

**УДК 342.9**

## **ПРАВОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И ПРИНЦИПЫ**

*Пономаренко А. А.*

*Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского*

В статье сформулированы цели, задачи и принципы правотворчества органов государственной власти в условиях цифровизации.

Обращено внимание на изменении подходов к его пониманию как отражения потребностей современного социума и повседневной деятельности участников общественных отношений, использующих информационно-телекоммуникационные системы.

Отмечено, что основная цель цифровизации правотворчества – это снижение транзакционных издержек в деятельности органов государственной власти при разработке нормативных правовых актов посредством создания общего цифрового пространства для субъектов правотворчества различных уровней в рамках подготовки правовых документов с использованием технологий совместной работы и инструментов интеллектуализации основных процессов нормотворчества.

Установлено, что цифровизация в правотворчестве используется для решения следующих задач: предоставления субъектам правотворческой деятельности дополнительных инструментов для поддержки их усилий и мыслительных способностей при разработке нормативных правовых актов; создания условия для доступности населению права в целом, а также процедур и результатов правотворчества, в том числе их открытости и прозрачности; вовлечения в процесс правотворчества большего количества граждан и представителей экспертного сообщества; повышения уровня культуры современного правотворчества; минимизации внутреннего субъективизма данной деятельности и преодоления конфликтности интересов и др.

В условиях цифровизации правотворчество органов государственной власти базируется на следующих принципах: экономии средств и нормативной экономии, планирования развития цифрового правотворчества, системности принимаемых решений, сочетания нескольких инструментов, преодоления информационной избыточности, постоянного технического совершенствования подготовки правовых актов.

**Ключевые слова:** правотворчество, органы государственной власти, цифровизации, цели, задачи, принципы.

Начало XXI в. охарактеризовалось экстенсивным развитием цифровых технологий, применение которых изменило содержание общественно-экономических связей, привело к трансформации системы взаимодействия между органами государственной власти, общественными институтами и отдельными гражданами, а также актуализировало вопросы приведения механизма правового регулирования общественных отношений к реалиям правовой действительности.

Более того, мировой кризис в политической и экономической сферах, опосредованный кардинальной перестройкой геополитической ситуации, поставил перед Россией глобальные задачи, направленные на обеспечение её лидирующей позиции на мировой арене, а также создание условий для обеспечения прав и свобод граждан, независимо от факторов, дестабилизирующих её прогрессивное развитие.

Уделяя значительное внимание цифровизации всех отраслей российского общества, В. Путин неоднократно обращал внимание как на роли соответствующих процессов в обеспечении качества жизни человека, так и на задачах государства в «использовании мощного технологического потенциала в интересах людей, их благо-

получия», как фактора обеспечения лидерства России в глобальной конкуренции. При этом, он прямо указывал, что создание условий для доступности технологий будущего гражданам страны, использование их для достижения национальных целей развития является «миссией государства, ученых, инженеров инновационного бизнеса» [1].

Практика социального развития показала, что реализация этих задач сегодня невозможна без цифровизации процессов государственного управления в целом и правотворческой деятельности государственных органов в частности.

Ускорителем внедрения процессов цифровизации в правовую сферу стала и пандемия, вызванная глобальным распространением COVID-19. Потребность в социальном дистанцировании, минимизации рисков заражения коронавирусом привела к оптимизации деятельности органов государственной власти, процессов судопроизводства, оказания юридической помощи гражданам, личного приема граждан, предоставления государственных услуг и т.д.

Считаем, что использование современных информационно-телекоммуникационных систем позволило снизить риск влияния ограничений, связанных с пандемией, на обеспечение прав и свобод человека, функционирование системы государственной власти, разработку, обсуждение и принятие нормативных правовых актов, судебную и правозащитную практику.

Рассматривая цифровизацию в праве, необходимо отметить, что оно, будучи системой норм, регулирующих общественные отношения, развивается динамично, следуя за характером этих отношений, а цифровизация – это один из факторов воздействия на возникновение и динамику общественных отношений.

В связи с этим, следует признать, что исследование этой проблемы выступает одним из направлений научного поиска. Базовые положения цифровизации прав в целом, а также отдельных его отраслей изложены в публикациях (преимущественно научных статьях) А.А. Васильева, Ю.А. Гавриловой, Е.А. Громовой, Я.Е. Ефимовой, М.В. Залоило, В.Д. Зорькина, Е.В. Каменских, В.В. Коноплева, М.А. Рожкова, Д.А. Пашенцева, А.Н. Пилипенко, Н.В. Сильченко, И.В. Тепляшина, Т.Я. Хабриевой, Т.В. Щукиной и др.

