

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>
2019, №2 http://www.agequal.ru/pdf/2019/AGE_QUALITY_2_2019.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Арнаутова А.А. Цифровизация правотворческой деятельности // Электронный научный журнал «Век качества». 2019. №2. С. 32-42. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2019/219003.pdf> (доступ свободный).
Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 34.096

Цифровизация правотворческой деятельности¹

Арнаутова Александра Александровна
аспирант кафедры теории государства и права
Московский государственный юридический
университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125993. Россия, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9
alexandraarnaut111@gmail.com

Аннотация: В статье рассматривается проблема цифровизации правотворческой деятельности. Резкое увеличение объема информации, возможность непрерывного использования интернета, развитие цифровых технологий приводят к изменениям во всех сферах жизни общества и видах деятельности. Требуется сформировать нормативно-правовую основу, отвечающую новым социально-экономическим условиям, создать новые «цифровые нормы». Сложность выполнения данной задачи заключается в гармоничном внедрении «цифровых норм» в действующую систему законодательства, а также обеспечении их эффективного применения. Актуальность приобретает вопрос цифровизации правотворческой деятельности. Зарубежными авторами отмечается, что цифровые технологии могут быть использованы для получения общественного мнения, разработки законопроектов, толкования законодательства и обеспечения доступа к нему. В настоящее время в России и других государствах цифровые технологии используются преимущественно для получения мнений в процессе правотворчества, в то время как процесс создания и анализа проектов актов не автоматизирован.

¹ Статья подготовлена при поддержке федерального государственного бюджетного учреждения «Российский фонд фундаментальных исследований». Проект № 18-29-16114.

Однако изменения, грядущие с наступлением четвертой промышленной революции, неизбежно коснутся правотворческой деятельности, и на современном этапе задача ученых и практиков – сформировать основные принципы и направления цифровизации правотворческой деятельности, определить пределы и возможности ее внедрения в правотворческий процесс.

Ключевые слова: цифровизация; правотворческая деятельность; система законодательства; нормативный правовой акт; цифровые технологии; цифровые нормы; цифровое законодательство; информационные системы; автоматизация.

В преддверии четвертой промышленной революции все сферы жизни общества претерпевают изменения, связанные с резким увеличением объема информации, возможностью непрерывного использования интернета в любой точке планеты и даже за ее пределами, тотальной цифровизацией.

Количество видов человеческой деятельности, охваченных цифровизацией, возрастает с каждым годом. Неотъемлемой частью нашей действительности становится использование цифровых технологий. Они проникают во все сферы, и юридическая сфера не является исключением.

Именно прогрессивность в сфере цифровых технологий и информационной сфере сегодня определяет уровень социально-экономического развития государства. Вместе с тем, действующее законодательство не в полной мере соответствует формирующейся цифровой реальности, наблюдается отставание правового регулирования от складывающихся социальных условий, что обуславливает необходимость корректировки нормативно-правовой базы. На это обстоятельство обращает внимание генеральный директор Microsoft Сатья Наделла, указывая, что уверенное применение инновационных технологий невозможно без соответствующего нормативно-правового климата, а устаревшие законодательства плохо приспособлены к решению существующих проблем.²

² Шваб, Клаус. Технологии Четвертой промышленной революции. – М.: Эксмо, 2018. С. 11.

С этой целью, а также для расширения области применения цифровых технологий, обеспечения их непрерывного развития, в России создаются специальные государственные программы.

Реализуется государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313.

Функционируют и продолжают создаваться разнообразные государственные информационные системы. Это государственная автоматизированная система «Правосудие», Федеральная государственная информационная система территориального планирования, Федеральная государственная информационная система ценообразования в строительстве, Единая государственная информационная система социального обеспечения, Государственная информационная система миграционного учета, Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней, Государственная информационная система промышленности.

По мнению Президента Российской Федерации, все законодательство должно соответствовать новой технологической реальности³.

Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. утвержден Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». Данная программа направлена на усиленное финансирование развития цифровой экономики; совершенствование информационно-телекоммуникационной инфраструктуры для высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных и обеспечение доступа к ней; обеспечение использования органами и организациями отечественного программного обеспечения.

Программа состоит из шести федеральных проектов, в ходе которых планируется:

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. // Российская газета. 2019. № 38.

