

**М. В. Залоило**

**Современные теории  
и технологии систематизации  
нормативных правовых актов:  
обсуждение дискуссионных вопросов<sup>1</sup>**

**В** Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗиСП, Институт) 13 мая 2020 года состоялась II Всероссийская научная конференция с международным участием «Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки», которая была приурочена к 470-летию принятия Судебника 1550 года. В работе конференции приняли участие специалисты по истории и теории права и государства, историки, культурологи, иные представители гуманитарной мысли и научных школ из Москвы, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Калининграда, Омска, Хабаровска, Твери, Курска, Рязани, Волгограда, Воронежа, Белгорода, а также из стран ближнего и дальнего зарубежья.

В рамках конференции при финансовой поддержке РФФИ (научный проект 18–29–16219 «Новации механизмов правотворчества и правореализации в условиях развития цифровых технологий») проводилась секция «Современные теории и технологии систематизации нормативных правовых актов», модераторами которой выступили: ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП, к. ю. н. **М. В. Залоило**; д. ю. н., доцент, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18–29–16219 «Новации механизмов правотворчества и правореализации в условиях развития цифровых технологий».

университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, эксперт РАН **А. В. Минбалеев**; д. ю. н., профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации **И. Л. Честнов**.

**А. В. Минбалеев** обратился к проблеме разработки и принятия в России Цифрового кодекса. Выступающий отметил, что с 2017 года в России активно ведутся работы по созданию подобного кодекса, однако пока ни одного проекта не представлено. Принятие его сегодня является делом преждевременным, что связано со следующими сложностями: не сформировано цифровое законодательство, причем принятие запланированных актов либо откладывается, либо происходит с задержкой; не сформирован единый понятийный правовой аппарат цифровой среды; нет однозначного подхода к механизму регулирования цифровых отношений, сочетанию различных регуляторов. Однако, несмотря на данные сложности, докладчик считает, что разработка Цифрового кодекса может решить эти проблемы, системно урегулировав новые цифровые отношения. В связи с этим сегодня можно говорить о перспективности разработки модели Цифрового кодекса РФ, которая позволила бы системно регулировать отдельные цифровые отношения на уровне федерального законодательства.

**К. В. Агамиров**, к. ю. н., доцент, старший научный сотрудник сектора философии права, истории и теории государства и права Института государства и права Российской академии наук, уделил основное внимание прогностическому этапу законотворчества как фундаменту правовой среды и планирования законодательства. Докладчик пояснил, что прогностические оценки законотворческой деятельности преследуют цель получить определенную информацию о направлениях и тенденциях дальнейшего развития законодательства, данные о том или ином его будущем состоянии. Планирование законодательных работ без прогнозирования не будет научно обоснованным. Процесс подготовки, обоснования и принятия нормативных актов должен исходить из прогноза и опираться на прогноз. Тем самым выступающий подчеркнул фундаментальность для законотворчества именно прогностического этапа, обосновал, что научным фундаментом правовой среды и законотворчества должен стать прогностический этап, состоящий из определенных стадий. Прогностические оценки развития законодательства следует признать непременным условием планирования законодательной деятельности, а законотворчество подлежит расширительному толкованию и должно включать в себя не только деятельность субъектов, наделенных соответствующей компетенцией по принятию, изменению, дополнению и отмене нормативных правовых актов, но и предварительную прогностическую деятельность экспертов.

**Я. В. Гайворонская**, к. ю. н., доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права Юридической школы Дальневосточного федерального университета, посвятила свое выступление теме «Юрико-технические аспекты

систематизации законодательства в условиях цифровизации» (подготовлено при финансовой поддержке гранта Президента РФ № НШ-2668-2020.6 «Национально-культурные и цифровые тренды социально-экономического и политико-правового развития Российской Федерации в XXI веке»). Выступающая сосредоточила внимание на таком пробеле в системе источников российского права, как отсутствие федерального закона о нормативных правовых актах, разработка которого активно ведется в научном сообществе [5]. Необходимость данного документа анализировалась в новом ключе: через потребности правового регулирования в условиях цифровой трансформации общества. Цифровизация юридической деятельности требует, помимо прочего, пересмотра отношения к правилам юридической техники на концептуальном и регулятивном уровнях.

