

Шаршун Виктор Александрович
ЦИФРОВОЙ НОРМОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС КАК ЭЛЕМЕНТ
ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА

Доцент кафедры конституционного права, Белорусский государственный университет, кандидат юридических наук, доцент, sharshun@bsu.by

Аннотация. Рассматриваются понятие, содержание и форма реализации цифрового нормотворческого процесса в системе электронного государства. Цифровой нормотворческий процесс является процедурой осуществления нормотворческой деятельности в цифровом формате на основе широкого использования информационных технологий и систем, обеспечивающей в полном объеме подготовку и принятие нормативных правовых актов в цифровом виде на всех стадиях данного процесса. Формой реализации цифрового нормотворческого процесса является создание и внедрение в практику единой автоматизированной информационной системы, обеспечивающей с участием всех субъектов нормотворческой деятельности подготовку и принятие нормативных правовых актов.

Ключевые слова нормотворчество; цифровизация; цифровой нормотворческий процесс; электронное государство; автоматизированная информационная система

Одним из важнейших элементов информационного общества как современной тенденции развития общественных отношений является электронное государство. Оно призвано выступать своеобразным посредником в урегулировании разнообразных общественных отношений, складывающихся в процессе взаимодействия человека, государства и общества. Специфика электронного государства заключается в комплексном использовании применительно ко всем ветвям власти современных информационных технологий, выступающих в качестве его технологической основы, и формировании соответствующей информационно-коммуникационной инфраструктуры (совокупность технических и программных средств, коммуникаций, персонала, технологий, стандартов и протоколов, обеспечивающих создание, передачу, обработку, использование, хранение и защиту информации) для широкого их применения в экономике, образовании, здравоохранении, правоохранительной деятельности и других сферах.

Существование электронного государства, как и традиционного, невозможно без права и законодательства. В этой связи важным элементом электронного государства и его правовой системы является нормотворческий процесс, обеспечивающий оптимальное создание норм права в условиях широкого применения информационных технологий и всеобщей цифровизации. При этом сам нормотворческий процесс как процедура осуществления нормотворческой деятельности, обладающая четкой

стадийностью, также подвергается воздействию цифровизации, изменяется его форма, этот процесс постепенно становится цифровым. В то же время в его рамках должна быть обеспечена реализация как принципов нормотворческой деятельности, так и принципов права в целом. Все это обуславливает актуальность исследования различных аспектов адаптации нормотворческого процесса к процессам цифровизации и новым условиям формирующегося электронного государства.

Цифровой нормотворческий процесс представляет собой, по нашему мнению, процедуру осуществления нормотворческой деятельности в цифровом формате на основе широкого использования информационных технологий и систем и обеспечивающий в полном объеме подготовку и принятие нормативных правовых актов в цифровом виде на всех стадиях данного процесса. При этом правовые акты в цифровом виде представляют собой как акты в цифровом формате, изложенные на естественном языке и воспринимаемые человеком, так и, в перспективе, акты в машиночитаемом формате, предназначенные для автоматизированного правоприменения [1, с. 90]. Такой нормотворческий процесс в идеале должен осуществляться в рамках единой информационной системы, охватывающей собой все стадии данного процесса и предоставляющий все возможности для осуществления сопутствующей нормотворчеству деятельности (получение и анализ необходимой для подготовки проектов информации, осуществление правового мониторинга и т.д.) в цифровом виде. По существу, речь идет о создании единой информационной среды взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке и принятии нормативных правовых актов.

Особое значение цифровой нормотворческий процесс приобретает в условиях формирования и развития цифровой экономики, которая требует оперативного изменения правового регулирования, принятия и введение в действие нормативных правовых актов в кратчайшие сроки, гибкого подхода к конкретным сферам экономики и изменениям в ней, участия широкого круга субъектов при подготовке проектов нормативных правовых актов. Поэтому цифровой нормотворческий процесс является неотъемлемым элементом электронного государства и цифровой экономики.

