

## О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРИМЕНЕНИЯ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

**В. А. Шаршун**

*Белорусский государственный университет,  
ул. Ленинградская 8, 220030, г. Минск, Беларусь, sharshun@bsu.by*

В статье рассматриваются современное состояние, некоторые проблемы и перспективы применения информационных технологий в нормотворческой деятельности как важного инструмента государственного управления. В настоящее время в Республике Беларусь актуальной задачей в данной сфере является разработка и внедрение в практическую деятельность субъектов нормотворческого процесса АИС «Нормотворчество». Вносятся предложения относительно функционала данной системы, направленного на обеспечение эффективности нормотворческой деятельности, в том числе путем внедрения технологий искусственного интеллекта.

**Ключевые слова:** нормативный правовой акт; законодательство; нормотворчество; цифровизация; автоматизированная система; искусственный интеллект.

## ON SOME ISSUES OF APPLICATION OF DIGITAL TECHNOLOGIES IN RULE-MAKING ACTIVITIES

**V. A. Sharshun**

*Belarusian State University,  
Leningradskaya st. 8, 220030, Minsk, Belarus, sharshun@bsu.by*

The article considers the current state, some problems and prospects of information technology application in the rule-making activity as an important tool of public administration. At present in the Republic of Belarus the urgent task in this sphere is the development and introduction of the AIS "Rulemaking" into the practical activity of the subjects of the rulemaking process. Proposals are made regarding the functionality of this system aimed at ensuring the effectiveness of rulemaking activity, including through the introduction of artificial intelligence technologies.

**Keywords:** regulatory legal act; legislation; rulemaking; digitalization; automated system; artificial intelligence.

Одним из важным средств государственного управления является правовое регулирование как средство управления обществом, государством, экономикой, социальной сферой. Его эффективность во многом определяется качеством нормотворческой деятельности как способа со-

здания и установления правовых норм. В современных условиях формирования информационного общества большое значение приобретают гибкость и оперативность изменения правового регулирования. Это обусловлено необходимостью адаптации общественных отношений в связи с быстро меняющейся обстановкой, принятия и введения в действие новых актов законодательства в сжатые сроки, гибкого подхода к определенным сферам и изменениям в них, участия широкого круга граждан и иных субъектов при подготовке проектов нормативных правовых актов. В связи с этим важное значение имеют оптимальные процедуры и инструменты нормотворческой деятельности, связанные с использованием новых цифровых технологий. Процессы цифровизации, цифровой трансформации оказывают влияние на формы и содержание нормотворческой деятельности. Сегодня такие процессы являются неотъемлемым элементом электронного правительства, они проявляются в самых различных формах. Все это обуславливает важность и актуальность исследования вопросов, связанных с применением цифровых технологий в отечественной нормотворческой деятельности.

Внедрение цифровых технологий в нормотворческую деятельность осуществляется поэтапно, путем перевода в цифровой вид его отдельных стадий. Так, в нашей стране внедрение данных технологий в нормотворческий процесс связано с возникновением и развитием государственной системы правовой информации Республики Беларусь. Цифровизация нормотворчества началась с заключительной стадии нормотворческого процесса – официального опубликования нормативных правовых актов. Исходя из роста количества пользователей сети Интернет, повышения ее доступности произошел постепенный переход к электронному официальному опубликованию нормативных правовых актов. Он завершился 1 июля 2012 г., когда вступил в силу Декрет Президента Республики Беларусь от 24 февраля 2012 г. № 3 «О некоторых вопросах опубликования и вступления в силу правовых актов Республики Беларусь».

Затем начался переход к электронному документообороту в рамках нормотворческого процесса. С 1 января 2016 г. в практической деятельности государственных органов стала использоваться разработанная Национальным центром правовой информации Республики Беларусь (далее – НЦПИ) автоматизированная информационная система, обеспечивающая формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь (далее – АИС НРПА). В этой системе первоначально 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 право-

вых актов, включение их в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь (далее – НРПА) и официальное опубликование. С 16 апреля 2018 г. согласно Указу Президента Республики Беларусь от 12 апреля 2018 г. № 135 «Об обязательной юридической экспертизе технических нормативных правовых актов» все правовые акты представляются для включения в НРПА только в электронном виде. Нормативно определены два способа направления правовых актов для включения в НРПА – с помощью системы межведомственного электронного документооборота, а также АИС НРПА.