Особое внимание в докладе было уделено неопределенности понятий цифровизации, цифровой трансформации, информатизации, автоматизации, компьютеризации и т. п., что, по мнению автора, снижает качество исследований в сфере применения цифровых технологий в правотворчестве и юриспруденции. Докладчик пришла к выводу, что применительно к использованию современных технологий в правотворчестве представляется разумным разграничение информационных и собственно цифровых технологий, так как речь может идти о принципиально разных вещах. При таком подходе к информационным технологиям следует отнести уже известные и развивающиеся технологии, обеспечивающие широкую доступность правовой информации, прозрачность правотворческого процесса на всех его этапах, а также публичное обсуждение проектов нормативных правовых актов с участием научной общественности, политически активных институтов гражданского общества и населения в целом. Что касается собственно цифровых технологий в правотворчестве, то основное здесь — это искусственный интеллект, который может дать принципиально иные возможности для автоматизации юридической деятельности и анализа правовой информации (машиночитаемое регулирование, смарт-законы, LegalTech).

*С. А. Иванова*, д. ю. н., профессор, профессор Финансового университета при Правительстве РФ, затронула проблемные вопросы систематизации в условиях цифрового общества на примерах из сферы предоставления коммунальных услуг. В плане систематизации правового регулирования жилищно-коммунального хозяйства в России существует немало проблем, однако основные перспективы их решения, по мнению докладчика, связаны с реализацией законодательных инициатив, направленных на цифровизацию различных сфер общественных отношений, и достижением программно-стратегических ориентиров развития жилищно-коммунального хозяйства, в частности реализацией национальной программы «Цифровая экономика» и национального проекта «Жилье и городская среда», положивших начало поэтапному внедрению проекта «Умный город», формированию и аккумулированию апробированных инновационных решений в указанной сфере. Вместе с тем, несмотря

на большой перечень уже реализованных программ, существуют неразрешенные вопросы, такие как неэффективность работы управляющих организаций, низкий уровень цифровизации отрасли, отсутствие культуры потребления и оплаты жилищно-коммунальных услуг, значительный объем задолженностей по коммунальным услугам. В части возможностей преодоления указанных проблем и повышения качества жилищно-коммунальных услуг выступающая отметила важность разработанного проекта Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2035 года, который, к сожалению, не лишен различного рода содержательных недостатков, имеющих место в том числе и при решении вопроса систематизации законодательства в условиях цифровой экономики.

**Н. С. Малютин**, к. ю. н., доцент кафедры конституционного и муниципального права МГУ им. М. В. Ломоносова, осветил проблему систематизации правовых позиций Конституционного суда России с использованием информационных технологий. По мнению докладчика, проблема систематизации правовых позиций Конституционного суда содержит два равнозначных аспекта: содержательный и технологический (формальный). Содержательный аспект заключается, прежде всего, в отсутствии единого понимания (как на нормативном уровне, так и на уровне доктринальных «договоренностей») содержания такого правового явления, как правовая позиция. Отдельно стоит подчеркнуть весьма малопродуктивную деятельность законодателя в этом направлении, последовательно исключающего любые упоминания правовых позиций из профильного федерального конституционного закона. Технологический же аспект отчасти связан с использованием информационных технологий для автоматизированной обработки и систематизации. Отсутствие единого понимания правовой позиции неизбежно ведет к проявлению субъективизма в выявлении позиций (в том числе и в самом Конституционном суде), что дает слабые возможности «подогнать» подобные авторские размышления на тему правовых позиций под некие универсальные стандартизированные формы, позволяющие эффективно классифицировать позиции и использовать их в дальнейшем. Представляется, что в отсутствие законодательного стандарта следует в значительной степени переработать накопившиеся доктринальные воззрения на правовые позиции Конституционного суда России с точки зрения перспективы их тотальной систематизации.

Аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗИСП **Л. И. Ивардава** рассмотрел систему гибкого правового регулирования отношений в условиях перехода к цифровой экономике. В России в последнее время основной идеей является проведение политики быстрого (по общей традиции введения новых законодательных изменений) и комплексного законодательного регулирования отношений, складывающихся с развитием цифровой экономики. В сфере нормативно-правового регулирования планируется формирование такой регуляторной среды, которая бы позволила обеспечить благоприятный правовой режим для развития и появления

новых современных технологий, осуществления связанной с использованием цифровых технологий экономической деятельности. Как показывает проведенный докладчиком анализ законодательств зарубежных стран, правовое регулирование цифровой экономики имеет несколько различных векторов развития. Сегодня в зарубежных странах разработан широкий перечень нормативно-правовых документов, регламентирующих общественные отношения, связанные с цифровизацией. В этой области многие страны опираются в первую очередь на законодательство, но преобладание законодательных актов со временем существенно снизится в связи с высокой динамикой развития общественных отношений. Последнее негативно скажется на эффективности правовой регламентации отношений, поскольку сокращает возможности оперативного реагирования на непредвиденные изменения, которые происходят в цифровой экономике. В заключение выступающий отметил, что современный этап развития нормативно-правовой базы в сфере регулирования цифровой экономики является переходным, в силу чего имеет высокую степень неопределенности. Разработка разного рода научно обоснованных юридических прогнозов, включая научные концепции развития российского законодательства в области цифровой экономики, должна способствовать достижению большей определенности.

Магистрант ИЗаСП **Л. В. Опритова** утверждала в своем докладе, что кодификация в ее современном виде и имеющихся формах является консервативным инструментом, который не может обеспечить гибкое и своевременное реагирование на возрастающую динамику общественных отношений, наблюдаемую в современном цифровом обществе. Полагая, что вслед за цифровым преобразованием российского общества законодательство неизбежно будет и уже претерпевает «цифровые» изменения, связанные с содержанием и формой правовых предписаний, выступающая отметила, что кодификации законодательства будут присущи новые пути оптимизации законодательства и закономерности развития в условиях цифрового общества. Прогнозируемое появление электронного правового акта актуализирует проблему единого электронного кодифицированного акта, процесс создания которого докладчик представила в виде следующих друг за другом стадий: рекодификация устаревшего кодифицированного законодательства; сплошная кодификация законодательства; принятие единого электронного кодифицированного акта.

Аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗаСП **А. Ю. Базыкин** рассмотрел проблему применения институтов общественного участия в процессе кодификации российского законодательства. Докладчик подчеркнул, что институты общественного участия, такие как публичные слушания, общественные экспертизы и консультации, могут играть значительную роль при подготовке кодифицирующих актов, позволяя учитывать при их создании интересы общества и отдельных граждан. Дальнейший прогресс кодификации российского законодательства зависит от имеющихся потенциалов и эффективности использования институтов

общественного участия в систематизации законодательства, реализуемых путем задействования современных информационно-коммуникационных технологий при их проведении, и готовности государственной власти использовать полученные результаты в реформировании отечественного законодательства, а также углубления взаимодействия институтов гражданского общества и законодательной власти.

Советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса **Ю. Н. Беляева** выступила с докладом на тему «Систематизация законодательства как правовая форма реализации государственных интересов». Государственные интересы как политическое явление существовали всегда, независимо от типа политического режима и исторической эпохи, и сегодня, в период информатизации общественных отношений, требуется переосмысление этого явления. Развитие информационного общества стало приоритетом современного государства, глобальной задачей в новом тысячелетии, а стандартизация стала важнейшим принципом его построения. По мнению выступающей, именно в правотворчестве как одной из функций государства соблюдается интерес государства в сохранении его целостности и обеспечении правопорядка. В условиях информатизации государственного управления, в том числе и правотворческого процесса, будет возрастать роль учета нормативных правовых актов как одного из видов систематизации законодательства в сетевых изданиях, таких как официальный интернет-портал правовой информации ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и прочие.

Кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП **М. В. Залоило** выступил с докладом на тему «Систематизация отечественного законодательства: традиции и новации научной школы правотворчества и социологической школы права» (тема разрабатывалась при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18–29–16219 «Новации механизмов правотворчества и правореализации в условиях развития цифровых технологий»). Выступающий рассмотрел основные этапы почти вековой истории Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации [8], который сегодня известен не только своими выдающимися представителями, видными учеными, но и широко представлен сформированными научными школами. В свете затрагиваемой проблематики внимание было уделено двум основным школам: научной школе правотворчества [2, 3] и социологической школе права [1], в рамках которых предпринимались значительные усилия по исследованию теоретических и прикладных аспектов систематизации законодательства и эффективности правосистематизирующей деятельности. В своей многолетней истории развития данные научные школы органично дополняли друг друга, однако в условиях новаций и глобального тренда цифровизации права на современном этапе они будут испытывать и испытывают трансформации, определяющие новые векторы их развития в связи с разработкой новых приемов юридической техники и технологий

систематизации законодательства, внедрением компьютерных алгоритмов автоматической обработки правовых данных и принятия решений, вовлечением в юридическую деятельность искусственного интеллекта и пр. Можно надеяться, что научные традиции в сочетании с новациями позволят научным школам успешно решать вновь и вновь возникающие злободневные вопросы правовой действительности.