В зарубежных странах созданы автоматизированные системы, реализующий в определенной степени цифровой нормотворческий процесс, например, в Литовской Республике, Эстонии [2, с. 50]. Большая работа в этом направлении проводится в Российской Федерации. Так, в 2019 в деятельность Правительства г. Москвы внедрена и успешно эксплуатируется автоматизированная информационная система «Согласование документов». Данная система предназначена для автоматизации деятельности органов исполнительной власти города Москвы, Аппарата Мэра и Правительства Москвы и подведомственных им организаций по подготовке проектов правовых актов города Москвы и хранения правовых актов города Москвы [3]. Также в настоящее время разрабатывается государственная информационная

система «Нормотворчество», предназначенная для обеспечения цифрового характера существующих процессов разработки, согласования и утверждения нормативных правовых актов, разрабатываемых органами государственной власти Российской Федерации, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в установленной сфере деятельности [4].

Формирование цифрового нормотворческого процесса может осуществляться путем перевода в цифровой формат отдельных его стадий. Так, в Республике Беларусь внедрение информационных технологий в нормотворческий процесс неразрывно связано с возникновением и развитием государственной системы правовой информации. Цифровизация нормотворчества в нашей стране началась с завершающей стадии нормотворческого процесса – официального опубликования правовых актов. На первом этапе исходя из постоянного увеличения количества пользователей сети Интернет, расширения ее доступности, осуществлялся постепенный переход к электронному официальному опубликованию нормативных правовых актов. Он был завершён 1 июля 2012 г. со вступлением в силу Декрета Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь».

Дальнейшее расширение применения информационных технологий в государственном управлении обусловило переход к электронному документообороту в рамках нормотворческого процесса. С 1 января 2016 г. была внедрена разработанная Национальным центром правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) автоматизированная информационная система, обеспечивающая формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (далее – АИС НРПА). В рамках этой системы осуществлялось электронное взаимодействие на таких стадиях нормотворческого процесса, как проведение обязательной юридической экспертизы нормативных правовых актов областных и районных советов депутатов и исполнительных комитетов, ведомственных нормативных правовых актов, включение их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (далее – НРПА) и официальное опубликование. С 16 апреля 2018 г. в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 12 апреля 2018 г. № 135 «Об обязательной юридической экспертизе технических нормативных правовых актов» все правовые акты, включая законопроекты и акты Главы государства, представляются для включения в НРПА только в электронном виде. В настоящее время нормативно определены два способа представления правовых актов для включения в НРПА – посредством системы межведомственного электронного документооборота, а также АИС НРПА.

В рамках цифрового нормотворческого процесса важным средством обеспечения участия граждан в управлении делами государства является создание эффективных механизмов публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Как справедливо отмечает Г.А. Василевич, граждане, профессиональные, общественные объединения должны иметь

возможность заранее «тестировать» все государственные документы [5, с. 24]. Наиболее эффективными в настоящее время для проведения таких обсуждений являются специализированные интернет-ресурсы, который широко используются в этих целях в различных странах [6, с. 142-143].

С 2019 г. в соответствии со ст. 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» основной интернет-площадки для публичного обсуждения проектов правовых актов был определен сайт «Правовой форум Беларуси». Данный ресурс представляет собой очень важный канал обратной связи между государством и гражданами, который дает возможность услышать их мнение и создать более совершенные нормативные правовые акты, отвечающие запросам общества. С момента создания в 2013 г. на сайте «Правовой форум Беларуси» было проведено публичное обсуждение свыше 690 проектов нормативных правовых актов, в том числе в 2021 г. – 175. Однако анализ статистики публичного обсуждения проектов нормативных правовых актов показывает весьма их незначительное количество относительно общего количества принимаемых в стране актов. Так, в 2020 г. на публичное обсуждение на Правовом форуме Беларуси было вынесено 30 проектов указов Президента Республики Беларусь, 16 законопроектов (в том числе 2 проекта кодексов), 143 проекта постановления Совета Министров Республики Беларусь. По всем проектам на форуме гражданами в прошлом году было высказано 7421 замечание и предложение. В то же время в 2020 г. в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь было включено 10 127 правовых актов. Таким образом, публичное обсуждение в 2020 г. проводилось только в отношении 1,9 % от количества всех нормативных правовых актов, принятых в стране. В 2021 г. на публичное обсуждение на Правовом форуме Беларуси было вынесено 179 проектов нормативных правовых актов, что составляет лишь 1,66% от общего количества актов, зарегистрированных в указанном реестре в 2021 г. В связи с вышеизложенным, по нашему мнению, требует корректировки существующая редакция статьи 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах» и расширение круга нормативных правовых актов, которые в обязательном порядке должны выноситься на публичное обсуждение.

