

УДК 340.112

DOI 10.25688/2076-9113.2021.43.3.03

Д. А. Пашенцев

Основные направления и особенности развития законодательства в условиях цифровизации и перехода к новому технологическому укладу¹

В статье с использованием положения теории технологических укладов показаны особенности развития законодательства, детерминированные цифровизацией. Дана характеристика моделям законодательства: догоняющей и опережающей, пирамидальной и сегментарной, выявлено их соотношение в современной российской практике. Показаны перспективные направления развития законодательства в условиях перехода к новому технологическому укладу. Сделан вывод, что потребности регулирования отношений, непосредственно связанных с экономической деятельностью, во многом определяют основные направления развития законодательства.

Ключевые слова: законодательство; цифровизация; технологический уклад; модели законодательства.

Введение

В современных условиях важным фактором динамики общественных отношений и, как следствие, их правового регулирования выступает цифровизация. Стремительно развивающиеся цифровые технологии превращаются в драйвер экономического роста. Изменение параметров социально-экономического и технологического развития позволяет ученым говорить о начале перехода к новому, шестому технологическому укладу. Этот переход вызван кумулятивным эффектом новых технологий, в состав которых, наряду с цифровыми, можно включить био-, нано-, когнитивные и некоторые другие. В экономической сфере под влиянием цифровых технологий происходит изменение темпов и направлений развития. В то же время представляется обоснованным мнение о том, что следует говорить не о формировании цифровой экономики как принципиально нового типа, а о «цифровизации отдельных сегментов экономики при открываемых научно-техническим прогрессом возможностях использования технологий в сферах производства и потребления» [6, с. 12].

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ, научный проект 18-29-16219 «Новации механизмов правотворчества и правореализации в условиях развития цифровых технологий».

Развитие цифровых сегментов экономики существенно меняет целый ряд параметров системы общественных отношений, включая правовую сферу общества. Динамика современной экономики связана с активным использованием новых технологий в производстве и сфере услуг, развитием интернет-торговли, появлением и продвижением виртуальных и цифровых продуктов, многократным повышением значения и ценности информации.

Новые технологии (цифровые, а также нано-, био-, когнитивные и другие), усиливая друг друга, определяют начало перехода к новому технологическому укладу, что неизбежно влияет на динамику и направления развития общественных отношений [4, с. 33]. Право как регулятор этих отношений неизбежно меняется вслед за ними, отражая происходящие в социуме процессы.

Определение подходов к формированию направлений развития законодательства в целях его адаптации к формирующейся цифровой экономике должно опираться на понимание тех закономерностей трансформации правового пространства, которые непосредственно связаны с развитием цифровых технологий и их внедрением в экономическую сферу. Необходим тщательный прогностический анализ всех изменений, которые связаны с формированием цифровой экономики и должны получить свое отражение в ходе совершенствования правового регулирования.

Методологической основой исследования выступает теория технологических укладов, которая была сформулирована и обоснована учеными на основе анализа мировых социально-экономических процессов [1]. С помощью этой теории, имеющей в определенной степени междисциплинарный характер, можно проследить влияние новых технологий на динамику права, выявить перспективные направления развития законодательства.

Основное исследование

В условиях, когда новые технологии детерминируют переход к шестому технологическому укладу, требуется серьезная модернизация законодательства как важного источника правового регулирования экономических отношений. Направления такой модернизации в существенной мере определяются теми изменениями, которые происходят в общественных отношениях в условиях цифровизации экономической сферы. Но также они зависят от самой сущности закона как источника права, от его особенностей, проявляющихся в современных условиях.

Сложно отрицать потребность в принятии новых законодательных норм и целых актов, отвечающих вызовам времени и потребностям экономического развития в условиях цифровизации. При этом совершенствование законодательства и правоприменительной практики должно опираться на результаты научно-теоретического исследования происходящих в современной правовой системе процессов. Вызовы цифровой реальности предъявляют повышенные

требования к развитию теории права, которой предстоит проанализировать направления трансформации правовой сферы общества, определить тенденции развития права и законодательства.