- создать систему правового регулирования цифровой экономики;
- внедрить цифровые технологии, обеспечивающие гражданский оборот;
- обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров для цифровой экономики;
- обеспечить информационную безопасность;
- создать «сквозные» цифровые технологии;
- перевести в цифровую форму процесс оказания государственных услуг.

В частности, в рамках реализации федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», уже к 31 декабря 2018 г. должны были быть приняты федеральный закон, регулирующий оборот криптовалют и проведения ICO, определения статуса цифровых технологий, применяемых в финансовой сфере, и их понятий и федеральный закон, предусматривающий регулирование осуществления краудфандинговой деятельности.

Отсутствие указанных актов до настоящего времени обусловлено тем, что создание «цифрового законодательства» связано с рядом трудностей.

Необходимо регулировать отношения, в которые вовлечены новые, пока нетрадиционные для большинства из нас процессы и объекты: блокчейн, майнинг, биткойн, токен и многие другие.

Необходимо предотвратить функционирование цифровой сферы за пределами правового регулирования, формировать новые составы правонарушений, обеспечивающие соблюдение новых «цифровых норм», с учетом возможностей правоприменителей для предотвращения, пресечения, выявления таких правонарушений и привлечения к ответственности виновных лиц, обеспечить гармоничное внедрение «цифровых норм» в действующую систему законодательства.

Увеличение массива нормативных правовых актов, а также потребность в комплексном анализе с применением знаний из различных областей при их

создании приведут к постановке вопроса цифровизации правотворческой деятельности, в частности, для получения общественного мнения и проведения экспертиз проектов нормативных правовых актов.

Зарубежные авторы также обращают внимание на то, что проблема цифровых технологий и правотворческой деятельности имеет два аспекта: создание законов, регулирующих сферу цифровых технологий, и влияние цифровых технологий на правотворческую деятельность и ее осуществление в условиях цифрового развития.⁴

Главным образом западными учеными новые технологические возможности рассматриваются как способ реализации электронной демократии, формирования гражданского общества, обеспечения участия граждан, юристов, адвокатов, лоббистов, заинтересованных лиц в управлении государством.

По мнению Mark D. Ryan и Gurchetan S. Grewa, цифровые технологии применимы на следующих этапах законотворческой деятельности:

- сбор общественного мнения через онлайн-форумы;
- разработка законопроектов с помощью онлайн-механизмов;
- координация онлайн-консультаций по законопроектам;
- онлайн-голосование по предлагаемым законопроектам;
- предоставление онлайн-доступа к действующему законодательству и обеспечение толкования действующего законодательства⁵.

Авторами приводятся интересные примеры применения цифровых технологий в законодательной сфере.

В Великобритании правительственный веб-сайт epetitions.gov.uk предлагает гражданам создавать петиции по любому вопросу (при соблюдении некоторых

⁴ Howes D. e-Legislation: Law-Making in the Digital Age, 2001 // URL: <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/7513733-47.1.Howes.pdf> (дата обращения: 14.04.2019); Mark D.R. and Gurchetan S.G. Making laws in a digital age, 2014. - URL: https://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/digi016_Mark_Ryan_Gurchetan_Grewal.pdf (дата обращения: 14.04.2019).

⁵ Mark D.R. and Gurchetan S.G. Making laws in a digital age, 2014. - URL: https://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/digi016_Mark_Ryan_Gurchetan_Grewal.pdf (дата обращения: 14.04.2019).

условий). Если петиция получает более 100 000 подписей, она может обсуждаться в Парламенте.

В Финляндии действует аналогичная система. Обсуждение инициатив в Парламенте происходит, если собраны 50 000 подписей в течение шести месяцев.

В 2012 году Исландия использовала краудсорсинг для создания новой конституции. Проект был размещен на веб-сайте Ассамблеи, странице Ассамблеи на Facebook, а также в Twitter, YouTube и Flickr. Менее чем через четыре месяца, собрав 16 000 комментариев, проект конституции был готов. Однако он был не окончательно принят по некоторым политическим причинам.

При этом с введением некоторых демократических механизмов, возникают вопросы об эффективности их действия, влияния таких механизмов на нормотворчество и формирование политики⁶.

