

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ¹

Аннотация. В Российской Федерации не принят закон о нормативных правовых актах, в ряде стран СНГ аналогичные законы действуют уже почти два десятка лет, причем правовое регулирование данных отношений постоянно совершенствуется. Этот опыт вполне может быть учтен в отечественных исследованиях, в том числе направленных на научное обеспечение правотворческой деятельности. Для последней четверти века характерна цифровизация и информатизация системы права, законы о нормативных правовых актах стран СНГ могут служить достаточно хорошими индикаторами этих процессов. Они наглядно демонстрируют современные тенденции учета информационных возможностей Интернета, информационно-справочных систем по законодательству, использования иных компьютерных технологий в правотворческой деятельности. В ряде стран есть опыт активного использования электронного документооборота при проведении экспертиз, при прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов, при их согласовании, направлении в правотворческий орган. Опубликование проектов нормативных правовых актов на интернет-сайтах и их общественное обсуждение с использованием интернет-ресурсов становится почти обязательным элементом гласности правотворчества. Сравнительно-правовая характеристика законодательства стран СНГ вполне может быть востребована при разработке и обсуждении проекта российского закона о нормативных правовых актах.

Ключевые слова: нормативный правовой акт, закон о нормативных правовых актах, источники права, законодательство, правотворчество, цифровизация законодательства, информатизация правотворчества.

DOI: 10.17803/1729-5920.2019.153.8.111-120

Активное развитие цифровых технологий оказывает безусловное влияние на систему права и на систему законодательства современных государств. Появляются новые массивы законодательства, значительные изменения претерпевают многие традиционные правовые институты.

Само законодательство развивается посредством правотворческой деятельности, существу-

ет во внешне объективированной форме. Процессы информатизации и цифровизации права оказывают безусловное влияние на деятельность по подготовке и принятию нормативных правовых актов, по использованию, совершенствованию, систематизации законодательства.

Довольно показательно в этом плане совершенствование правового регулирования правотворчества. Содержание принятых во многих

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16114.

© Липень С. В., 2019

* Липень Сергей Васильевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) svlipen@msal.ru 125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

странах СНГ законов о нормативных правовых актах отражает воздействие на систему права и систему законодательства современных компьютерных технологий.

Сама идея о необходимости комплексного регулирования правотворческой деятельности развивается с 80-х гг. XX в., тогда она предназначалась еще для совершенствования советского законодательства. Во многих независимых государствах, образовавшихся после распада СССР, законы о нормативных правовых актах приняты, более того, в последние годы можно говорить о «второй волне» этих законов — в 2016—2018 гг. появились их новые редакции в Белоруссии, Казахстане, Молдове, Армении, Таджикистане и Туркменистане. Автор настоящей статьи уже высказывался о возможности сравнительно-правового исследования законов о нормативных правовых актах, принятых в странах СНГ (Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2018. № 4), которое может служить в том числе и целям совершенствования российского законодательства.

Известны несколько проектов российского закона о нормативных правовых актах, наиболее значимые и обсуждаемые подготовлены в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ (далее — ИЗиСП) — это проекты 1989, 1992, 1995 (проект Института государства и права Российской академии наук с учетом проектов ИЗиСП), 2000, 2006, 2012, 2014 (разработан Минюстом России на основе проектов ИЗиСП), 2019 гг.² 30-летний опыт совершенствования проекта российского

закона о нормативных правовых актах и 20 лет развития аналогичного законодательства в странах СНГ — тема для отдельного разговора!

Принципиальная задача охарактеризовать проекты российских законов о нормативных правовых актах с точки зрения отражения в них процессов информатизации и цифровизации права не ставится. Тем не менее мы иногда обращаемся к тем или иным положениям наиболее обсуждаемых в последние годы проектов — это проект ИЗиСП 2012 г.³, проект, подготовленный Министерством юстиции РФ и размещенный на официальном сайте «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» для общественного обсуждения⁴, этот же проект содержится и в СПС «КонсультантПлюс»⁵ (далее — проект Минюста России 2014 г.), и последний инициативный проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», подготовленный учеными ИЗиСП и опубликованный в 2019 г.⁶ (далее по тексту — проект ИЗиСП 2019 г.).