Для российской правовой системы основным источником права выступают нормативные правовые акты, а среди них главную роль играют законы, которые обладают высшей юридической силой и регулируют наиболее важные общественные отношения. Динамика общественных отношений под воздействием цифровизации детерминирует повышенное внимание к развитию законодательства, его формальных и содержательных параметров [5, с. 99].

В силу своей важности законы имеют особый порядок принятия, который предполагает последовательное прохождение законопроектов через ряд инстанций в рамках системы законодательной (представительной) власти. Такой порядок призван обеспечить высокое качество и юридико-техническое совершенство принимаемых законов, их соответствие общественным интересам. В то же время он существенно замедляет весь процесс принятия законов.

В условиях цифровой экономики темпы развития общественных отношений многократно ускоряются, это требует гибкого и оперативного правового регулирования, незамедлительного реагирования на новые феномены, своевременного выявления и устранения пробелов в правовом регулировании, число которых под влиянием цифровизации возрастает. В этих условиях регулятивного потенциала законов в ряде случаев оказывается недостаточно. Законотворчество все больше приобретает догоняющий характер, законодатель с опозданием реагирует на возникновение новых групп общественных отношений. Происходит смещение баланса от законов к подзаконным нормативным актам, что негативно влияет на устоявшуюся модель правового регулирования.

В целом в условиях цифровой экономики законодательство может иметь две модели развития: догоняющую и опережающую.

В рамках первой модели законодатель реагирует на появление новых сфер общественных отношений, вызванных к жизни развитием цифровых и иных технологий и их внедрением в экономику. Это предполагает активный мониторинг правоприменительной практики, в том числе и для своевременного выявления новых пробелов в законодательном регулировании, обнаружения недостаточно эффективно работающих в новых условиях правовых норм.

В рамках второй модели предполагается опережающее принятие новых норм, ориентированное на результаты правового прогнозирования. Данная модель имеет как свои преимущества, так и определенные недостатки.

Преимуществом модели опережающего законотворчества выступает то, что в этом случае возникающие в цифровой экономике новые отношения с самого начала становятся предметом регулирования уже действующих норм, что не создает темпорального пробела в правовом регулировании, повышает его эффективность, способствует укреплению правопорядка в экономической сфере.

Недостатком данной модели является возможная недостоверность прогнозирования, его сохраняющийся вероятностный характер, что может повлечь

за собой принятие таких норм, которые в дальнейшем останутся невостребованными. В свою очередь, это может негативно сказаться на эффективности правового регулирования, но не нанесет реального ущерба развитию экономических отношений.

Помимо новых технологий, на развитие законодательства влияют и иные факторы, в результате образуется общий вектор динамики законодательства. К числу таких факторов можно отнести конституционную реформу 2020 года, влияние которой на процесс законотворчества в определенной мере сочетается с имеющимся технологическим воздействием.

Современное законотворчество характеризуется сочетанием пирамидальной и сегментарной моделей, соотношение между которыми может изменяться.

Пирамидальная модель предполагает иерархическое развитие системы нормативных правовых актов, движение правотворческой деятельности сверху вниз — от так называемой основной нормы, то есть положений Конституции, к более широкому кругу законодательных актов, а затем к конкретизирующим их подзаконным актам. Она характеризуется достаточно равномерным распределением принимаемых законопроектов по тем сферам общественных отношений, которые они регулируют. Особенно востребована пирамидальная модель правотворчества после принятия новой конституции, когда существует потребность в существенном обновлении действующего законодательства в соответствии с новыми конституционными нормами.

В условиях, когда конституционная реформа привела к обновлению лишь некоторых положений Основного закона, пирамидальная модель правотворчества оказывается востребованной лишь частично, поэтому, как показывает проведенный мониторинг, она сочетается с сегментальной моделью.

Сегментальная модель предполагает выборочное, неравномерное развитие правотворчества в разных сферах общественных отношений. В каждом случае особенности такой модели определяются существующими потребностями в регулировании тех или иных конкретных групп общественных отношений. Элементы сегментальной модели, как показал проведенный мониторинг, также отчетливо проявляются в развитии правотворческой деятельности в рассматриваемый период. В то же время преобладание такой модели может в перспективе привести к формированию диспропорций в законодательном регулировании разных сфер, в том числе критически важных для общества и государства.