Применяются подобные механизмы и в России. С 2013 года реализуется проект «Российская общественная инициатива (РОИ)». На сайте гражданами размещаются инициативы, и проводятся голосования по ним. Инициативы, которые получили поддержку необходимого числа граждан, становятся обязательными к рассмотрению органами государственной власти.

Создана Система обеспечения законодательной деятельности (СОЗД). Она аккумулирует законопроекты, позволят ознакомиться с их содержанием и этапами их рассмотрения в Государственной Думе и Совете Федерации.

Для проектов подзаконных актов такие системы отсутствуют. Однако проекты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти размещаются на regulation.gov.ru.

Ранее, в рамках реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)», планировалось создать Единую государственную

⁶ Langlamet H. Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of CrowdLaw. Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences, 2018. - URL: <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/bitstream/10125/50177/1/paper0290.pdf> (дата обращения: 14.04.2019).

автоматизированную систему обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления Российской Федерации (ГАС «Законотворчество»).

ГАС «Законотворчество» - это территориально распределенная автоматизированная информационная система, предназначенная для формирования единого информационно-технологического пространства законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, обеспечивающая повышение ее эффективности, а в перспективе – и повышение эффективности нормотворчества в представительных органах местного самоуправления, которая в конечном счете должна стать основой «электронного парламента»⁷.

Применение ГАС «Законотворчество» должно было автоматизировать законотворческую деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечить формирование всесторонней статистики законотворческой деятельности с оценкой ее показателей, контроль полноты и непротиворечивости законодательства, анализ состояния правового поля⁸.

Работы по созданию системы велись с 2003 года по 2009 год, однако она так и не была создана.

Возникают перспективы использования цифровых технологий не только для сбора и хранения информации, связанной с созданием правовых норм.

В.М. Белов предлагает развивать мультидисциплинарное направление в юриспруденции – «юрисметрию», основанное на использовании математического, программного обеспечения и других средств автоматизации. Им предлагается

⁷ Исаев Н.Н. ГАС «Законотворчество» как основа «электронного парламента» – состояние и перспективы развития // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: сборник статей международной научно-практической конференции. СПб., 2011. С. 59-66.

⁸ Шмелева С.В. Информационные технологии в юридической деятельности: конспект лекций. – Москва: РУДН, 2016. С. 57.

сформировать соответствующую мультидисциплинарную научную и педагогическую область (отрасль) правоведения (юриспруденции)⁹.

По мнению В.М. Белова, Е.В. Зыряновой, Д.Л. Косова, в юридической деятельности остро стоят проблемы формализации и автоматизации процедур обработки данных, которые могут быть решены с использованием юрисметрии¹⁰, а при проведении оценки регулирующего воздействия и экспертиз проектов нормативных правовых актов - с применением автоматизированной системы оценки качества нормативных правовых актов¹¹.

Согласиться с актуальностью такого предложения можно лишь отчасти. До настоящего времени не определено общетеоретическое понятие экспертизы проектов нормативных правовых актов, не разработаны методики проведения экспертиз, требуют доработки сформированные подходы к проведению оценки регулирующего воздействия. Это означает, что в отсутствие технологии работы с текстом проекта данный вид юридической деятельности невозможно автоматизировать, что невозможно перевести в цифровую форму то, что не объективировано в полной мере в действительности.

Вместе с тем, может быть существенно облегчен процесс проведения анализа текстов проектов актов в части проверки:

- используемой терминологии,
- редакций нормативных правовых актов,
- наименований и нумерации структурных единиц,
- употребления ссылок,
- положений о вступлении в силу.

⁹ Белов В.М. Новая отрасль в юриспруденции – юрисметрия // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. 2014. № 11. С. 99-100.

¹⁰ Белов В.М., Зырянова Е.В., Косов Д.Л. О юрисметрии как мультидисциплинарном направлении научных исследований в юриспруденции // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 2 (44). С. 14-21.

¹¹ Белов В.М., Зырянова Е.В., Косов Д.Л. Особенности оценки качества нормативных правовых актов. Использование автоматизированной системы оценки качества нормативных правовых актов // Государство и право. 2017. № 10. С. 105-110.

Соблюдение указанных юридико-технических правил проверяется при проведении правовой и лингвистической экспертиз.

