

УДК 340.13

РАЗВИТИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

Каменская Елена Викторовна,

канд. юрид. наук, доцент, заведующий кафедрой теории и истории государства и права,

e-mail: ekamenskaya@miiv.ru,

Московский университет им. С.Ю. Витте, г. Москва

Активное развитие цифровых технологий оказывает влияние на процессы управления и процессы принятия решений в Российском государстве. В статье рассматриваются возможности использования цифровых и информационных технологий в правотворческом процессе. Автор отмечает возможности использования данных технологий на стадии правотворческой инициативы, подчеркивая значимость общественной правотворческой инициативы на региональном и муниципальном уровнях. Цифровые технологии создают возможности для осуществления гражданского диалога между властью и обществом. Также анализируется роль парламента в формировании и выявлении воли народа. Автор приводит предложения ученых и практический опыт законодателей Беларуси по использованию цифровых технологий при подготовке проекта нормативного правового акта. В заключение работы делается вывод о необходимости законодательного закрепления правотворческого процесса в Российской Федерации в условиях цифровизации общества и государства.

Ключевые слова: правотворчество, цифровизация, информационные технологии, закон, правотворческий процесс, правотворческая инициатива, воля народа, парламент, нормативный правовой акт

DEVELOPMENT OF THE LAW-MAKING PROCESS IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION OF SOCIETY AND THE STATE

Kamenskaya E.V.,

candidate of juridical sciens, Associate Professor, head of the department theory and history of state and law,

e-mail: ekamenskaya@miiv.ru,

Moscow Witte University, Moscow

The active development of digital technologies has an impact on the management processes and decision making processes in the Russian state. The article considers the possibilities of using digital and information technologies in the law-making process. The author notes the possibilities of using these technologies at the stage of law-making initiatives, emphasizing the importance of public law-making initiatives at the regional and municipal levels. Digital technologies create opportunities for civil dialogue between the government and society. The role of the Parliament in shaping and identifying the will of the people is also analyzed. The author gives suggestions of scientists and practical experience of Belarusian legislators on the use of digital technologies in the preparation of a draft regulatory legal act. In conclusion, the paper concludes that it is necessary to legislate the law-making process in the Russian Federation in the conditions of digitalization of society and the state.

Keyword: Lawmaking, digitalization, information technology, law, law-making process, law-making initiative, will of people, parliament, normative legal act

DOI 10.21777/2587-9472-2019-4-21-27

Цифровизация общества и государства приводит к кардинальным изменениям в процессах управления и принятия решений в государстве. Несомненно, она затрагивает и процесс правотворчества. Благодаря развитию цифровых технологий граждане стали более информированными, следовательно, более требовательными в ожидании решений органов государственной власти. Использование цифровых и информационных технологий в процессе правотворчества создает для правотворческих органов государства определенные возможности для повышения эффективности их деятельности. Рассмотрим их в данной работе.

Определение юридической категории «правотворческий процесс» было сформулировано еще советскими правоведами. В частности, профессор А.С. Пиголкин понимал под правотворческим процессом «определенный официальный порядок осуществления юридически значимых действий, нечто процессуально оформленное и юридически опосредованное» [6, с. 6].

Под правотворческим процессом нами понимается процесс технологии создания нормативного правового акта, состоящий из последовательных операций, в результате осуществления которых в правовую систему государства интегрируется новый официально действующий правовой акт. В правотворческом процессе выделяется несколько ключевых элементов: во-первых, познание, изучение и анализ явлений, требующих правовой регламентации; во-вторых, определение правотворческого субъекта, в компетенцию которого входит принятие определенного акта; в-третьих, выбор формы предполагаемого акта; в-четвертых, подготовка текста правового акта; и, наконец, принятие правового акта по определенным процедурам.

Стадиями правотворческого процесса являются: а) правотворческая инициатива; б) подготовка проекта нормативного правового акта; в) обсуждение и согласование проекта нормативного правового акта; г) принятие нормативного правового акта; д) опубликование и вступление в силу нормативного правового акта.

А.А. Арнаутова приводит мнения западных ученых о том, на каких этапах законотворческой деятельности применимы цифровые технологии, а именно: «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 законодательства» [7, с. 80]. Думается, что в правотворческом процессе в Российской Федерации также возможно использовать опыт других государств и применять различные цифровые и информационные технологии практически на каждой стадии.