В условиях, когда законодательство приводится к требованиям обновленной Конституции, продолжается иерархическое развитие системы нормативных правовых актов, наблюдается упомянутое выше движение правотворческой деятельности сверху вниз — от положений Конституции к более широкому кругу законодательных актов, а затем и к конкретизирующим их подзаконным актам. В то же время продолжается выборочное, неравномерное развитие правотворчества в разных сферах общественных отношений, представляющих наибольшую актуальность на данный момент, что характерно для сегментарной модели. На перспективу прогнозируется постепенное смещение баланса

от пирамидальной к сегментарной модели по мере решения задачи приведения законодательства к требованиям, соответствующим конституционным поправкам. Такое смещение в значительной степени вызвано сегодня именно воздействием цифровых технологий, появлением под их влиянием новых сфер общественных отношений.

Исходя из сказанного, важным направлением развития законодательства является повышение его гибкости и оперативности, достигаемое в том числе и с помощью цифровых технологий. Это направление не относится к числу содержательных, оно связано не с новыми нормами и институтами законодательства, а непосредственно с самим законом как источником права. Вместе с тем данный аспект непосредственно связан с регулированием отношений в условиях цифровой экономики, повышением эффективности реализации законодательных норм. Ученые, изучающие перспективы развития законодательства в условиях цифровизации, пишут о прогнозируемом переходе к новому этапу развития законотворчества — цифровому, что будет означать трансформацию источников права [2, с. 54]. Характерными чертами этого этапа могут стать следующие:

- широкое внедрение в законотворческий процесс цифровых технологий (искусственный интеллект, программный код), способных не только изменить саму схему этого процесса, но и оптимизировать систему действующего законодательства;
- планомерное внедрение с помощью цифровых технологий правового прогнозирования с целью повышения позитивного эффекта от принятия новых законов, определения их оптимального содержания;
- трансформация существующих законотворческих технологий, что наглядно проявляется на примере правового эксперимента, который в условиях цифровизации эволюционировал в так называемые регуляторные песочницы, т. е. экспериментальные правовые режимы, применяемые в инновационных областях;
- внедрение новых законотворческих технологий, обеспечивающих насущные потребности общества²;
- более активное использование в законотворческой деятельности общественного обсуждения законопроектов с помощью сети Интернет, дальнейшее развитие технологий правотворческого краудсорсинга в направлении возрастания демократического характера законотворчества;
- прогнозируемый переход к машиночитаемым нормам, алгоритмизации законотворчества;

² Примером служит регуляторная гильотина, которая используется для отмены большого массива законодательных норм. При этом стоит учитывать, что подобные решения должны быть взвешенными и обоснованными. Применение регуляторной гильотины возможно только после глубокой проработки вопроса научным экспертным сообществом, чтобы отмена большого количества актов не повлекла за собой появление существенных пробелов в нормативном правовом регулировании.

– пополнение аксиологической составляющей законотворческой деятельности новыми, ранее неизвестными ценностями, в том числе связанными с цифровыми правами;

– появление новых структурных образований в системе права — циклических нормативных правовых массивов³;

– повышение влияния негосударственных структур, включая сетевые сообщества, на процесс законотворчества, начиная от стадии законодательной инициативы и до обсуждения принимаемых законодательных актов и результатов применения действующего законодательства;

– обеспечение опережающего характера законодательного регулирования в условиях высоких темпов развития общественных отношений [9, с. 122–123].

Также представляется возможным выделить в рамках обозначенной выше сегментарной модели ряд направлений и особенностей содержательного характера, непосредственно связанных с развитием законодательства в условиях цифровой экономики.

Первое направление определяется самим характером процесса цифровизации экономики, когда особое значение приобретает обмен информацией, а также развитие рынка информационных и иных услуг, которые предоставляются с помощью сети Интернет и иных цифровых сервисов и платформ [3, с. 44]. В связи с этим отмечается необходимость приоритетного развития законодательства об информации, интеллектуальной собственности, защите интеллектуальных прав. Также предполагается активное развитие законодательства об оказании услуг в Интернете, защите прав потребителей информационных услуг.