Безусловно, с наступлением четвертой промышленной революции в правотворческой деятельности неизбежно произойдут изменения.

Современное состояние правотворческой сферы позволяет использовать цифровые технологии не как средство, способное заменить человека либо значительно упростить его работу, а как средство, аккумулирующее результаты работы и позволяющее осуществлять оперативное взаимодействие и поиск информации.

На современном этапе задача ученых и практиков – сформировать основные принципы и направления цифровизации правотворческой деятельности, определить пределы и возможности ее внедрения в правотворческий процесс.

Список литературы

1. Белов В.М. Новая отрасль в юриспруденции – юрисметрия // Современная наука: актуальные проблемы и пути их решения. 2014. № 11. С. 99-100.

2. Белов В.М., Зырянова Е.В., Косов Д.Л. О юрисметрии как мультидисциплинарном направлении научных исследований в юриспруденции // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 2 (44). С. 14-21.

3. Белов В.М., Зырянова Е.В., Косов Д.Л. Особенности оценки качества нормативных правовых актов. Использование автоматизированной системы оценки качества нормативных правовых актов // Государство и право. 2017. № 10. С. 105-110.

4. Булгакова Е. В. Применение искусственного интеллекта при проведении экспертизы законопроектов // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2012. № 3 (22). С. 178-186.

5. Исаев Н.Н. ГАС «Законотворчество» как основа «электронного парламента» – состояние и перспективы развития // Электронное законодательство: доступ к

нормативно-правовой информации в электронной среде: сборник статей международной научно-практической конференции. СПб., 2011. С. 59-66.

6. Шваб, Клаус. Технологии Четвертой промышленной революции. – М.: Эксмо, 2018. - 320 с.

7. Шмелева С.В. Информационные технологии в юридической деятельности: конспект лекций. – Москва: РУДН, 2016. - 74 с.

8. Howes D. e-Legislation: Law-Making in the Digital Age, 2001. - URL: <http://lawjournal.mcgill.ca/userfiles/other/7513733-47.1.Howes.pdf> (дата обращения: 14.04.2019); Mark D.R. and Gurchetan S.G. Making laws in a digital age, 2014. - URL: https://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/digi016_Mark_Ryan_Gurchetan_Grewal.pdf (дата обращения: 14.04.2019).

9. Langlamet H. Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of CrowdLaw. Proceedings of the 51st Hawaii International Conference on System Sciences, 2018. - URL: <https://scholarspace.manoa.hawaii.edu/bitstream/10125/50177/1/paper0290.pdf> (дата обращения: 14.04.2019).

10. Mark D.R. and Gurchetan S.G. Making laws in a digital age, 2014. - URL: https://www.parliament.uk/documents/speaker/digital-democracy/digi016_Mark_Ryan_Gurchetan_Grewal.pdf (дата обращения: 14.04.2019).

Digitalization of lawmaking activity

Arnautova Alexandra Alexandrovna

*post-graduate student of the chair of theory of state and law
Kutafin Moscow State Law University, Moscow
125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya street 9
alexandraarnaut111@gmail.com*

Abstract: The article deals with the problem of digitalization of lawmaking activity. The sharp increase in the volume of information, the possibility of continuous use of the Internet, the development of digital technologies lead to changes in all spheres of society and activities. It is necessary to create a regulatory framework that meets the new socio-economic conditions, to create new «digital norms». The complexity of this task lies in the harmonious implementation of «digital norms» in the current system of legislation, as well as ensuring their effective application. The issue of digitalization of lawmaking activity becomes urgent. Foreign authors note that digital technology can be used to obtain public opinions, drafting of legislation, interpretation of legislation and ensuring access to it. Currently, in Russia and other countries, digital technologies are mainly used to obtain opinions in the process of lawmaking, while the process of creation and analysis of draft acts is not automated. However, the changes coming with the advent of the fourth industrial revolution will inevitably affect lawmaking activities, and at the present stage the task of scientists and practitioners is to form the basic principles and directions of digitalization of lawmaking activities, to determine the limits and possibilities of its implementation in the lawmaking process.

Key words: digitalization; lawmaking activity; system of legislation; normative legal act; digital technology; digital norms; digital legislation; information systems; automation.