В тоже время, научное обеспечение дальнейшего развития правотворчества органов государственной власти в условиях цифровизации сегодня сформировалось как самостоятельное направление юридической науки, обеспечивающее решение актуальной и важной для государства теоретической и прикладной задачи.

В данной публикации предполагается определить цели, задачи и принципы правотворчества органов государственной власти в условиях цифровизации.

Для достижения этой цели целесообразно: уточнить цель, сформулировать задачи и выделить основные принципы правотворчества органов государственной власти.

Рассматривая цифровизацию как фактор, меняющий основы конструирования правовой реальности, следует согласиться с мнением М.В. Залоило и Д.А. Пашенцева, которые считают, что «...формирующаяся цифровая реальность меняет представление об окружающем мире... Любая правовая норма, изначально представленная в знаковой форме, получает свое значение, выражаясь в конкретных действиях этих субъектов. Право при таком подходе понимается не как система норм, а как повседневная деятельность людей по их реализации» [2, с. 232].

В связи с этим процессы конструирования норм права должны соответствовать насущным потребностям современного общества, отражая изменение в правосознании граждан и определяя содержание правотворчества.

В современных условиях правотворчество, оставаясь неизменным по сути, трансформируется по мере изменения регулируемых правом общественных отношений, в том числе происходящих под воздействием цифровизации [2, с. 233]. При этом, «цифровое нормотворчество» развивается на основе двух подходов: а) «от модели» (формирование нормативных правовых актов на основе цифровых моделей); б) «от бумаги» (трансформация классического бумажного законодательства в правила, пригодные одновременно для использования как человеком, так и машиной) [3, с. 202].

В отечественной и зарубежной литературе «цифровое правотворчество» рассматривается и как элемент системы «умного» регулирования в сфере публичного управления (модель «smart regulation»), при котором фокус внимания сосредоточен не на правиле поведения, которое должно быть сформулировано, а на проблеме, которую необходимо решить.

Содержание данной модели позволяет выделять, анализировать и решать проблемы на макро- и микроуровнях. На первом уровне путем консолидирования усилия субъектов, потенциально способных влиять на решение проблемы, обеспечивается совершенствование не конкретного акта, а всей системы регулирования, выявление всех возможных центров принятия решения (местных, региональных, национальных, наднациональных) и включение их в механизм устранения проблемы.

В свою очередь, на микроуровне – осуществляется поиск механизмов воздействия, способных эффективно решить проблему в конкретной ситуации. При этом, в расчет принимаются не только сугубо юридические инструменты, но и социальные, психологические, экономические факторы, оказывающие влияние на участников регулируемого процесса [4].

Экстраполяция общих целей правотворчества на условия цифровой реальности позволяет выделить их следующие группы: а) создание новых и оптимизация действующих нормативных правовых регуляторов для эффективного управления общественными отношениями в период цифровизации; б) устранение тех нормативных правовых регуляторов, необходимость в которых отпадает в связи с процессами цифровизации.

По нашему мнению, основной целью цифровизации правотворчества является снижение транзакционных издержек (совокупность затрат ресурсов и времени, а также потерь) в деятельности органов государственной власти при разработке нормативных правовых актов посредством создания для субъектов правотворческой деятельности различных уровней общего цифрового пространства в рамках подготовки правовых документов с использованием технологий совместной работы и инструментов интеллектуализации основных процессов нормотворчества.

Минимизировать соответствующие издержки позволяет: безбумажное взаимодействие основных участников процессов подготовки проектов актов; совместное редактирование текстов проектов правовых актов в режиме онлайн, включая интеллектуализацию такой работы; создание панели управления для лиц, принимающих решения, позволяющей в режиме реального времени отслеживать ход работы над проектами; полная прослеживаемость и обеспечение надлежащей открытости про-

цесса разработки нормативных актов.

Немаловажным аспектом достижения этой цели выступает создание прикладных систем, позволяющих воплотить в реальность разработанные теоретические и нормативные модели процессов правотворчества, оптимизируемых на основе цифровых технологий.