Второе направление связано с необходимостью приоритетного развития гражданского законодательства, что определяется необходимостью выравнивания баланса между частным и публичным правом. В настоящее время сложилась диспропорция между публично-правовым и частноправовым регулированием, между императивными и диспозитивными нормами. Представляется, что потребности цифровой экономики определяют необходимость усиления диспозитивной направленности действующего законодательства, которое должно предоставлять больше возможностей участникам экономических отношений определять детали своего взаимодействия, устанавливая договорные начала регулирования, гибко отвечающие меняющейся экономической ситуации. Сегодня очевидна потребность в более активном использовании диспозитивного метода правового регулирования, основанного на договорных отношениях, вступление в которые строится на партнерстве, взаимном согласии и общем интересе участников этих отношений. Современная практика свидетельствует о расширении значения договора в качестве универсального средства правового воздействия на развивающиеся общественные отношения, что характеризует его как общеправовую категорию. В определенной степени это обусловлено увеличением объемов договорного регулирования в сфере

³ Ученые выделяют, в частности, циклические массивы цифрового и антикоррупционного законодательства [8].

публичного права. Поиск адекватных договорных форм применительно к складывающимся на практике конкретным ситуациям приводит к выводу о необходимости разработки новых договорных механизмов, раскрытия природы договора с точки зрения публично правовой конструкции и ее законодательного закрепления.

Третье направление развития законодательства связано с самими цифровыми технологиями, а также их применением в экономических отношениях.

Современная цифровая экономика активно начинает использовать искусственный интеллект, блокчейн, большие данные, финтех и регтех, интернет вещей и т. д. При этом использование данных инструментов еще не в полной мере урегулировано законодательством. Остаются вне правового поля смарт-контракты, которые в силу своей природы могут заключаться и исполняться без применения правовых норм. В связи с этим законодательство требует дополнения в части норм, регулирующих применение этих инструментов участниками экономических и иных общественных отношений. В перспективе прогнозируется принятие целого законодательного массива, направленного на регулирование применения цифровых технологий. При этом речь идет не о формировании новой отрасли, а скорее о новом циклическом правовом массиве, объединяющем все цифровые нормы, которые пронизывают уже существующие отрасли законодательства [7]. Этот цифровой массив, помимо специального законодательства, отражающего специфику определенной сферы общественных отношений, также охватывает отраслевые нормы, воспроизводящие существующие разновидности соответствующих отношений. Образуется структурно обособленная область правовой регламентации, неоднородная по своему составу и разноректорная по объектам правового воздействия.

Четвертое направление определяется необходимостью развития отраслей законодательства в целях их адаптации к цифровой экономике, в том числе гражданского законодательства (развитие законодательства о сделках, законодательная регламентация оборота виртуальных объектов в цифровом пространстве, цифровизация публичных реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), трудового законодательства в части, касающейся правовой защиты граждан от безработицы в условиях информационных технологических новаций в сфере труда, обеспечения регулирования трудовых отношений людей с гибкой и дистанционной занятостью, финансового, банковского и инвестиционного законодательства и т. д.

Вывод

Проведенное исследование показало, что в условиях развития технологий пятого технологического уклада и начала перехода к шестому укладу цифровизация оказывает существенное воздействие на формальные и содержательные параметры законотворческой деятельности, в значительной мере определяя

динамику законодательства. Формирование цифровой экономики предъявляет новые требования к законодательству как в формальном, так и в содержательном отношении. В итоге именно потребности регулирования отношений, непосредственно связанных с экономической деятельностью, во многом определяют основные направления развития законодательства, научные и практические подходы к формированию нового законодательного массива. В то же время, несмотря на цифровизацию многих сфер общественной и государственной жизни, процесс формирования межсистемных связей цифрового законодательства с другими отраслями на практике происходит весьма медленно, прогнозируемая тенденция к формированию в сфере цифрового законодательства нового циклического правового массива в настоящий момент в полной мере не реализована и может рассматриваться только как перспективная.

