и выработка подхода к ее решению (корректировка имеющихся норм, принятие новых, толкование нормы или способа правовой проблемы и так далее). В основном, такую работу должны осуществлять федеральные органы исполнительной власти по предметной подведомственности при координации Минюста, но возможность участия в выработке подходов к решению выявленной правовой проблемы должна быть предоставлена всем заинтересованным «правовым активистам» в рамках работы на портале правового мониторинга. Дальше должен осуществляться мониторинг прохождения проекта нормативного акта, его принятия и последующего влияния на правовую систему (условно говоря, закрыта ли правовая дыра).

«Технологизация» этого процесса могла бы быть обеспечена с использованием технологий электронного административного регламента мониторинга правового поля (с соответствующей информационно-справочной системой), имеющего, в частности, опции сбора заполняемых в электронном виде учетных карточек правовой проблемы, проверки, выявлялась ли эта проблема раньше, электронного сопровождения и контроля совершения указанных выше процедур по работе с выявленной правовой проблемой, обзора тематических правовых полей на предмет наличия и содержания правовых проблем и так далее. Это позволяет также видеть частоту указания правоприменителей на дефекты конкретной нормы (условно говоря, «рейтингования» правовой проблемы) и задуматься о ее исправлении.

Здесь же может быть предусмотрен инструмент, условно говоря, «депонирования проблемы». То есть гражданин ставит вопрос о проблеме, чиновник отвечает, что проблем нет, и гражданин фиксирует, например, в электронной системе и свой вопрос и ответ чиновника (должен быть предложен удобный формат для этого); если что-то случается, ясно, кто виноват.

Спецификой характеризуется задача гармонизации правового регулирования по линии «центр — регионы — (муниципальные образования)». И здесь в рамках «вертикального среза» мониторинга могло бы осуществляться следующее. Во-первых, выявление «лучшей практики» регионального нормативного регулирования для возможного распространения в других регионах и на федеральном уровне. Оно должно осуществляться в форме формирования и постоянного обновления соответствующей базы данных. Во-вторых, выявление «точек торможения» в федеральном законодательстве. Иными словами, должна обобщаться практика, когда те или иные положения федерального законодательства явились реальным препятствием для реализации на региональном или местном уровне рациональных, имеющих инновационную направленность проектов в той или иной сфере. В-третьих, было бы полезным создание и ведение базы данных региональных инициатив по проектам федеральных законов. Задача состоит в том, чтобы при внесении изменений в какой-либо федеральный закон, прошедших первое чтение, рассматривать все ранее внесенные (или публично озвученные) региональные инициативы в этой сфере. Если они будут признаны соответствующими реальным потребностям развития страны, они могут быть трансформированы в поправки, вносимые ко второму чтению.

Одним из развивающихся инструментов обеспечения качества правового регулирования является введение оценки регулирующего воздействия. Приказом Минэкономразвития России от 31 августа 2010 г. № 398 утверждено Положение о порядке подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия. Согласно нему Минэкономразвития России готовит заключения об оценке регулирующего воздействия на поступившие на такие заключения проекты федеральных законов, проекты указов Президента Российской Федерации, проекты постановлений Правительства Российской Федерации, вносимые в Правительство Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти, проекты нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, регулирующих отношения в области: организации и осуществления государственного контроля (надзора); установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; оценки соответствия; безопасности процессов производства. Оценка регулирующего воздействия проводится в соответствии с утверждаемой Минэкономразвития России методикой оценки регулирующего воздействия в целях выявления в проекте акта положений, которые вводят избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, способствуют возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Для этих целей в Минэкономразвития создан отдельный Департамент.

В принципе, это очень правильный инструмент, который может быть всячески поддержан. Однако его явно ожидает та же систем-

ная проблема, которая известна в сфере конституционного нормоконтроля: можно ли в рамках предварительного анализа правового текста, пока он не стал действующим, понять все его возможные дефекты, в том числе с точки зрения критериев оценки регулирующего воздействия (отметим, что предмет такой оценки и в принципе близок к конституционному нормоконтролю, так как любое несоразмерное ограничение прав и законных интересов бизнеса фактически можно рассматривать в терминах части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, устанавливающей конституционные пределы ограничения прав.