Во-первых, стадия правотворческой (законотворческой) инициативы. Если говорить о законотворческой инициативе на федеральном уровне, то круг ее субъектов жестко ограничен статьей 104 Конституции Российской Федерации. Но круг субъектов правотворческой инициативы значительно шире. Проанализировав перечни субъектов правотворческой инициативы на уровне субъектов Российской Федерации, увидим, что помимо различных органов власти, такое право региональными законами было предоставлено и гражданам в форме народной (общественной) правотворческой инициативы. Возможности института народной (общественной) правотворческой инициативы используются далеко не в полной мере, однако она позволяет выявить реальные общественные потребности в правовом регулировании тех или иных отношений, а также сформировать правовую активность населения определенного региона. Чувство вклада в правотворческую работу, сопричастности к принятию важного решения играет важную роль для стимулирования функционирования и развития гражданского общества, повышения уровня правосознания граждан и органов власти, и, несомненно, для снижения уровня правового нигилизма в обществе и государстве. Ученые Тамбовского государственного университета предлагают ввести в научный оборот даже такое понятие, как «правовое сотворчество» [9]. Примером такого «правового сотворчества» является использование краудсорсинга, который заключается в привлечении широкого круга акторов для решения определенной проблемы с помощью телекоммуникационных технологий. Благодаря цифровым технологиям именно на стадии правотворческой инициативы возможны реальные изменения. Но здесь есть и опасность для органов власти – декларативность института народной (общественной) правотворческой инициативы повышает уровень правового нигилизма общества, создает барьеры между обществом и государством, приводящие к недоверию к действиям органов власти. Уместно привести цитату зарубежного ученого М. Хансона: «Плохо организованное сотрудничество хуже, чем его полное отсутствие» [10, с. 15].

Возвращаясь к федеральному правотворческому процессу, приведем предложение Уполномоченного по правам человека в РФ, заключающееся в следующем. Он предложил «Государственной Думе рассмотреть вопрос о возвращении к практике всенародного обсуждения комплексных законопроектов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина. Несмотря на то, что возможность всенародного обсуждения законопроекта, принятого в первом чтении Государственной Думой, закреплена

в части 6 статьи 119 Регламента Государственной Думы, в современной России данный механизм, к сожалению, практически не используется, а его порядок получил недостаточного правовое регулирование. Представляется целесообразным разработать целостную концепцию всенародного обсуждения законопроектов и закрепить ее в специальном законе «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [2, с. 239–240].

Разделяя в целом мнение Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, полагаем, однако, что институт всенародного обсуждения проекта нормативного правового акта, как и народная правотворческая инициатива, скорее будут эффективны на уровне субъектов Российской Федерации, либо на муниципальном уровне. Но их важно реализовать именно «в цифровом формате». Цифровые технологии позволяют создать определенные «площадки для гражданского диалога», с помощью которых возможно публично высказать свою гражданскую позицию и быть «услышанным» органами власти. Примером такой площадки является электронный портал «Российская общественная инициатива». Как отмечается в докладе Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества за 2017 г.: «Портал действует с апреля 2013 г., за все время на нем было размещено 9175 инициатив. Из них только 23 инициативы набрали необходимые 100 тыс. голосов «за», а одобрение экспертной комиссии и «дальнейшую законодательную реализацию получили 12 инициатив. В 2016 г. только четыре инициативы набрали на портале РОИ более 100 тыс. голосов, из них три реализованы путем внесения изменений в законодательство 93.... Потенциал данной электронной площадки может и должен активнее использоваться всеми институтами гражданского общества, в том числе, например, при продвижении инициатив, проходящих обсуждение в общественных палатах» [3, с. 59]. Одно из последних по времени предложений, которое получило необходимое количество голосов граждан на федеральном уровне – более 100 тысяч – «Запретить добычу (вылов) китообразных в учебных и культурно-просветительских целях»¹. Полагаем, что целесообразным и интересным для дальнейшего анализа данных инициатив было бы размещать статистические показатели за время функционирования данной «площадки» (за каждый год).

Я.В. Антонов еще в 2011 г. в своем выступлении на заседании Флорентийского общества, посвященного теме «Государство как произведение искусства: 150-летие концепции» размышлял об отсутствии возможности у общества выразить свое мнение о законопроектах. Он предлагал установить баланс между формированием права «сверху вниз» и «снизу вверх», отмечая, что «текущий принцип формирования права в своей основе несет фактическую прерогативу законотворчества и правотворчества органов законодательной власти.... Парламент и правительство являются главными субъектами, народ же выразить свою волю фактически не может. Считаем это критическим недостатком современного государственного строительства, который существенно снижает ценность идеи, гласящей, что народ является единственным источником суверенной власти любого государства. В этом смысле наблюдается явный перекося уже упомянутого «правотворческого баланса» в сторону так называемой власти имущей элиты» [1, с. 88].