Очередные этапы цифровизации нормотворчества были определены Указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности». Они обусловлены необходимостью перехода к работе с проектами нормативных правовых актов на различных стадиях нормотворческого процесса в рамках единой цифровой платформы. С 1 апреля 2021 г. проекты правовых актов Главы государства, законов и постановлений Правительства направляются на согласование в государственные органы, для проведения обязательной юридической и иных экспертиз, а также вносятся в Совет Министров для их визирования или подписания посредством АИС НРПА. Порядок функционирования системы определен постановлением Правительства Республики Беларусь от 29 декабря 2020 г. № 770.

В настоящее время АИС НРПА обеспечивает электронное взаимодействие более 6000 пользователей из 360 государственных органов и организаций, включая районные и областные исполнительные комитеты и Советы депутатов, республиканские органы государственного управления, Научно-практический центр Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и Аппарат Совета Министров Республики Беларусь. До недавнего времени система охватывала такие стадии нормотворческого процесса, как проведение обязательной юридической экспертизы ведомственных нормативных актов, нормативных актов местных органов власти, и технических нормативных правовых актов, включение их в НРПА и официальное опубликование. В прошлом году была проведена доработка системы, которая дала возможность обеспечить работу и с проектами законодательных актов и постановлений Правительства, в том числе их согласование с заинтересованными государственными органами, проведение криминологической и юридической экспертиз, внесение в Правительство, работу с проектами в его Аппарате.

АИС НРПА по существу является цифровой инфраструктурой, с помощью которой осуществляются названные стадии нормотворческого процесса. Следует отметить, что в прошлом году из 9971 нормативного правового акта, зарегистрированного в НРПА, 7763 (78%) прошли через АИС НРПА. Всего с 2016 г. с помощью АИС НРПА было включено в НРПА свыше 35 тыс. правовых актов. С использованием системы в настоящее время прошли все стадии нормотворческого процесса от согласования до подписания Премьер-министром Республики Беларусь свыше 200 постановлений Правительства.

В соответствии с подпунктом 4.2 пункта 4 Указа Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 с 1 июля 2022 г. нормотворческая деятельность государственных органов (организаций) в полном объеме должна была осуществляться посредством использования автоматизированной информационной системы по обеспечению нормотворческого процесса. При этом координация вопросов цифровизации нормотворческой деятельности поручена НЦПИ. В этой связи проводилась работа по созданию на базе АИС НРПА общегосударственной системы подготовки и принятия нормативных правовых актов – АИС «Нормотворчество». К реализации этого проекта НЦПИ приступил в 2018 году, проводилась соответствующая НИОКР. Однако в силу ряда причин данная система так и не была создана, требования названного Указа до настоящего времени не реализованы. В то же время 17 октября 2022 г. Правительством было принято постановление Совета Министров Республики Беларусь № 697, которым были внесены изменения в Государственную программу «Цифровое развитие Беларуси» на 2021-2025 годы. В соответствии с подпунктом 29.1 пункта 29 комплекса мероприятий данной Государственной программы в редакции названного постановления в 2022-2024 годах предполагается создание автоматизированной информационной системы по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество») как

основы цифровой платформы нормотворческой деятельности. Таким образом, работы по созданию АИС «Нормотворчество» будут продолжены.

В конечном итоге, это позволит на основе единой цифровой платформы объединить все нормотворческие органы и все стадии нормотворческого процесса, включая подготовку текста проекта, его согласование, проведение экспертиз, публичное обсуждение, подписание акта и его официальное опубликование. В перспективе целесообразно обеспечить, что бы система автоматически формировала и поддерживала актуальные редакции правовых актов. Система в значительной степени должна обеспечивать единообразное соблюдение требований и правил нормотворческой техники в автоматическом режиме, а исполнители, отвечающие за подготовку проектов правовых актов, смогут уделять больше внимания содержательной части проектов.

