

## ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

*Н. Н. Ковалёва,*

*доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий,  
Саратовская государственная юридическая академия*

В решении задачи разработки законов технологии могут сыграть важную роль и стать полезным инструментом для формирования информированных и активных граждан, способствуя тем самым построению демократии снизу вверх.

Переход от электронного управления к электронной демократии является ярким примером того, как технология может влиять на публичное право в целом. В этом ключе технология может оказывать поддержку в трех уровнях участия: электронное обеспечение (формат, обеспечивающий доступ и восприятие законов), электронное вовлечение (поддержка обсуждения вопросов политики) и электронное расширение прав и возможностей (законотворчество как открытая процедура).

Информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности, по мнению Е.В. Скурко, определяется как комплекс мер по сбору, обработке, накоплению, хранению, поиску, распространению информации, предназначенной для удовлетворения информационных потребностей субъектов законодательной деятельности.

На необходимость осуществления надлежащего правового регулирования информационного обеспечения законодательного процесса, автоматизация информационного обслуживания тогда, Верховного Совета СССР указывала Э.В. Воронкова еще в 1992 году.

Законодательная деятельность представляет собой организационно-функциональную систему и характеризуется тем, что каждый субъект самостоятельно организует все операции по сбору и обработке информации, формированию информационных ресурсов, каналов связи, баз данных и информационных банков. В целом структура и содержание информационно-технологической подсистемы законодательной деятельности отражают конкретные задачи субъекта законодательной деятельности в законодательном процессе.

В то время как огромное количество законодательных актов можно найти в Интернете, либо на официальных сайтах ([www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk)) или

неофициальные блоги и вики-записи, использование интерактивных приложений, визуализирующих такие данные, является новым способом использования технологий для этой цели. Отличным примером этого является новое интерактивное приложение на веб-сайте Европейского парламента, которое простым и понятным образом объясняет законодательную процедуру, принятую Европейским парламентом. Как указано на веб-сайте EP: «Приложение объясняет обычную законодательная процедура с использованием графики с краткими пояснениями. Также можно получить более длинные и подробные описания, перейдя по ссылкам и вкладкам. Кроме того, приложение показывает, сколько времени занимает каждый шаг процедуры, как вы можете повлиять на то, что решается, и как проходит голосование».

В 2006 году был определен приказом Руководителя Аппарата Совета Федерации от 19 июня 2006 года № 76-од «Об официальном Интернет-сайте Совета Федерации»: состав публикуемой на сайте информации на русском и английском языках; порядок опубликования информации на сайте; порядок поддержки функционирования программно-технического комплекса сайта; ответственные работников Аппарата Совета Федерации за достоверность информации, предоставляемой для опубликования на сайте.

Урегулирование отношений, связанных с официальным сайтом Совета Федерации, значительно расширило его содержание информацией, необходимой для законодательной деятельности.

В целях реализации права граждан на обращение в Совет Федерации по общественным информационным системам было принято решение рассматривать только электронные изображения документов, содержащие всю необходимую информацию и реквизиты, а также текстовые файлы, содержащие всю необходимую информацию, но не содержащие личной подписи.

В этом плане показателен опыт Французской Республики, где получила распространение практика проверки проектов новых законов с помощью социологических экспериментов, что позволяет предварительно оценить эффективность законопроектов, устранить пробелы, дефекты. В настоящее время законодательная социология стала самостоятельным научным и практическим направлением в законодательной деятельности. Во Франции создан специальный институт компьютерных наук и автоматизации, Комитет по программируемым тематическим исследованиям. Кроме того, конституция Финляндии содержит положения о гражданских инициативах с марта 2012 года: когда инициатива получает более 50 000 подписей, парламент обязан обсудить и проголосовать по этому вопросу. В США новый проект TechCrunch,

CrunchGov, представляет собой онлайн-платформу, предназначенную для ежедневного анализа политики, связанной с технологиями. Он включает в себя таблицу политических лидеров, которая оценивает политиков на основе того, как они голосуют по техническим вопросам, легкую законодательную базу данных о технологической политике и общедоступную утилиту разметки для краудсорсинга лучшие идеи по действующему законодательству. Таким образом, открытые знания и открытые данные, основанные на активном участии граждан, могут беспрецедентным образом повлиять на законотворчество в цифровую эпоху.

В целях решения проблемы обеспечения электронного обращения юридически значимых документов в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации при их взаимодействии друг с другом, а также с организациями, гражданами России и иными лицами по инициативе Совета Федерации создана специализированная информационная система "Парламентский портал" в сети Интернет (далее - Парламентский портал).

В органах законодательной власти имеется мощный информационный фонд, позволяющий осуществлять информационно-правовую поддержку экспертно-аналитических решений, эффективное планирование законодательной деятельности.

Успешная работа законодательной власти, с одной стороны, во многом определяется полнотой и качеством информационного обеспечения ее комитетов, комиссий и депутатского корпуса в целом. С другой стороны, очевидно, что требования к информационной поддержке вытекают из характера законодательного процесса.

В этой связи, интересным является опыт европейского сообщества, которое в настоящее время сталкивается с беспрецедентными изменениями в европейских обществах, которые стимулируются и усиливаются, в частности, технологическими разработками. Что касается проблем цифровизации законодательной системы, то ни одно государство-член Евросоюза не может решить их самостоятельно. Поэтому Конференция министров юстиции Совета Европы, создала платформу для обсуждения вопросов обеспечения эффективного функционирования законодательных систем в цифровую эпоху и в то же время защиты прав человека отдельных лиц, в частности прав, закрепленных в Европейской конвенции о правах человека. Несмотря на различные конституционные и правовые традиции государств-членов, существует реальная необходимость в общем подходе к преодолению проблем, возникающих

в связи с быстрым технологическим развитием, и нахождению практических решений, связанных с цифровизацией законотворчества. Ориентированный на человека подход к использованию цифровых инструментов и искусственного интеллекта, который сохраняет и защищает основные элементы прав человека, демократии и верховенства права в цифровом мире, должен лежать в основе хорошо функционирующей и эффективной системы законотворчества.