В законах о нормативных правовых (или в целом о правовых) актах стран СНГ, отражаются формы использования информационных технологий в правотворческой деятельности, идет поиск наиболее приемлемой терминологии для адекватного правового регулирования данных процессов.

В наибольшей степени аспекты информатизации и цифровизации права отражены в законах о нормативных правовых актах «второй» волны, в принятых в последние годы в Белоруссии⁷, Казахстане⁸, Молдове⁹, Таджикистане¹⁰,

² Власенко Н. А., Рафалюк Е. Е. Концепция проекта закона о нормативных правовых актах и совершенствование законодательного процесса // Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. С. 76—83.

³ См.: проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект) / Т. Я. Хабриева [и др.]. М., 2013. 70 с. См. также: Концепция Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3 (195). С. 84—99; Черепанов В. А. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 105—111.

⁴ Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. 2015. № 11. С. 15.

⁵ Проект Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесен в Государственную Думу, текст по состоянию на 26.12.2014) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#06473735518250754> (дата обращения: 23.05.2019).

⁶ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. колл. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2019. 88 с.

⁷ Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» // Эталон. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2019.

к ним в основном мы и будем далее обращаться, анализируя аспекты информатизации правотворческой деятельности и системы законодательства. В законах о нормативных правовых актах других стран СНГ речь идет только о некоторых аспектах внедрения компьютерных технологий в правотворческую деятельность, как правило, о возможности опубликования принятых нормативных правовых актов на официальных интернет-сайтах государственных органов, о возможности включения нормативных документов в электронные справочные системы (см., например, законы о нормативных правовых актах, принятые в Республике Армения, Республике Узбекистан).

Общее закрепление возможностей информационных технологий, применяемых при подготовке нормативных правовых актов. В законах о нормативных правовых актах может находить консолидированное выражение, в виде самостоятельных статей или даже глав, правовое регулирование использования информационных технологий в правотворческой деятельности, такой подход следует признать удачным.

В проекте ИЗиСП 2019 г. содержится гл. 16 «Использование информационных технологий», включающая 4 статьи — об использовании информационных технологий на стадиях, предшествующих принятию нормативного правового акта (ст. 100), на стадии официального опубликования нормативного правового акта (ст. 101), для обеспечения доступа к принятым нормативным правовым актам (ст. 102), а также статья об автоматизированных системах обеспечения законодательной деятельности (ст. 103)¹¹.

Поскольку вопрос об использовании информационных технологий является вопросом общим и принципиальным, возможно, эту главу следовало бы разместить не в предпоследней, перед заключительными положениями, а в начале закона о нормативных правовых

актах. Примерно так сделано в законе Республики Таджикистан — ст. 6 «Использование информационной технологии в правотворческой деятельности» предусматривает широкое использование информационных технологий в правотворческой деятельности: при ее планировании, разработке проекта (размещение проекта на официальном сайте органа правотворчества и его предварительное обсуждение для обеспечения гласности и прозрачности на всех стадиях правотворчества), принятии и опубликовании нормативных правовых актов (на официальных сайтах соответствующих правотворческих органов), для получения сведений о нормативных правовых актах (использование электронных форм, банка данных нормативных правовых актов; использование электронных форм распространения правовой информации о нормативных правовых актах, о заседаниях правотворческих органов, о принятии нормативных правовых актов, о прекращении их действия, внесении в них изменений и дополнений и др.).