Например, в 2019 г. в рамках реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика России» предполагалось создание Единой национальной системы разработки и принятия регуляторных решений в России», цель создания которой – формирование единой национальной среды взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений на основе безбумажного взаимодействия между разработчиками законодательных инициатив и совместного редактирования текстов проектов нормативных правовых актов в режиме онлайн и объединения ресурсов существующих систем: проектов нормативно-правовых актов ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)), официальных порталов актов, утвержденных президентом и правительством ([pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)) и базы законопроектов Госдумы ([sozd.parliament.gov.ru](http://sozd.parliament.gov.ru)) (реализация приостановлена в связи со расторжением госконтракта с разработчиком) [5; 6]. В связи с чем, окончательные сроки реализации «цифровой платформы законотворчества» принесены на неопределённый срок.

Показательным является тот факт, что результатами создания этой системы, указанными в техническом задании, являлись: осуществление правового эксперимента по переводу части регуляторных решений в цифровой формат (машиночитаемые нормы права); использование в процессе разработки НПА механизмов семантического анализа текста для автоматических подсказок корректных формулировок, связей с существующими документами и актами, нахождения противоречий, коррупциогенных факторов и неоднозначно интерпретируемых норм в законодательстве; отказ от бумажного документооборота и обеспечение юридической значимости совместной электронной разработки и согласования НПА путем интеграции с единой платформой юридически значимого электронного документооборота и внедрение сквозной электронной подписи, что обеспечит сокращение сроков выпуска документов; масштабирование использования системы на уровень субъектов Российской Федерации (приложение № 1 к Техническому заданию) [7].

Также в России разработана Концепция развития технологий машиночитаемого права (основанного на онтологии права изложения определенного набора правовых норм на формальном языке (в том числе языке программирования, языке разметки), а также инструменты применения таких норм в виде необходимых информационных систем и программного обеспечения [8].

Одной из составляющих развития этой технологий является применение её механизмов в сфере нормотворчества, которое позволит:

- а) повысить скорость и качество нормотворчества за счет мониторинга правоприменения, осуществляемого непрерывно, в том числе и за счет автоматического сбора и оценки судебной практики по наиболее неоднозначным и оспариваемым в судебном порядке предметам спора, а также в ходе выявления наиболее распространенных нарушений в рамках проведения контрольно-надзорных мероприятий;
- б) снизить влияние человека на нормотворческий процесс путём уменьшения числа субъективных ошибок или трактовки лицом, участвующим в нормотворче-

ской деятельности, результатов, отраженных в правовом документе;

в) автоматизировать правовую экспертизу с помощью создаваемого на базе искусственного интеллекта ассистента субъекта правотворчества, позволяющего оценить соблюдение правил юридической техники и точность указания ссылок на иные законы и подзаконные акты, выявить признаки коррупциогенных норм и коллизий с положениями других актов и, при необходимости, предложить правки;

г) создавать условия для публикации нормативных правовых актов с машиночитаемой разметкой для возможности их прочтения и корректной интерпретации без участия человека, в том числе действующих редакций актов с учётом внесенных изменений.

Изучение учебных и научных публикаций, текстов государственных и целевых программ, а также документов по их реализации показало, что цифровизация в правотворчестве используется для решения следующих задач: предоставления субъектам правотворческой деятельности дополнительных инструментов для поддержки их усилий и мыслительных способностей при разработке нормативных правовых актов; создания условия для доступности населению права в целом, а также процедур и результатов правотворчества, в том числе их открытости и прозрачности; вовлечения в процесс правотворчества большего количества граждан и представителей экспертного сообщества; повышения уровня культуры современного правотворчества; минимизации внутреннего субъективизма данной деятельности и преодоления конфликта интересов; гармонизации интересов различных групп в рамках института легального лоббирования и др.

Среди принципов, которые необходимо учитывать при включении цифровых инструментов в правотворчество, выделяются:

- экономии средств и нормативной экономии (направлен на применение средств, которые минимизируют ограничительно-репрессивный потенциал правовых норм за счет включения возможностей правового позитивного стимулирования);

- планирования развития цифрового правотворчества (обеспечивает планомерное и поэтапное внедрение цифровых механизмов в правотворчество органов государственной власти различных уровней, рациональное распределение финансовых и материальных ресурсов, а также прогнозирование и устранение возможных рисков);

- системности принимаемых решений (связан с всесторонним изучением факторов, которые влияют на принятие решений в области цифровизации правотворчества, автоматизации анализа информации, поступающей от субъектов нормотворчества на различных уровнях);

- сочетания нескольких инструментов (предусматривает такое комбинирование цифровых средств, которое обеспечивает повышение эффективности их действия);

- преодоления информационной избыточности (направлен на устранение дублирования норм, содержащихся в федеральных законах – в законодательстве субъектов федерации, а законодательных предписаний – в подзаконных актах);

- постоянного технического совершенствования подготовки правовых актов (отражает необходимость соответствия правотворческой деятельности техническому прогрессу, использование возможностей информационно-телекоммуникационных систем как обязательного инструмента (основного средства) повышения его качества) и др.