Использование данной системы даст возможность обеспечить полный и прозрачный цикл подготовки акта законодательства, позволит кардинально сократить переписку между государственными органами, обеспечить прослеживаемость, работу с версиями и совместное редактирование различными государственными органами проектов, упростить, цифровизировать и, как следствие, ускорить нормотворческий процесс, а также приступить к внедрению в рамках системы элементов искусственного интеллекта. Создаваемая автоматизированная система должна обеспечивать, в перспективе, и возможность принятия актов машиночитаемого законодательства, предполагающих их применение искусственным интеллектом.

В то же время, по нашему мнению, при выполнении указанных работ следует максимально задействовать научный потенциал нашей страны, они не должны осуществляться «келейно», только с участием НЦПИ и государственных органов. Должно быть широкое участие научной общественности в решении важной государственной задачи по цифровизации нормотворческого процесса.

Таким образом, цифровой нормотворческий процесс имеет важнейшее значение в правовой системе электронного государства, поскольку именно он должен обеспечивать оптимальное и оперативное создание норм права в условиях функционирования цифровой экономики, широкого применения информационных технологий.

Цифровой нормотворческий процесс представляет собой процедуру осуществления нормотворческой деятельности в цифровом формате на основе широкого использования информационных технологий и систем и обеспечивающий в полном объеме подготовку и принятие нормативных правовых актов в цифровом виде (как на естественном языке, так и в машиночитаемом виде) на всех стадиях данного процесса. Формой практической реализации цифрового нормотворческого процесса является общая информационная среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса при подготовке и принятии нормативных правовых актов в виде единой автоматизированной информационной системы. В

Республике Беларусь цифровой нормотворческий процесс может быть реализован посредством создания и внедрения в практическую деятельность АИС «Нормотворчество», что станет очередным значимым шагом в направлении формирования электронного государства.

Список использованных источников

1. Шаршун, В.А. Машиночитаемое законодательство: понятие, специфика, перспективы развития // Право.by. – 2022. – № 1. – С. 88 – 94.
2. Шаршун, В. А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» // Право.by. – 2018. – № 6. – С. 46 – 52.
3. Об автоматизированной информационной системе «Согласование документов»: постановление Правительства Москвы, 25 сентября 2019 г., № 1239-ПП // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/561311473>. – Дата доступа: 30 октября 2022 г.
4. Работы по созданию национальной единой среды взаимодействия всех участников нормотворческого процесса (ГИС «Нормотворчество») // Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. – Режим доступа: https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok20/view/common-info.html?regNumber=0173100008622000017&utm_source=pocket_mylist. – Дата доступа: 30 октября 2022 г.
5. Василевич, Г.А. Развитие электронной демократии как средство обеспечения устойчивого развития общества // Информационные технологии как средство обеспечения конституционных прав и свобод граждан, надлежащего выполнения ими своих обязанностей в современных условиях : материалы круглого стола, Минск, 30 марта 2021 г. / БГУ, Юридический фак., Каф. конституционного права ; [под ред. А. В. Шавцовой]. – Минск : БГУ, 2021. – С. 20-26.
6. Шаршун В.А. Публичное обсуждение проектов правовых актов как форма участия граждан в нормотворческом процессе // Право.by. – 2021. – № 5. – С. 141-148.

Шахновская Ирина Викторовна

КОНЦЕПЦИЯ ЦИФРОВОЙ ЛИЧНОСТИ КАК СУБЪЕКТА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

Зав.кафедрой конституционного права и государственного управления
Полоцкого государственного университета имени Евфросинии Полоцкой,

К.Ю.Н.

i.shakhnovskaya@psu.by

Аннотация. Актуальность исследования обусловлена расширением круга правовых отношений, субъектом которых становится цифровая личность. Вместе с тем, в рамках конституционно-правовой науки концепция цифровой личности не нашла своего содержания в проводимых научных исследованиях. Теоретическая ценность исследования определяется предложением авторского