Выявленные особенности законотворчества укладываются в рамки сегментарной модели, в связи с чем можно прогнозировать дальнейшее опережающее развитие законодательства, регулирующего отношения в сфере экономики.

Литература

1. Глазьев С. Ю. О неравномерности современного экономического роста как процесса развития и смены технологических укладов // Социология. 2013. № 4. С. 42–52.
2. Иванюк О. А. Источники цифровой трансформации права // Трансформация правовой реальности в цифровую эпоху: сборник научных трудов / под общ. ред. Д. А. Пашенцева, М. В. Залоило. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 48–61.
3. Корчагина Т. В., Николаев А. И. Российский конституционализм в условиях новой информационной реальности // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2020. № 3. С. 42–47.
4. Пашенцев Д. А. Система права России в условиях перехода к новому технологическому укладу // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2020. № 4. С. 32–38.
5. Рогачев М. А. Закон в российской дореволюционной правовой мысли (на примере работ А. Д. Градовского, Н. С. Суворова, В. Н. Хвостова) // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия «Юридические науки». 2021. № 1. С. 99–104.
6. Синицын С. А. Гражданское право в современных социально-экономических условиях // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 1. С. 8–15.
7. Хабриева Т. Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 5–16.
8. Хабриева Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве // Журнал российского права. 2019. № 12. С. 5–19.
9. Alimova Dina R., Zaloilo Maxim V., Ivanyuk Oksana A., Pashentsev D. A. historical stages in the development of domestic lawmaking: from imperial tradition to digital innovation // Вопросы истории. 2020. № 11–2. С. 122–123.

Literatura

1. Glaz`ev S. Yu. O neravnomernosti sovremennogo e`konomicheskogo rosta kak processa razvitiya i smeny` texnologicheskix ukladov // Sociologiya. 2013. № 4. S. 42–52.

2. Ivanyuk O. A. Istochniki cifrovoj transformacii prava // Transformaciya pravovoj real'nosti v cifrovuyu e'poxu: sbornik nauchny'x trudov / pod obshh. red. D. A. Pashenceva, M. V. Zaloilo. M.: INFRA-M, 2019. S. 48–61.
3. Korchagina T. V., Nikolaev A. I. Rossijskij konstitucionalizm v usloviyax novoj informacionnoj real'nosti // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2020. № 3. S. 42–47.
4. Pashencev D. A. Sistema prava Rossii v usloviyax perexoda k novomu tehnologicheskomu ukladu // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2020. № 4. S. 32–38.
5. Rogachev M. A. Zakon v rossijskoj dorevolucionnoj pravovoj my'sli (na prime-re rabot A. D. Gradovskogo, N. S. Suvorova, V. N. Xvostova) // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Seriya «Yuridicheskie nauki». 2021. № 1. S. 99–104.
6. Sinicy`n S. A. Grazhdanskoe pravo v sovremenny`x social`no-e`konomicheskix usloviyax // Zhurnal rossijskogo prava. 2021. T. 25. № 1. S. 8–15.
7. Xabrieva T. Ya. Pravo pred vy`zovami cifrovoj real'nosti // Zhurnal rossijskogo prava. 2018. № 9. S. 5–16.
8. Xabrieva T. Ya. Ciklicheskie normativny`e massivy` v prave // Zhurnal rossijskogo prava. 2019. № 12. S. 5–19.
9. Alimova Dina R., Zaloilo Maxim V., Ivanyuk Oksana A., Pashentsev D. A. historical stages in the development of domestic lawmaking: from imperial tradition to digital innovation // Voprosy` istorii. 2020. № 11–2. S. 122–123.

D. A. Pashentsev

The Main Directions and Features of the Development of Legislation in the Context of Digitalization and the Transition to a New Technological Order

The article considers the features of the development of legislation determined by digitalization using the provisions of the theory of technological structures. The characteristics of the lawmaking models are given, such as catch-up and advance, pyramidal and segmental, their correlation in modern Russia is revealed. The perspective directions of lawmaking in the context of the transition to a new technological structure are shown. It is concluded that the needs of regulating relations directly related to economic activity largely determine the main directions of the development of legislation.

Keywords: legislation; digitalization; technological structure; models of lawmaking.