Планирование правотворческой деятельности является важным ее аспектом, находящим отражение в законах о нормативных правовых актах. Но только в единичных случаях речь идет о возможности использования информационных технологий при планировании разработки проектов нормативных правовых актов (Республика Таджикистан), или, более конкретно, о размещении в сети Интернет планов подготовки проектов нормативных правовых актов (проект Минюста 2014 г.). С учетом имеющейся и в Российской Федерации, и в странах СНГ практики интернет-доступности планирования прежде всего законопроектных работ в законах о нормативных правовых актах, дающих, как правило, правовое регулирование планирования правотворческой деятельности, данный институт вполне может развиваться более активно.

⁸ Закон Республики Молдова от 22 декабря 2017 г. № 100 «О нормативных актах» // Registrul de Stat al Actelor Juridice ale Republicii Moldova [Государственный реестр правовых актов Республики Молдова] // URL: <http://lex.justice.md/ru/373698%20/> (дата обращения: 23.05.2019).

⁹ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11 апреля 2019 г.) // ИС Параграф. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=3;-245 (дата обращения: 23.05.2019).

¹⁰ Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. № 1414 «О нормативных правовых актах» // Законодательство стран СНГ // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=97969 (дата обращения: 23.05.2019).

¹¹ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). М., 2019. С. 76—78.

Электронная правотворческая инициатива существует как самостоятельный правовой институт, но не находит отражения в законах о нормативных правовых актах, и на это следует обратить внимание.

Электронная правотворческая инициатива предполагает, что отдельные граждане и их организации (институты гражданского общества) вносят на рассмотрение соответствующего правотворческого органа или проект нормативного правового акта, или предложение принять нормативный правовой акт по конкретному вопросу. В специальной литературе отмечается, однако, слабая проработанность многих принципиальных правовых и организационных вопросов, что ведет к практически нулевой эффективности данного института¹². Тем не менее отмечается его демократический потенциал, стало быть, можно вести речь и о развитии его с использованием информационных технологий.

Учет информационных возможностей Интернета, информационно-справочных систем по законодательству, использование иных компьютерных технологий в правотворческой деятельности. Один из самых объемных на постсоветском пространстве законов о нормативных правовых актах — белорусский, предлагающий детальное регулирование правотворческой деятельности. Специфичным для него является правовая регламентация использования информационных возможностей, которые представляют современные компьютерные технологии. Так, при подготовке проекта нормативного правового акта следует в том числе изучить результаты научных исследований в области права, публикации в средствах массовой информации, глобальной компьютерной сети Интернет, относящиеся к предмету правового регулирования (ст. 42), такую же информацию должны содержать концепция нормативного правового акта (ст. 43), а также обоснование необходимости принятия нормативного правового акта, которое приводится при внесении его проекта в нормотворческий орган (ст. 50).

Говоря об использовании компьютерных технологий в правотворческой деятельности, нель-

зя не обратить внимание на положение белорусского закона о нормативных правовых актах (ч. 6 ст. 42) о том, что при подготовке проектов нормативных правовых актов должна использоваться только эталонная правовая информация, содержащаяся в государственных информационных ресурсах (Национальный правовой интернет-портал Республики Беларусь, информационно-поисковая система «Эталон» и др.).

Один из вариантов использования информационно-правовых ресурсов предложен в ст. 30, в которой содержатся требования к юридической терминологии, и указано, что для учета уже имеющейся в нормативных правовых актах терминологии при подготовке проектов нормативных правовых актов следует использовать юридические словари государственных информационно-правовых ресурсов, иные информационно-правовые ресурсы.

Так, словарь ИПС «Эталон» содержит свыше 21 тыс. терминов и их определений, интернет-ресурс «Словарь юридических терминов на белорусском, русском и английском языках» включает свыше 27 тыс. терминов со всеми имеющимися определениями. Поиск по словарям может дать весьма показательную информацию. К примеру, в законодательстве даны 23 разных определения «близкий родственник», 55 определений термина «перевозчик»¹³. Объем этих определений не всегда совпадает, и подобные словари будут способствовать устранению коллизионности законодательства, выражающейся в разных объемах определений одних и тех же понятий.