Следующий этап внедрения цифровых технологий в нормотворческую деятельность был определен Указом Президента Республики Беларусь от 17 ноября 2020 г. № 415 «О повышении оперативности и качества нормотворческой деятельности». Это было связано с необходимостью перехода к работе с проектами нормативных правовых актов на различных стадиях нормотворческого процесса в рамках единой цифровой инфраструктуры. С 1 апреля 2021 г. проекты правовых актов Президента Республики Беларусь, законов, постановлений Правительства направляются на согласование в государственные органы, для проведения обязательной юридической и иных экспертиз, а также вносятся в Правительство для их визирования или подписания с помощью АИС НРПА. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29 декабря 2020 г. № 770 «Об автоматизированной информационной системе, обеспечивающей формирование Национального реестра правовых актов Республики Беларусь» было утверждено Положение о порядке функционирования этой системы.

Следует отметить, что в ряде стран существуют подобные автоматизированные системы, реализующие в определенной степени нормотворческий процесс в цифровой форме, например, в Литовской Республике, Эстонии [1, с. 50]. Значительное внимание этому направлению уделяется и в Российской Федерации. В 2019 г. в деятельность Правительства г. Москвы была внедрена автоматизированная информационная система «Согласование документов». Эта система предназначена для автоматизации деятельности органов исполнительной власти г. Москвы, Аппарата Мэра и Правительства Москвы и подведомственных им организаций по подготовке проектов правовых актов г. Москвы и хранения данных правовых актов [2]. Кроме того, в Российской Федерации в настоящее время создается государственная информационная система «Нормотворчество» 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 [3].

В настоящее время АИС НРПА обеспечивает цифровое взаимодействие более 6000 пользователей из 360 государственных органов и организаций, включая районные и областные исполнительные комитеты и Советы депутатов, министерства и государственные комитеты, Научно-практический центр Генеральной прокуратуры Республики Беларусь и Аппарат Совета Министров Республики Беларусь. До недавнего времени система включала такие стадии нормотворческого процесса, как проведение обязательной юридической экспертизы ведомственных нормативных правовых актов, нормативных правовых актов местных органов власти областного и базового уровней, технических нормативных правовых актов, включение их в НРПА и официальное опубликование. В 2021 г. была осуществлена модернизация АИС НРПА, что дало возможность работать в рамках системы также и с проектами законодательных актов и постановлений Правительства, в том числе осуществлять их согласование с заинтересованными, проведение криминологической и юридической экспертиз, внесение в Совет Министров Республики Беларусь, подготовку проектов в его Аппарате для внесения на подпись Премьер-министру Республики Беларусь.

АИС НРПА представляет собой цифровую среду, в которой осуществляются указанные стадии нормотворческого процесса. С 2016 г. с помощью данной системы было включено в НРПА свыше 40 тыс. правовых актов. С использованием АИС НРПА в настоящее время прошли все стадии нормотворческого процесса от согласования до подписания Премьер-министром Республики Беларусь более 300 постановлений Совета Министров Республики Беларусь.

Согласно подпункту 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 с использованием автоматизированной информационной системы по обеспечению нормотворческого процесса. Координация вопросов цифровизации нормотворческой деятельности была поручена НЦПИ. Центром проводилась работа по созданию общегосударственной системы подготовки и принятия нормативных правовых актов – автоматизированной информационной системы «Нормотворчество» (далее – АИС «Нормотворчество»). К реализации этого проекта НЦПИ приступил в 2018 году, были проведены соответствующие научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы. По ряду причин система не была создана. 17 октября 2022 г. 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 г. г. предусматривается создание автоматизированной информационной системы по обеспечению нормотворческого процесса (АИС «Нормотворчество») как основы цифровой платформы нормотворческой деятельности. Работы по созданию системы продолжаются.

Разработка АИС «Нормотворчество» даст возможность на основе единой цифровой платформы объединить все нормотворческие органы и все стадии нормотворческого процесса, в том числе подготовку текста проекта, его согласование, проведение экспертиз, публичное обсуждение, подписание нормативного правового акта и его официальное опубликование. Приоритетной задачей, по нашему мнению, является создание полного цикла цифрового нормотворческого процесса в рамках АИС «Нормотворчество» в виде особой системы электронного документооборота, которая бы охватывала всех субъектов нормотворческого процесса – от местных советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов первичного территориального уровня до Парламента, Совета Министров Республики Беларусь и Администрации Президента Республики Беларусь, а затем – внедрение в систему новых сервисных функций, в том числе на основе технологий искусственного интеллекта.