В 2018 г. была опубликована монография известного ученого, доктора юридических наук А.Д. Керимова, в которой нас заинтересовали его размышления о всеобщей воле и парламенте. Профессор резюмирует: «обнаружить, правильно понять, достоверно узнать и адекватно отразить то, что именно желает и хочет, к чему стремится народ, оказывается далеко не просто, а иногда и невозможно» [5, с. 122]. И автор вполне, на наш взгляд, убедительно аргументирует свою позицию далее в работе. К числу причин, по которым граждане не принимают участие в решении общих дел, в обсуждении законопроектов, различных общественных инициатив относятся заботы граждан о выживании своих семей в тяжелых материальных условиях, информационная насыщенность, не позволяющая зачастую осмыслить происходящие в государстве и мире события, постоянные изменения законодательства; уже сформированная у многих людей убежденность в том, что их участие в решении общих проблем бессмысленно и от их мнения ничего не зависит; и множество других причин. Таким образом, «парламентарии оказываются перед необходимостью в первую очередь стремиться выявить всеобщую волю», «быть ближе к народу, гораздо чаще и предметнее, чем происходит сегодня, общаться со своими избирателями, хорошо знать их чаяния и нужды, желания, надежды и помыслы» [5, с. 132–133].

¹ Сайт «Российская общественная инициатива» <https://www.roi.ru/49427/> (дата обращения 09.01.2020).

Еще один важный вывод делает профессор А.Д. Керимов о том, что парламент «призван стать широким дискуссионным форумом, объединяющим и направляющим в нужное русло деятельность всего спектра институтов гражданского общества, научных учреждений, с тем, чтобы путем открытых, демократических по форме и содержанию дебатов и обсуждений способствовать формированию воли народа и уже на ее основе принимать соответствующие решения, выстраивать систему законодательства» [5, с. 133]. Нами сделан акцент именно на двух стадиях – правотворческой инициативы и обсуждения проекта правового акта – потому, что именно в эти периоды граждане, общественные организации и другие субъекты могут выразить свое мнение и быть услышанными.

На наш взгляд, принципиально значимым для законодателей должно быть выявление, анализ и обобщение различных точек зрения, идей, концепций профессионалов в определенных сферах. Для повышения качества российского законодательства в широком смысле слова важную роль сыграет наличие альтернативных проектов правовых актов. Возможность подготовки проектов актов на конкурсной основе, разработки альтернативных проектов правовых актов различными субъектами (специалистами, научными организациями) предусмотрена, например, на уровне субъектов Российской Федерации (Алтайский край, Краснодарский край и др.). Благодаря цифровым технологиям данная возможность может быть реализована и востребована научным сообществом, заинтересованными субъектами (прежде всего, специалистами в определенных профессиональных сферах, не только юристами). Действительно, как пишет А.Д. Керимов, для «адекватного нормативно-правового регулирования» большинства вопросов «требуется наличие определенных знаний, соответствующей профессиональной подготовки, а отнюдь не всеобщее одобрение» [5, с. 135].

Во-вторых, стадия подготовки проекта правового акта. Возможности использования информационных технологий могут быть применены, например, в процессе проведения анализа текста проекта нормативного правового акта, а именно, «используемой терминологии, редакций нормативных правовых актов; наименований и нумерации структурных единиц, употребления ссылок, положений о вступлении в силу» [7, с. 83]. Здесь интересен опыт Беларуси, касающийся используемой в правовых актах терминологии. В недавно принятом Законе Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» от 17.07.2018², в статье 30 закреплено, что «при подготовке проектов нормативных правовых актов используются юридические словари государственных информационно-правовых ресурсов, распространяемых (предоставляемых) Национальным центром правовой информации, иные информационно-правовые ресурсы». В ч. 6 ст. 42 этого же акта определено, что «При подготовке проектов нормативных правовых актов используются эталонная правовая информация, содержащаяся в государственных информационно-правовых ресурсах, распространяемых (предоставляемых) Национальным центром правовой информации, тексты нормативных правовых актов в контрольном состоянии». Тексты законов и подзаконных актов регулярно подвергаются обоснованной критике за неоднозначность, неопределенность, двусмысленность используемых в них терминов, определений, поэтому лингвистическая экспертиза проекта нормативного правового акта специалистами поможет снизить количество допускаемых в настоящее время ошибок, примеры которых приводит один из исследователей этой проблематики А.Д. Шмелев [11].