В Белоруссии развивается еще одна интересная форма внедрения информационных технологий — подготовка шаблонов проектов нормативных правовых актов. Так, программа «Автоматизированная система подготовки проектов нормативных правовых актов Республики Беларусь», содержащая шаблоны проектов различных нормативных правовых актов, справочную информацию об оформлении нормативных правовых актов, используется с 2000-х гг.¹⁴, с принятием в 2018 г. нового закона о нормативных правовых актах в рамках

¹² Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П. Электронная правотворческая инициатива в системе форм электронной демократии // Современное общество и право. 2017. № 1 (26). С. 38—40.

¹³ Шаршун В. А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» // Право.by. 2018. № 6 (56). С. 48.

¹⁴ Киселева Т. М. Возможности электронного правительства в контексте совершенствования законодательства Республики Беларусь о нормотворческой деятельности // Повышение качества законодатель-

государственных информационно-правовых ресурсов в Республике Беларусь создан новый банк данных шаблонов проектов нормативных правовых актов, он включен в ИПС «Эталон».

Опубликование проектов нормативных правовых актов на интернет-сайтах как элемент гласности правотворчества и необходимое условие общественного обсуждения предлагаемых проектов.

В литературе в целом анализируется такой институт, как электронное общественное обсуждение — одна из форм электронной демократии, в ходе которой институты гражданского общества, отдельные граждане формулируют и доводят до сведения органов власти свое мнение по поводу планируемых властных решений, проектов нормативных правовых актов и других значимых общественных вопросов¹⁵. Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов — достаточно популярный правовой институт, соответствующий современному представлению о правотворческой деятельности, выражающий собой принцип гласности правотворчества и обеспечивающий прозрачность правотворческой деятельности.

Объем правового регулирования общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с использованием *компьютерных технологий* различен, где-то содержится только указание на такую возможность (азербайджанский, туркменский законы), в белорусском и казахстанском законах, в проектах ИЗиСП 2012 и 2019 г., в проекте Минюста 2014 г. этому уделено значительно больше внимания.

Изучение законов о нормативных правовых актах стран СНГ и соответствующих российских проектов показывает, что в правовом регулировании данного института несколько по-разному ставятся и разрешаются ряд принципиальных проблем:

- об обязательности вынесения на общественное обсуждение всех проектов нормативных правовых актов, над которыми идет работа, или же только возможность общественного обсуждения по решению правотворческого органа;
- об интернет-ресурсах, используемых для общественного обсуждения (сайт право-

творческого органа или специализированный сайт);

- об обсуждении проектов всех нормативных правовых актов или только законопроектов;
- о возможности не только общественного, но и общественно-профессионального обсуждения проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы соответствующей профессиональной сферы деятельности;
- о специфике обсуждения нормативных правовых актов, регулирующих отдельные отношения;
- о документах, публикуемых на интернет-ресурсе вместе с проектом нормативного правового акта;
- о стадии процесса подготовки проекта нормативного правового акта, на которой проводится общественное обсуждение (до экспертизы, согласований или после);
- об особенностях обобщения и обязательности учета результатов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов в деятельности правотворческого органа.

В законах о нормативных правовых актах стран СНГ обязательность или возможность (обычно связываемая с решением соответствующего нормотворческого органа) общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов закрепляется вариативно.

С точки зрения гласности правотворчества обязательность выглядит предпочтительнее, именно это устанавливается в проектах российских законов о нормативных правовых актах. Хорошо эта мысль сформулирована еще в проекте ИЗиСП 2012 г.: «В целях учета мнения граждан и общественных объединений проекты нормативных правовых актов в обязательном порядке должны быть опубликованы посредством размещения на официальном сайте правотворческого органа в сети Интернет» (ч. 1 ст. 54).

В Белоруссии публичное обсуждение проекта нормативного правового акта проходит по инициативе субъекта права законодательной инициативы или нормотворческого органа (ч. 1 ст. 7), четкая регламентация этого вопроса была дана в Законе о нормативных правовых актах 2018 г.