Подводя итог, отметим, что дальнейшее развитие правотворчества органов государственной власти в условиях цифровизации предусматривает консолидацию усилий теоретиков, практиков и представителей органов нормотворчества всех уровней, направленную на: обновление понятийного аппарата цифровизации правовых процессов и их нормативное закрепление; разработку федерального закона, объектом регулирования которого будут выступать общественные отношения в области использования цифровых инструментов в процессе нормотворческой деятельности; разработку нормативно-технологических схем внедрения цифровых технологий в процессы стратегического планирования нормотворчества, подготовки, оценки проектов правовых актов, контроля за их реализацией, моделирования ситуаций его применения (в первую очередь, искусственного интеллекта и технологии «больших данных»); трансформацию системы подготовки специалистов, участвующих в правотворческой деятельности, в первую очередь, юристов, учитывающую перспективы развития информационных технологий в ближайшей перспективе; проведение и апробацию научных исследований, в том числе и фундаментальных, направленных на решение наиболее актуальных проблем в области цифровизации правовой реальности и др.

#### Список литературы:

- 1.В. Путин призвал наращивать темпы цифровой трансформации в России (12.11.2021) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2021/11/12/895706-putin-prizval-paraschivat> (дата обращения: 11.07.2022 г.).
- 2.Пашенцев Д. А. Воздействие современных цифровых технологий на содержание и характер правотворческой деятельности: теоретико-правовой аспект / Д. А. Пашенцев, М. В. Залоило // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2018. – № 4(44). – С. 231-235.
- 3.Амелин, Р. В. Трансформация права под воздействием цифровых технологий: новые требования к подготовке юристов / Р. В. Амелин, С. Е. Чаннов // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. – 2019. – Т. 19. – № 2. – С. 200-204.
- 4.Давыдова, М. Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества / М. Л. Давыдова // Журнал российского права. – 2020. – № 11. – С. 14-29.
- 5.О Федеральной государственной информационной системе «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений»: Приказ Минэкономразвития России от 09.07.2019 № 40 [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».
- 6.Минэкономразвития расторгло полумиллиардный ИТ-контракт с НИИ «Восход» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://zoom.cnews.ru/soft/news/top/2022-05-11\\_minek\\_rastorglo\\_polumilliardnyj](https://zoom.cnews.ru/soft/news/top/2022-05-11_minek_rastorglo_polumilliardnyj) (дата обращения: 11.07.2022 г.).
- 7.Техническое задание по разработки подсистем «Личный кабинет», «Разработка документов» (модуль формирования рабочей группы, модуль совместной работы, модуль протоколирования действий пользователя, модуль версионности), «Согласование документов», «Коммуникации», «Электронная подпись», «Интеграционная шина», «Администрирование», «Разработка документов» (модуль «Текстовый редактор»), «Интеллектуализация», «База знаний», «Мониторинг», функциональных возможностей для смартфонов и планшетов федеральной государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке регуляторных решений» (дата опубликования 07.06.2021) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс» (дата обращения: 09.07.2022 г.).
- 8.Концепция развития технологий машиночитаемого права: утверждена Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 15.09.2021 № 31) [Электронный ресурс]. — Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

**Ponomarenko A.A. Law-making of state authorities in the conditions of digitalization: goals, objectives and principles** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 3. – P. 83-89.

The article formulates the goals, objectives and principles of lawmaking of public authorities in the context of digitalization.

Attention is drawn to the change in approaches to its understanding as a reflection of the needs of modern

society and the daily activities of participants in public relations using information and telecommunication systems.

It is noted that the main goal of digitalization of lawmaking is to reduce transaction costs in the activities of public authorities in the development of regulatory legal acts by creating a common digital space for lawmaking subjects of various levels in the preparation of legal documents using collaborative technologies and tools for intellectualizing the main processes of rulemaking.