Стадия подготовки проекта нормативного правового акта завершается его представлением в правотворческий орган для обсуждения. Частично этот вопрос был затронут нами выше. Здесь обратимся к докладу Общественной палаты Российской Федерации за 2017 г., в котором констатируется значимость института общественной экспертизы законопроектов: «Общественная экспертиза является механизмом вовлечения граждан в законодательный процесс и позволяет улучшить качество принимаемых законов не только с юридической точки зрения, но и с позиций эффективности их реализации и соответствия ожиданиям и потребностям общества» [4, с. 63].

Полагаем, что проведение экспертиз проектов нормативных правовых актов различными субъектами права (не только органами власти, но и специалистами, юристами-практиками, представителями различных научных школ и сообществ) будет определенной гарантией качества принимаемого право-

² Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах» // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь <http://www.pravo.by/ofitsialnoe-opublikovanie/novye-postupleniya/> (дата обращения: 12.12.2019).

вого акта. По-прежнему остается актуальной проблема низкой вовлеченности, прежде всего юридического сообщества, в проведение антикоррупционных экспертиз проектов нормативных правовых актов. Но данная проблема, на наш взгляд, является темой отдельных исследований. Однако, то, что «площадкой» для размещения различных экспертиз должен быть Интернет, сомнения не вызывает. Коммуникация институтов государственной власти, научного сообщества и институтов гражданского общества благодаря использованию информационных и цифровых технологий может оказать существенное влияние на повышение качества принимаемых правовых норм. Но, в свою очередь, это произойдет, если будет нормативно определен прозрачный, понятный алгоритм такого взаимодействия. Думаем, например, что институт независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проекта оказался неэффективным и невостребованным юридическим сообществом именно по причине его непроработанности и декларативности.

Ученые предлагают и новые стадии, в частности, законодательного, процесса, связанные с цифровизацией, а именно: «оценка степени сложности текста нормативного правового акта и прогноза качества правоприменительной практики и оценка поправок, вносимых в процессе рассмотрения проекта закона. Необходимость подобной стадии обусловлена существующими в нынешней модели законодательного процесса недостатками, которые позволяют в рамках одного законопроекта при помощи вносимых поправок изменять его концепцию либо фактически регулировать совсем иную сферу общественных отношений» [4, с. 76–77].

Еще одна интересная идея была высказана еще в 2017 г. и касается цифровизации правовой системы. Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации предложил использовать искусственный интеллект для выявления «устаревших норм, неработающих, а также неэффективных и неоднозначных норм», в дальнейшем создавать по примеру Франции «онлайн-кодекс», а также создать «машиночитаемый язык для нормотворчества и применения искусственного интеллекта для анализа содержания нормативно-правовых актов и др. [8]

На завершающей стадии правотворческого процесса – стадии официального опубликования и вступления в силу нормативного правового акта – использование информационных технологий заключается в том, что в качестве источников официального опубликования выступают не только официальные печатные издания, но и размещение нормативных правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации»³. Эта практика сложилась практически в большинстве государств.

Бесспорно, что цифровые и информационные технологии меняют социально-политическую действительность, позволяют усовершенствовать многие процессы в сфере управления обществом и государством, повысить эффективность юридических процедур. Это относится и к определенной трансформации правотворческого процесса (и законотворческого, в частности). Опыт применения информационных и цифровых технологий накоплен многими государствами, он активно обсуждается в научном юридическом сообществе. Массив научных исследований по анализу возможностей использования информационных и цифровых технологий в правотворческом процессе в последние годы сформировался значительный, но изменения в практике российского правотворческого процесса происходят не так быстро, как хотелось бы. В Российской Федерации по-прежнему отсутствует федеральный закон, посвященный правотворчеству и нормативным правовым актам. В настоящее время юридическое сообщество обсуждает два законопроекта о нормативных правовых актах, один из которых подготовило Министерство юстиции Российской Федерации в 2014 г., а другой – Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в 2019 г. Возможно, закон о нормативных правовых актах не решит всех проблем, связанных с низким качеством принимаемых правовых актов, их бессистемностью, пробельностью и другими проблемами, но четкие, ясные правила создания правовых актов в условиях цифровизации общества и государства, на наш взгляд, будут одним из факторов положительных качественных изменений состояния законодательства в Российской Федерации. В последние годы стали часто дискутировать на тему исчезновения ряда юридических профессий, высказывая предположения, что использование искусственного интеллекта, автоматизация юридических процедур, приведут к существенному снижению потребности общества в юристах. Дей-

³ Официальный Интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru

ствительно, смена технологического уклада, который мы сейчас переживаем, существенно меняет социальную реальность, происходит трансформация представлений об обществе, государстве. Многие профессии перестают существовать, но вряд ли «исчезнет» потребность в юристах. Изменяются требования к компетенциям представителей юридических профессий, связанные со знанием и использованием ими возможностей, которые предоставляет Четвертая промышленная революция.