ства как средство юридической безопасности : материалы международного круглого стола, г. Минск, 16 ноября 2018 г. / под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской. Минск, 2019. С. 37—41.

¹⁵ Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П. Электронная правотворческая инициатива в системе форм электронной демократии // Современное общество и право. 2017. № 1 (26). С. 38.

Различная практика существует в части определения интернет-ресурса, на котором предлагается общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов. Это обсуждение проходит или на сайте соответствующего правотворческого органа, или же на специализированном сайте для общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. Иногда в законах о нормативных правовых актах стран СНГ встречаются неконкретизированные формулировки — необходимо общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов, в том числе и с использованием интернет-ресурсов.

Этот институт нашел разное отражение в отечественных проектах, подготовленных в 10-х гг. XXI в. В проекте ИЗиСП 2012 г. речь идет о размещении проектов нормативных правовых актов на официальном сайте правотворческого органа (ст. 54—55, при этом в ч. 3 ст. 109 закреплена обязанность соответствующего органа организовать на своем официальном сайте площадку для общественного обсуждения разработанных им проектов нормативных правовых актов), в проекте Минюста 2014 г. — на специализированных официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет (ст. 24). В Белоруссии проекты нормативных правовых актов обсуждаются на сайте «Правовой форум Беларуси», при этом информация о проведении публичного обсуждения проекта нормативного правового акта размещается на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь и в средствах массовой информации, на информационных ресурсах, размещенных в глобальной компьютерной сети Интернет, определенных организатором публичного обсуждения, а также на официальных сайтах государственных органов (ст. 7). В Республике Казахстан для этих целей служит интернет-портал открытых нормативных правовых актов (ст. 18).

При решении вопроса о том, проекты каких видов нормативных правовых актов следует подвергать общественному обсуждению — только законопроекты или проекты всех нормативных правовых актов — чаще всего исходят из необходимости выносить на общественное обсуждение проекты всех нормативных правовых актов, иногда устанавливается особый порядок

общественного обсуждения законопроектов, что в целом выглядит вполне оправданным в силу статуса закона и парламента как законодательного органа.

Возможно не только общественное, но и общественное профессиональное обсуждение проектов нормативных правовых актов, затрагивающих интересы соответствующей профессиональной сферы деятельности. К примеру, законодатели Белоруссии и Казахстана предусматривают возможность публичного общественного и публичного профессионального обсуждения проекта нормативного правового акта с использованием сети Интернет (см., например, ст. 7 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»).

В Республике Казахстан установлен особый порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов, которые затрагивают интересы субъектов частного предпринимательства. В первоначальной редакции закона была предусмотрена возможность проведения заседания экспертного совета не только непосредственно, но и в формате «интернет-конференций в режиме реального времени» (ч. 4 ст. 19 Закона о правовых актах Республики Казахстан); до заседания экспертного совета проекты нормативных правовых актов, которые затрагивают интересы субъектов частного предпринимательства, «подлежат обязательному опубликованию (распространению) в средствах массовой информации, включая интернет-ресурсы» (ч. 7 ст. 19), при этом орган-разработчик направляет в экспертные советы и в Национальную палату предпринимателей Республики Казахстан уведомления о размещении соответствующего проекта нормативного правового акта на интернет-портале открытых нормативных актов (ч. 1 ст. 19).

Далее, для проектов нормативных правовых актов, регулирующих определенные отношения, могут быть установлены свои особенности общественного обсуждения. Так, проекты нормативных правовых актов, связанных с правами, свободами и обязанностями человека и гражданина, одновременно с направлением на согласование могут быть размещены в электронном виде на сайте правотворческого органа (п. 6 ст. 25 Закона Туркменистана «О правовых актах»)¹⁶; т.е. при относительной

¹⁶ Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. № 589-V «О правовых актах» (в редакции Закона Туркменистана от 09.06.2018 № 32-VI) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294 (дата обращения: 23.05.2019).