It has been established that digitalization in lawmaking is used to solve the following tasks: providing the subjects of lawmaking activity with additional tools to support their efforts and mental abilities in the development of regulatory legal acts; creating conditions for the accessibility of the law to the population in general, as well as the procedures and results of lawmaking, including their openness and transparency; involvement in the law-making process of more citizens and representatives of the expert community; raising the level of culture of modern lawmaking; minimizing the internal subjectivism of this activity and overcoming the conflict of interests, etc.

In the context of digitalization, the law-making of public authorities is based on the following principles: cost savings and regulatory savings, planning the development of digital law-making, systematic decision-making, a combination of several tools, overcoming information redundancy, continuous technical improvement in the preparation of legal acts.

**Keywords:** lawmaking, public authorities, digitalization, goals, objectives, principles.

#### Spisok literatury:

1. V. Putin prizval narashchivat' tempy cifrovoj transformacii v Rossii (12.11.2021) [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: <https://www.vedomosti.ru/economics/news/2021/11/12/895706-putin-prizval-naraschivat> (data obrashcheniya: 11.07.2022 g.).
2. Pashencev D. A. Vozdejstvie sovremennyh cifrovyyh tekhnologij na sodержanie i harakter pravotvorcheskoj deyatel'nosti: teoretiko-pravovoj aspekt / D. A. Pashencev, M. V. Zaloilo // YUridicheskaya nauka i praktika: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii. – 2018. – № 4(44). – S. 231-235.
3. Amelin, R. V. Transformaciya prava pod vozdejstviem cifrovyyh tekhnologij: novye trebovaniya k podgotovke yuristov / R. V. Amelin, S. E. CHannov // Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya: Ekonomika. Upravlenie. Pravo. – 2019. – T. 19. – № 2. – S. 200-204.
4. Davydova, M. L. «Umnoe regulirovanie» kak osnova sovershenstvovaniya sovremennogo pravotvorchestva / M. L. Davydova // Zhurnal rossijskogo prava. – 2020. – № 11. – S. 14-29.
5. O Federal'noj gosudarstvennoj informacionnoj sisteme «Nacional'naya edinaya sreda vzaimodejstviya vsekh uchastnikov normotvorcheskogo processa pri podgotovke reguljatornyh reshenij»: Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 09.07.2019 № 40 [Elektronnyj resurs]. — Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant-Plyus».
6. Minekonomrazvitiya rastorglo polumilliardnyj IT-kontrakt s NII «Voskhod» [Elektronnyj resurs]. – Rezhim dostupa: [https://zoom.cnews.ru/soft/news/top/2022-05-11\\_minek\\_rastorglo\\_polumilliardnyj](https://zoom.cnews.ru/soft/news/top/2022-05-11_minek_rastorglo_polumilliardnyj) (data obrashcheniya: 11.07.2022 g.).
7. Tekhnicheskoe zadanie po razrabotki podsystem «Lichnyj kabinet», «Razrabotka dokumentov» (modul' formirovaniya rabochej grupy, modul' sovmestnoj raboty, modul' protokolirovaniya dejstvij pol'zovatelya, modul' versionnosti), «Soglasovanie dokumentov», «Kommunikacii», «Elektronnaya podpis», «Integracionnaya shina», «Administrirovanie», «Razrabotka dokumentov» (modul' «Tekstovyj redaktor»), «Intellektualizaciya», «Baza znaniy», «Monitoring», funkcional'nyh vozmozhnostej dlya smartfonov i planshetov federal'noj gosudarstvennoj informacionnoj sistemy «Nacional'naya edinaya sreda vzaimodejstviya vsekh uchastnikov normotvorcheskogo processa pri podgotovke reguljatornyh reshenij» (data opublikovaniya 07.06.2021) [Elektronnyj resurs]. — Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant-Plyus» (data obrashcheniya: 09.07.2022 g.)
8. Konceptsiya razvitiya tekhnologij mashinochitaemogo prava: utverzhdena Pravitel'stvennoj komissiej po cifrovomu razvitiyu, ispol'zovaniyu informacionnyh tekhnologij dlya uluchsheniya kachestva zhizni i uslovij vedeniya predprinimatel'skoj deyatel'nosti (protokol ot 15.09.2021 № 31) [Elektronnyj resurs]. — Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tant-Plyus».