*О. А. Иванюк*, к. ю. н., старший научный сотрудник отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗИСП, раскрыла тему цифровых механизмов систематизации законодательства (тема разрабатывалась при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18–29–16219 «Новации механизмов правотворчества и правореализации в условиях развития цифровых технологий»). В докладе отмечалось, что систематизацию законодательства в современных условиях невозможно представить без использования различных автоматизированных цифровых технологий и справочно-информационных систем законодательства. Цифровые механизмы систематизации законодательства были представлены в виде автоматизированного структурирования правового массива в составе справочных правовых систем, упорядочивания правовых актов на официальных порталах правовой информации и официальных сайтах нормотворческих органов, применения инструментов автоматизированного поиска правовой информации и классификаторов нормативных правовых актов. Выступающая подчеркнула роль и важное значение каждого из них в эффективном упорядочении массива нормативных правовых актов, обеспечении качества и информирования граждан и их объединений о состоянии нормотворческой деятельности органов законодательной и исполнительной власти, содержании соответствующих документов и возможностях их применения.

Магистрант ИЗИСП *Д. С. Гвоздецкий* обратился к вопросу взаимовлияния систематизации и цифровизации ведомственных актов. Совершенствование систематизации ведомственных актов путем внедрения цифровых новаций, по мнению выступающего, призвано многократно повысить результативность деятельности органов исполнительной власти, оптимизировать отдельные ее процедуры, ответить на вызовы количественного и качественного усложнения текущей нормотворческой работы министерств. В связи с тем, что Минэкономразвития России ведет большую работу по цифровой трансформации нормотворчества, эта его особенность должна быть предметом специального рассмотрения в качестве образцовой для других федеральных органов исполнительной власти. Опыт Минэкономразвития России в деле цифровизации нормотворчества может быть использован в работе по приведению ведомственных актов в определенную систему, выстраиванию четкого, системного и прозрачного федерального законодательства, отвечающего современным реалиям. Принимая во внимание, что в ближайшем будущем систематизация ведомственных актов будет проводиться с использованием технологий искусственного интеллекта, это позволит обеспечить исключение из нормативного массива дублирующих норм и избыточного правового регулирования.

В оживленной дискуссии затрагивались многие важные проблемы: историческая и социально-культурная контекстуальность систематизации законодательства с позиций постклассической теории права (д. ю. н., профессор, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского института (филиала) Университета прокуратуры Российской Федерации **И. Л. Честнов**); систематизация законодательства как условие повышения эффективности правоприменения (д. ю. н., профессор, заведующий кафедрой философии и социологии МГЮА им. О. Е. Кутафина **О. Ю. Рыбаков**); некоторые проблемы общеправовой теории систематизации законодательства в контексте правотворческой деятельности (д. ю. н., доцент кафедры теории и истории государства и права МГПУ **Е. М. Крупеня**); отражение вопросов систематизации законодательства в работах институциональной теории государства (д. э. н., профессор МГИМО (У) МИД России **В. С. Осипов**); особенности систематизации в публичных отраслях российского права в условиях цифровизации (младший научный сотрудник отдела теории права междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП **Д. А. Абдиева**); правовая доктрина как форма систематизации судебной практики (аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП **А. Ю. Романов**); проблемные вопросы систематизации законодательства в условиях цифровой реальности (аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП **П. Р. Закаева**), влияние цифровых технологий на систематизацию права (аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП **К. С. Новикова**), систематизация жилищного законодательства и вопросы правового регулирования нововведений в отрасли в условиях цифровизации (аспирант отдела теории права и междисциплинарных исследований законодательства ИЗиСП **В. В. Абросимов**) и др.