неразвитости данного института предусматривается принципиальная возможность общественного обсуждения данной категории нормативных правовых актов. По законодательству Казахстана проекты нормативных документов, регулирующих вопросы торговли товарами, услугами или вопросы прав интеллектуальной собственности, размещаются для публичного обсуждения на сайтах уполномоченных государственных органов в срок не менее 30 календарных дней до их принятия.

Следующий принципиальный вопрос — какие документы выносятся на общественное обсуждение, проводимое с использованием информационных технологий. По общему правилу это проект нормативного правового акта, чаще всего как единственный документ. В Казахстане предусмотрено вынесение на общественное обсуждение проектов концепций нормативных правовых актов (ч. 8 ст. 18), к которым прилагаются пояснительные записки и сравнительные таблицы (если вносятся изменения). Проект Минюста 2014 г. предусматривает общественное обсуждение разработанных проектов нормативных правовых актов, по проекту ИЗиСП 2012 г. на общественное обсуждение представляются также пояснительные записки, перечень вопросов, рассматриваемых в ходе общественного обсуждения (ч. 1 ст. 55).

Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов может проходить или до согласований с заинтересованными государственными органами (Республика Казахстан и др.), или одновременно с необходимыми экспертизами и согласованиями (Туркменистан и др.), или после проведения экспертиз (проект ИЗиСП). Нередко этот вопрос остается национальным законодателем неурегулированным.

Важным является правовое регулирование учета результатов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов, проводимого с использованием информационных технологий. На обязательность обобщения результатов общественного обсуждения указывал еще проект ИЗиСП 2012 г., эта обязанность возложена на соответствующий правотворческий орган, на сайте которого размещается заключение по результатам общественного обсуждения проекта нормативного правового акта (ч. 6 ст. 54). Также определено, что результаты итогов общественного обсуждения должны быть учтены при доработке проекта нормативного правового акта (п. 4 ч. 2 ст. 109). Но этот институт не был воспринят в законах о норма-

тивных правовых актах «второй волны», принятых в 2016—2018 гг. По белорусскому закону о нормативных правовых актах рассмотрение замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения, обеспечивает организатор (ч. 1 ст. 7).

В целом же следует отметить, что наиболее удачным представляется правовое регулирование общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с использованием информационных технологий в проекте ИЗиСП 2012 г., эти положения получили свое развитие в проекте ИЗиСП 2019 г. (гл. 8 «Общественное обсуждение проектов нормативных правовых актов», ст. 50—52, в которых закрепляется необходимость учета мнения граждан и общественных объединений при подготовке проектов нормативных правовых актов, определены общие требования к проведению их общественного обсуждения, предусмотрена возможность вынесения проектов нормативных правовых актов на публичные слушания).

В качестве общей проявляющейся в последние годы тенденции можно констатировать интенсивное развитие института общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов с использованием информационных технологий.

Использование компьютерных технологий, электронного документооборота в профессиональном обсуждении проектов нормативных правовых актов в процедурах, предусмотренных нормативно, — при проведении экспертиз, при прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов, при их согласовании, направлении в правотворческий орган. Как правило, в законах о нормативных правовых (правовых) актах речь идет преимущественно об обязанности внесения проекта нормативного правового акта не только на бумажном, но и на электронном носителе, такая обязанность закреплена в Республике Казахстан и в Туркменистане (и там, и там речь идет только о внесении проекта законодательного акта в парламент), в Кыргызской Республике это же предусмотрено проектами ИЗиСП.

В Белоруссии не только проекты нормативных правовых актов, но и прилагаемые к ним документы представляются или на бумажном носителе, или в виде электронного документа при направлении на согласование, на обязательную юридическую или иную экспертизу. Бумажный вариант проекта нормативного пра-

вового акта и прилагаемых к нему документов вместе с электронным обязательны при внесении проекта нормативного правового акта в правотворческий орган (ст. 46, 47, 50).