Выход из ситуации состоит в том, чтобы, не ставя под сомнение «предварительную» (до вступления документа в силу) оценку регулирующего воздействия, интегрировать вопросы оценки регулирующего воздействия также в институт мониторинга правового поля, как он предложен выше. Естественно, если ставится вопрос об оценке регулирующего воздействия, можно предусмотреть несколько иной, чем при обычном мониторинге, субъектный состав органов и должностных лиц, оценивающих, есть ли реальная проблема правового регулирования. Безусловно, должны быть привлечено Минэкономразвития России и организации, представляющие интересы бизнеса.

Информационные технологии более активно могли бы использоваться в законотворческом и законодательном процессе, что явно относится к сфере конституционной правореализации (а также в процессе подготовки и принятия иных нормативных правовых актов). Возьмем, например, подготовку обычного первичного текста закона и сопроводительных документов. Проект сразу может готовиться в формате, установленном для подготовки такого рода актов. При подготовке пояснительной записки и финансово-экономического обоснования в шаблон благодаря системе могут сразу включаться ключевые слова, используемые при подготовке таких документов, в соответствующей последовательности. При этом может быть предусмотрена специальная электронная функция выявления стилистических несуразностей. Система может быть объединена с программой автоматической экспертизы правовых актов на коррупциогенность по типичным лингвистическим конструкциям, способствующим коррупциогенности. Также может быть существенно упрощена подготовка текста изменений в действующий правовой акт. Например, работа осуществляется непосредственно в тексте изменяемого акта, а потом автоматически с помощью электронных алгоритмов формируется текст акта о внесении изменений в него с правильными типовыми выражениями и с правильным обозначением структурных элементов[6].

В инструментарий может быть включен механизм совместной работы над проектом, позволяющий участником законотворческого и законодательного процесса просматривать документ, вносить в него изменения, тем самым публикуя новые версии, оставлять комментарии, просматривать комментарии (в том числе в объединенном виде, ото всех участников процесса и по разным условиям: по одному или нескольким экспертам, по значимости и т. д.), делать комментарии на комментарии, выражать свое согласие с текстом. Фактически, в этой системе мог бы быть предусмотрен вариант электронного административного регламента прохождения проекта правового акта, с напоминанием о сроках, инструкциями участникам нормотворческого процесса и так далее. При этом в регламентное прохождение должна быть также включена оценка регулирующего воздействия.

При этом может быть продуман механизм справочно-аналитического сопровождения подготовки проекта: возможность поиска по ключевым словам нормативных правовых актов (их частей), аналитической информации, данных прессы, относящихся к проблеме, и так далее.

Выше приведены лишь некоторые примеры, как информационные технологии могут быть использованы в конституционной правореализации. Но они, наверное, иллюстрируют, что конституционное право вполне может себе позволить не отставать от других отраслей в части интеграции в механизм правового регулирования (в сфере реализации права) информационных технологий. Для этого есть и предмет деятельности, и возможные решения.

[6] Данные идеи неоднократно озвучивал к.ю.н. В. А. Витушкин

И. А.
КОК
CTR
ОБЕ

Р а о щ
ческих, но
отношений
права таки
ная консти
туция» и д
нии, Фран
теоретичес
права, коте
номически
разнороди
деятельна

Соврел
чаще пиш
сийском к<
ся в ст. 8 К
конституц
зис больш
логико-пр;
определен
зованием і
в России I
конституц
смысл кот
РФ титул,
идентифи!
екая КОНСІ

' Умнова И
вовых иссл1
наук, профе
[2] Статья на!
[3] См.: Анд{
Г. Н. Андре<
[4] См.: Комм
ва — М.: Эк
[5] См.: Мак
«ЭЖ-Юрист
[6] См.:Мозо
конституцш

Научное издание

Материалы

X Международной научной конференции

по конституционному праву

«ЛИЧНОСТЬ,

ВЛАСТЬ,

ЭКОНОМИКА:

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ»

Санкт-Петербург, 20-21 апреля

Научный редактор *А. А. Ливеровский*

Материалы конференции публикуются в авторской редакции

Дизайн, печать — типография «Экстрапринт»,
Санкт-Петербург, Кронверкская ул., д. 21,
тел.: (812) 438-10-13

© Юридический факультет Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов, 2012
© Коллектив авторов, 2012