Применение искусственного интеллекта имеет большие перспективы для использования в нормотворческой деятельности. Однако искусственный интеллект не может исключить человека из нормотворчества как творческой деятельности, но может быть использован на отдельных стадиях нормотворческого процесса с целью выработки оптимального правового регулирования, высвобождения творческих способностей человека от рутинных операций. Первоочередными направлениями применения искусственного интеллекта в нормотворческом процессе представляется его использование при проведении правового мониторинга, прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов, создании текстов проектов, проведении их публичного обсуждения, экспертиз и официального опубликования нормативных правовых актов. Внедрение технологий искусственного интеллекта, по нашему мнению, целесообразно осуществлять в рамках единой цифровой платформы нормотворческой деятельности. Применительно к Беларуси такой платформой должна стать АИС «Нормотворчество». При этом следует оптимизировать существующие бизнес-процессы в сфере нормотворчества, адаптировать правила нормотворческой техники к возможности применения в нормотворческом процессе искусственного интеллекта, создать

все необходимые условия для эффективного участия всех субъектов в нормотворческом процессе.

В перспективе целесообразно обеспечить, чтобы АИС «Нормотворчество» автоматически формировала и поддерживала актуальные редакции текстов правовых актов. Это позволит повысить оперативность доведения актуального содержания нормативных правовых актов до всех заинтересованных, доступность правовой информации, а также существенно сократить человеческие трудозатраты и освободить достаточное большое количество работников НЦПИ от выполнения рутинной и кропотливой работы по приведению текстов нормативных правовых актов в актуальное (контрольное) состояние. При этом следует также обеспечить на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь свободный доступ к текстам актов законодательства в актуальной редакции с учетом внесенных изменений, а не только к текстам актов, официально опубликованных на определенную дату. Соответственно нуждается в корректировке и статья 60 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах». Такой подход реализован в ряде государств. Например, в Российской Федерации согласно Указу Президента Российской Федерации от 3 марта 2022 г. № 90 «О некоторых вопросах размещения текстов правовых актов на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru))» с 1 июля 2022 г. на указанном портале размещаются тексты правовых актов с учетом внесенных изменений [4].

АИС «Нормотворчество» в значительной степени должна способствовать единообразному соблюдению правил нормотворческой техники в автоматическом режиме, а ответственные за подготовку проектов правовых актов исполнители смогут уделять больше внимания содержательной части проектов. В перспективе система должна обеспечивать также и возможность принятия актов машиночитаемого законодательства, которые могут исполняться и искусственным интеллектом.

Таким образом, внедрение цифровых технологий в нормотворческую деятельность сегодня имеет важное значение в национальной правовой системе, поскольку именно данная деятельность должна обеспечивать оптимальное и оперативное создание норм права в современных условиях. Результатом цифровой трансформации нормотворческой деятельности должна стать единая цифровая платформа взаимодействия всех его участников при подготовке и принятии нормативных правовых актов в виде автоматизированной информационной системы. В Республике Беларусь решение данной задачи возможно посредством создания и внедрения в практическую деятельность всех субъектов нормотворческой деятельности АИС «Нормотворчество», что станет очередным зна-

чимым шагом в направлении повышения эффективности нормотворческой деятельности и, соответственно, государственного управления.

### **Библиографические ссылки**

1. 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.

2. Об автоматизированной информационной системе «Согласование документов»: постановление Правительства Москвы, 25 сентября 2019 г., № 1239-ПП [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. – Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/561311473>. Дата доступа: 15 августа 2023 г.

3. Работы по созданию национальной единой среды взаимодействия всех участников нормотворческого процесса (ГИС «Нормотворчество») [Электронный ресурс] // 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](https://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok20/view/common-info.html?regNumber=0173100008622000017&utm_source=pocket_mylist). Дата доступа: 15 августа 2023 г.

4. Тексты НПА с внесенными в них поправками, размещаемые на портале [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru), будут считаться официальными [Электронный ресурс] / Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. Режим доступа: <https://www.garant.ru/news/1531144>. – Дата доступа: 15 августа 2023 г.