Система законотворчества основывается на теории совещательной демократии, которую, в свою очередь, с ее определением законодательства как всеобъемлющего диалога можно рассматривать как мотивированную главным технологическим императивом сетевого общества, а именно: “всегда подключайтесь”. Критика традиционного различия между государственным и частным в этой теории также может быть воспринята как технологически вдохновленная в том смысле, что Интернет эффективно подорвал разграничение публичного и частного, поскольку пользователи могут подключаться из любого места, а электронные информационные потоки не имеют уважение границ. Таким образом, хотя теория совещательной демократии имеет много прецедентов в европейской философии, именно то, как она соотносится с материальной инфраструктурой интернет - коммуникации, объясняет ее растущую значимость сегодня. Законодательная деятельность является организационно-функциональной системой и характеризуется тем, что каждый субъект самостоятельно организует все операции по сбору и обработке информации, формированию информационных ресурсов, каналах связи, базах и банках информации. В целом структура и содержание информационно-технологической подсистемы законодательной деятельности отражает специфические задачи субъекта законодательной деятельности в законодательном процессе.

Вопросы финансирования, нормативно-правового регулирования, на наш взгляд, должны решаться централизованно, в том числе в рамках Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», финансирование и темпы реализации которой, к сожалению, явно неудовлетворительны (о чем было заявлено на самом высоком уровне).

Существующее информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности не удовлетворительно. Необходимо внедрять новейшие методики, направленные на развитие информационной подсистемы законодательной деятельности, в частности и методов компьютерной обработки информации.

Развитие информационно-правового обеспечения законодательной деятельности в ближайшей перспективе может определяться, по мнению Е.В. Скурко, применением таких перспективных методов работы с информацией как социально-правовое моделирование и метода интеграции концепций экспертов.

Цифровые инновации радикально трансформируют демократическое принятие решений. Государственные органы власти экспериментируют с мобильными приложениями (приложениями) для предоставления гражданам информации в режиме реального времени, используют онлайн-платформы для краудсорсинга идей и тестируют алгоритмы для вовлечения сообществ в повседневное администрирование. Ключевой вопрос заключается в том, что означает технологический прорыв для систем управления, созданных задолго до цифрового разрушения. С одной стороны, политики надеются, что технологии могут быть использованы для легитимизации государственного сектора, более плотного вовлечения граждан в политику и борьбы с гражданской апатией. Ученые, с другой стороны, отмечают, что, если использовать цифровые инструменты демократии, не подвергая их сомнению, опасность в том, что основы самой демократии могут быть разрушены.

Рассматривая возможности искусственного интеллекта в законотворческом процессе, автор принял участие в исследовании "Адаптация правил ответственности к цифровой эпохе и искусственному интеллекту", которое проводится в целях улучшения существующих законов в ЕС, что является одним из способов цифрового законотворчества в Евросоюзе.

Демографические проблемы, урбанизация и технологические достижения являются движущими факторами ключевых изменений в том, как граждане взаимодействуют, мобилизуются и взаимодействуют с лицами, принимающими решения. В соответствии с этими тенденциями нетрадиционные формы гражданской активности заменяют личные, очные формы участия.

Парламенты также трансформируются, внедряя цифровые инструменты для применения инноваций в отношении количества и качества каналов участия. Это не означает, что взаимодействие в оф-лайн режиме не имеет значения. Личное участие граждан и общественных организаций по-прежнему имеет решающее значение, особенно на местном уровне.

Но гражданское участие все больше переходит в онлайн, и, хотя этот переход от аналогового к цифровому, вероятно, откроет перед политиками большие возможности, он также создает серьезные проблемы. Конфиденциальность, равенство и безопасность будут особенно важны для определения того, как развивается цифровое законотворчество.

Таким образом, одним из путей повышения эффективности законотворческой деятельности могут стать цифровые технологии, которые могут поддерживать процедуру принятия законов, основанную на прямом взаимодействии между государством и информированными и активными гражданами. На Всемирном саммите по информационному обществу было признано право каждого человека пользоваться преимуществами информационного общества и подчеркнута важность ориентированного на людей, инклюзивного и ориентированного на развитие информационного общества, которое в полной мере уважает и поддерживает всеобщие права. В этой связи перед парламентами всех государств стоит задача поиска путей укрепления демократии и внедрение цифровых технологий являются первым шагом на пути к некоторым столь необходимым реформам в законодательном процессе.

#### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Скурко Е. В. . Информационно-правовое обеспечение законодательной деятельности в Российской Федерации :Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2002.
2. Воронкова Э.В. Информационное обеспечение создания законов// Проблемы теории государства и права. Сборник научных статей. М. Изд-во МГУ. 1992. с. 2-12
3. Михайловский М.Г. Информационное обеспечение законодательной деятельности с использованием информационных систем общего пользования// Аналитический вестник.2007. № 24 (341). С. 6-21.
4. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Информационное общество"/ Собр. законодательства Рос. Федерации, 2014. N 18 (часть II), ст. 2159. 2019. N 22, ст. 2818.