В заключение были подведены краткие итоги состоявшегося обсуждения и последующей дискуссии, презентованы новые научные работы в области развития современных юридических технологий и цифровизации права, подготовленные сотрудниками ИЗиСП [4, 6, 7], в том числе при финансовой поддержке РФФИ — научный проект 18–29–16219 [9–11].

### Литература

1. *Власенко Н. А., Залоило М. В.* М. Н. Гернет и основные вехи развития социологической школы права // Журнал российского права. 2015. № 6. С. 161–170.
2. *Власенко Н. А., Залоило М. В.* Научная школа правотворчества: от разработки юридической техники к современным юридическим технологиям // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2015. № 5. С. 734–745.
3. *Власенко Н. А., Залоило М. В.* Развитие правотворческой научной школы // Журнал российского права. 2015. № 9. С. 24–35.
4. *Залоило М. В.* Современные юридические технологии в правотворчестве: научно-практическое пособие / под ред. Д. А. Пашенцева. М.: ИЗиСП: Норма: ИНФРА-М, 2020. 184 с.

5. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2019. 88 с.
6. Общее учение о правовом порядке: восхождение правопорядка: монография / отв. ред. Н. Н. Черногор. Т. 1. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. 348 с.
7. Право и закон в программируемом обществе (к 100-летию со дня рождения Даниела Белла): сб. науч. ст. / отв. ред. В. В. Лазарев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2020. 360 с.
8. Страницы истории и очерки о научных школах Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 4-е изд., доп. и перераб. / Е. А. Прянишников [и др.]. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2015. 568 с.
9. Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сб. науч. тр. / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. 213 с.
10. Цифровизация правотворчества: поиск новых решений: монография / Д. А. Пашенцев [и др.]; под общ. ред. Д. А. Пашенцева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. 234 с.
11. Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений: сб. науч. тр. / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2019. 273 с.

### Literatura

1. *Vlasenko N. A., Zaloilo M. V.* M. N. Gernet i osnovny`e veki razvitiya sociologicheskoy shkoly` prava // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 6. S. 161–170.
2. *Vlasenko N. A., Zaloilo M. V.* Nauchnaya shkola pravotvorchestva: ot razrabotki yuridicheskoy tekhniki k sovremenny`m yuridicheskim tekhnologiyam // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel`stva i sravnitel`nogo pravovedeniya. 2015. № 5. S. 734–745.
3. *Vlasenko N. A., Zaloilo M. V.* Razvitie pravotvorcheskoy nauchnoy shkoly` // Zhurnal rossijskogo prava. 2015. № 9. S. 24–35.
4. *Zaloilo M. V.* Sovremenny`e yuridicheskie tekhnologii v pravotvorchestve: nauchno-prakticheskoe posobie / pod red. D. A. Pashenceva. M.: IZiSP: Norma: INFRA-M, 2020. 184 s.
5. О нормативны`х правовы`х актах в Россиjskoy Federacii (iniciativny`j proekt federal`nogo zakona). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. коллектива Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2019. 88 с.
6. Obshhee uchenie o pravovom poryadke: vossozhdenie pravoporyadka: monografiya / отв. ред. Н. Н. Черногор. Т. 1. М.: Institut zakonodatel`stva i sravnitel`nogo pravovedeniya pri Pravitel`stve Rossijskoy Federacii: INFRA-M, 2019. 348 s.

7. Pravo i zakon v programmiruemom obshhestve (k 100-letiyu so dnya rozhdeniya Daniela Bella): sb. nauch. st. / otv. red. V. V. Lazarev. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii, 2020. 360 s.

8. Straniczy` istorii i ocherki o nauchny`x shkolar Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii. 4-e izd., dop. i pererab. / E. A. Pryanishnikov [i dr.]. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii, 2015. 568 s.

9. Transformaciya pravovoj real'nosti v cifrovuyu e`poxu: sb. nauch. tr. / pod obshh. red. D. A. Pashenceva, M. V. Zaloilo. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2019. 213 s.

10. Cifrovizaciya pravotvorchestva: poisk novy`x reshenij: monografiya / D. A. Pashencev [i dr.]; pod obshh. red. D. A. Pashenceva. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2019. 234 s.

11. Yazy`k pravotvorchestva v usloviyax cifrovizacii obshhestvenny`x otnoshenij: sb. nauch. tr. / pod obshh. red. D. A. Pashenceva, M. V. Zaloilo. M.: Institut zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: INFRA-M, 2019. 273 s.