Использование информационных технологий, искусственного интеллекта в сфере правотворчества позволит более эффективно решать однотипные, рутинные задачи, оптимизировать процесс подготовки правовых документов и сосредоточиться субъектам правотворчества на более сложных содержательных вопросах. В условиях Четвертой промышленной революции использование цифровых технологий в правотворческом процессе является закономерным процессом, и перед научным сообществом и государством стоит, на наш взгляд, общая задача выработать законодательные нормы его регламентации, а также принять превентивные меры, учитывая риски и угрозы цифрового общества.

Список литературы

1. Антонов Я.В. Государство как произведение искусства // Государство как произведение искусства: 150-летие концепции / ин-т философии РАН; Московско-Петербургский философский клуб; Отв. ред. А.А. Гусейнов. – М.: Летний сад, – 2011.
2. Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год // Росс. газета. – 2018.
3. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2017 год. – М.: Общественной палаты РФ, – 2017.
4. Зенин С.С. Процедурные пределы цифровизации законодательного процесса / С.С. Зенин, Д.Л. Кутейников, И.М. Япрынцева, О.А. Ижаев // Вестник ЮУрГУ. – Серия «Право». – 2019. – Т. 19. – № 3.
5. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории: монография / А.Д. Керимов. – М.: Норма: ИНФРА-М, 2018.
6. Пиголкин А.С. Теоретические проблемы правотворческой деятельности в СССР. Автореф. дисс... д-ра юрид. наук. – М., – 1972.
7. Система права и система законодательства: современное состояние и перспективы развития в цифровую эпоху: монография / Под научной редакцией А.В. Корнева. – М., Проспект. – 2019.
8. Судебный процессор. Правительство обсуждает использование искусственного интеллекта в правовой сфере // Коммерсант. – 2017.
9. Трофимов В.В., Свиридов В.В. Правовое сотворчество: дефиниция понятия и роль в российском правотворческом процессе // Правовая политика и правовая жизнь. – 2018. – № 4. – С. 106–114.
10. Хансон М. Коллаборация. Как перейти от соперничества к сотрудничеству. Пер. с англ. Ю. Гиматовой. – М., – 2017.
11. Шмелев А.Д. Здравый смысл и лингвистическая экспертиза в различных правовых системах // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2016. – № 3. – С. 214–219.

References

1. Antonov Ya.V. State as a work of art // State as a work of art: 150th anniversary of the concept / Institute of philosophy of the Russian Academy of Sciences; Moscow-Petersburg philosophical club; Rev. ed. – M.: Summer garden, 2011.
2. Report of the Commissioner for human rights in the Russian Federation for 2017 // Ross. Gazeta. – 2018.
3. Report on the state of civil society in the Russian Federation for 2017. – Moscow: Public chamber of the Russian Federation. – 2017.
4. Zenin S.S. Procedural limits of digitalization of the legislative process / S.S. Zenin, D.L. Kuteynikov, I.M. Yapryntsev, O.A. Izhaev // Vestnik SUSU. – A Series Of «Right». – 2019. – Vol. 19. – No. 3.
5. Kerimov A.D. State organization of public life: questions of theory: monograph / A.D. Kerimov. – M.: Norma: INFRA-M, 2018.
6. Pigolkin A.S. Theoretical problems of law-making activity in the USSR. Abstract. Diss... d-RA yurid. sciences'. – M., 1972.

7. The system of law and the system of legislation: current state and prospects of development in the digital age: monograph / edited by A.V. Kornev. – М., Prospect. – 2019.
8. Trial processor. The government is discussing the use of artificial intelligence in the legal sphere // Kommersant. – 2017.
9. *Trofimov V.V., Sviridov V.V.* Legal co-creation: definition of the concept and role in the Russian law-making process // Legal policy and legal life. – 2018. – No. 4. – Pp. 106–114.
10. *Hanson M.* Collaboration. How to move from competition to cooperation. Per. from the English. Yu Gimatovoy. – М., 2017.
11. *Shmelev A.D.* Common sense and linguistic expertise in various legal systems // Bulletin of the Kemerovo state University. – 2016. – No. 3. – Pp. 214–219.