Перспективным направлением развития информационных технологий в правотворческой деятельности является не просто переход на электронный документооборот, а использование автоматизированных поисковых (информационных) систем, в которых и происходит все «движение» проекта нормативного правового акта (правотворческая инициатива, экспертизы, согласования, внесение в правотворческий орган и т.д.), такие системы действуют в Белоруссии, а также в Литве, Эстонии¹⁷. Использование автоматизированных систем обеспечения законодательной деятельности предусмотрено проектом ИЗиСП 2019 г. (ст. 103).

Консолидированное правовое регулирование такой информационной системы, представляющей собой наиболее показательный вариант использования компьютерных технологий в правотворческой деятельности, дано в Законе о нормативных правовых актах Республики Молдова. Здесь для «обеспечения прозрачности правотворческой деятельности» используется Информационная система «е-Законодательство» (ст. 22). Правотворческий орган или субъект права законодательной инициативы (за исключением Президента Республики Молдова и депутатов Парламента) публикует в Информационной системе все варианты проекта на различных этапах разработки, а также дополнительные материалы, относящиеся к соответствующему этапу разработки (составы рабочих групп, сопроводительная документация, информация о публичном обсуждении проекта, при необходимости — на-

учно аналитическая информация, концепция проекта и др.).

Проекты нормативных актов проходят согласование, экспертизу и передаются правотворческому органу посредством Информационной системы. При этом сроки дачи заключений, осуществления экспертиз проектов нормативных правовых актов в случае исключительно электронного документооборота исчисляются со дня публикации проекта в Информационной системе (ст. 33, 38).

Таким образом, в представленной статье дана общая характеристика использования информационных технологий в правотворческой деятельности, из которых наиболее важное значение имеют опубликование проектов нормативных правовых актов на интернет-сайтах как элемент гласности правотворчества и необходимое условие общественного обсуждения предлагаемых проектов, а также использование компьютерных технологий, электронного документооборота в профессиональном обсуждении проектов нормативных правовых актов в процедурах, предусмотренных нормативно, — при проведении экспертиз, при прогнозировании последствий принятия нормативных правовых актов, при их согласовании, направлении в правотворческий орган. Сравнение законов о нормативных правовых актах, принятых в странах СНГ, показывает, в каких направлениях развивается законодательное регулирование правотворческой деятельности, в том числе и в части использования информационных технологий. Подобная аналитика, выявляющая современные тенденции развития данного правового института, вполне может быть востребована при разработке и обсуждении проекта российского закона о нормативных правовых актах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. — 2015. — № 11. — С. 14—23.
2. Власенко Н. А., Рафалюк Е. Е. Концепция проекта закона о нормативных правовых актах и совершенствование законотворческого процесса // Научные концепции развития российского законодательства : монография. — 7-е изд., доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова [и др.] ; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М. : ИЗиСП при Правительстве РФ, 2015. — С. 75—86.
3. Давыдова М. Л., Кушнирук Р. П. Электронная правотворческая инициатива в системе форм электронной демократии // Современное общество и право. — 2017. — № 1 (26). — С. 37—42.

¹⁷ Шаршун В. А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» // Право.by. 2018. № 6 (56). С. 50.

4. Киселева Т. М. Возможности электронного правительства в контексте совершенствования законодательства Республики Беларусь о нормотворческой деятельности // Повышение качества законодательства как средство юридической безопасности : материалы Международного круглого стола, г. Минск, 16 ноября 2018 г. / под ред. Г. А. Василевича, Т. С. Масловской. — Минск : БГУ, 2019. — С. 37—41.
5. Черепанов В. А. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. — 2014. — № 3 (207). — С. 105—111.
6. 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 (56). — С. 46—52.

Материал поступил в редакцию 16 мая 2019 г.

INFORMATION TECHNOLOGIES IN LEGISLATIVE ACTIVITY¹⁸

LIPEN Sergey Vasilevich, Doctor of Law, Docent, Professor of the Department of Theory of State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
svlipen@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The Russian Federation has not adopted a law on normative legal acts, in a number of CIS countries similar laws have been in force for almost two decades, and the legal regulation of these relations is constantly being improved. This experience may well be taken into account in domestic studies, including those aimed at scientific support of legislative activity. The last quarter of the century is characterized by digitalization and informatization of the legal system, laws on normative legal acts of the CIS countries can serve as quite good indicators of these processes. They clearly demonstrate the current trends of recording the information capabilities of the Internet, information and reference systems under the law, the use of other computer technologies in legislative process. In a number of countries, there is an experience of active use of electronic document circulation in carrying out examinations, in forecasting the consequences of regulatory legal acts adoption when approving and directing them into a law-making body. The publication of draft normative legal acts on Internet sites and their public discussion using Internet resources is becoming an almost mandatory element of publicity of lawmaking activities. The comparative legal characteristics of the legislation of the CIS countries may well be in demand in the development and discussion of the draft Russian law on normative legal acts.*

Keywords: *normative legal act, law on normative legal acts, sources of law, legislation, law-making process, digitalization of legislation, informatization of law-making process.*

REFERENCES

1. Boshno S. V. Proekt zakona o normativnykh pravovykh aktakh: stolknovenie pravotvorchestva, teorii i praktiki [Draft law on normative legal acts: clash of law-making process, theory and practice]. *Gosudarstvo i Pravo* [State and Law]. 2015. No. 11. P. 14—23.
2. Vlasenko N. A., Rafalyuk E. E. Kontseptsiya proekta zakona o normativnykh pravovykh aktakh i sovershenstvovanie zakonotvorcheskogo protsesssa [The concept of the draft law on normative legal acts and improvement of the legislative process]. *Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatelstva: monografiya* [Academic concepts of the Russian legislation: monograph]. 7th edition, rev. and suppl. S. E. Naryshkin, T. Ya. Khabrieva, A. I. Abramova [et al.]; T. Ya. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov (eds.). Moscow: IZiSP pri Pravitelstve RF Publ., 2015. P. 75—86.

¹⁸ The study is carried out with the financial support of the Russian Foundation for Basic Research, Research Project No. 18-29-16114.

3. Davydova M. L., Kushniruk R. P. Elektronnaya pravotvorcheskaya initsiativa v sisteme form elektronnoy demokratii [Electronic law-making initiative in the system of forms of electronic democracy]. *Sovremennoe obshchestvo i pravo [Modern society and law]*. 2017. No. 1 (26). P. 37—42.
4. Kiseleva T. M. Vozmozhnosti elektronno go pravitelstva v kontekste sovershenstvovaniya zakonodatelstva Respubliki Belarus o normotvorcheskoy deyatel'nosti [Possibilities of e-government in the context of improving the legislation of the Republic of Belarus on standard-setting activities]. *Povyshenie kachestva zakonodatelstva kak sredstvo yuridicheskoy bezopasnosti: materialy mezhdunarodnogo kruglogo stola, g. Minsk, 16 noyabrya 2018 g. [Improving the quality of legislation as a means of legal security: Procs. of the International Round Table, Minsk, November 16, 2018]*. Edited by G. A. Vasilevich, T.S. Maslovskaya. Minsk : BSU Publ., 2019. P. 37—41.
5. Cherepanov V. A. O proekte federalnogo zakona «o normativnykh pravovykh aktakh v Rossiyskoy Federatsii» [On the draft Federal Law «On normative legal acts in the Russian Federation»]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2014. No. 3 (207). P. 105—111.
6. Sharshun V. A. O nekotorykh voprosakh primeneniya informatsionnykh tekhnologiy v normotvorcheskom protsesse: novatsii zakona Respubliki Belarus ot 17 iyulya 2018 goda «o normativnykh pravovykh aktakh» [About some questions of application of information technologies in standard-setting process: innovations of the Law of the Republic of Belarus of July 17, 2018 «On normative legal acts»]. *Pravo.by*. 2018. No. 6 (56). P. 46—52.