

**П. А. ГОНЧАРЕНКО**первый заместитель руководителя Аппарата Мэра
и Правительства Москвы**P. A. GONCHARENKO**First Deputy of Moscow Mayor's
and Moscow Government's Chief of Staff

Нормотворческий процесс: можно ли спланировать будущее?

Rulemaking Process: Can the Future be Planned?

Достижения научно-технического прогресса затронули практически все сферы современной жизни. Не обошли они стороной и такую консервативную отрасль знаний, как юриспруденция. Применение цифровых технологий, управленческих подходов, использование методов программирования позволило создать уникальную систему, своеобразное московское «ноу-хау», для разработки нормативных правовых актов – автоматизированную информационную систему «Согласование документов». Она позволяет экономить время на подготовку актов, накапливать и унифицировать информацию правового характера, юридико-технически упрощает их разработку. Создание автоматизированной информационной системы «Согласование документов» – это шаг в сторону использования в правотворческой деятельности искусственного интеллекта. О вопросах цифровизации правотворческой и нормотворческой деятельности, новых требованиях, предъявляемых к юристам в современных условиях, рассказал первый заместитель руководителя Аппарата Мэра и Правительства Москвы П. А. Гончаренко.

Technological innovation has touched on almost all spheres of modern life. Nor has it sidestepped such conservative a subject area as jurisprudence. The use of digital technologies, managerial practices, programming methods have all made it possible to create a unique system, a distinctive Moscow “know-how” of drafting legal instruments – an automated information system called “Negotiating Documents”. The system helps save time on elaboration of legal acts, simplify legally and technically such elaboration, accumulate and standardize legal information. The commissioning of the “Negotiating Documents” automated information system represents a step forward towards the use of artificial intelligence in legal rulemaking process. This talk on digitalization of rulemaking and normation work, on the new requirements to lawyers in modern legal environment was delivered by the First Deputy of Moscow Mayor's and Moscow Government's Chief of Staff P. A. Goncharenko.



Ключевые слова: нормотворчество, юриспруденция, право, информационные технологии, цифровизация, искусственный интеллект.

Key words: rulemaking, jurisprudence, law, information technologies, digitalization, artificial intelligence.

Для цитирования: Гончаренко П. А. Нормотворческий процесс: можно ли спланировать будущее? // Вестник Университета Правительства Москвы. 2020. № 1. С. 3–6.

For citation: Goncharenko P. A. Rulemaking Process: Can the Future be Planned? *MMGU Herald*, 2020, no.1, pp. 3-6. (In Russ.).

■ **Павел Альбертович, на протяжении ряда лет Вы возглавляли Правовое управление Правительства Москвы, и сейчас Ваша деятельность во многом связана с нормотворческим процессом. Каким в перспективе будет, на Ваш взгляд, развитие нормотворческого процесса в эпоху цифровизации?**

В настоящее время цифровизация не только нормотворческого процесса, не только юриспруденции, но практически всех отраслей и сфер жизни – это не перспектива, а данность. Если говорить о внедрении цифровых технологий в нормотворческую деятельность, то здесь Москва в определенном смысле является первопроходцем, выстраивая этот процесс с использованием подходов, характерных для программирования и управления проектами.

Создание проекта правового акта – это самостоятельная задача, к которой применимы технологии управления проектами

■ **Юриспруденция – традиционно одна из консервативных, «жестких» и логичных систем. Допустимо ли подходить к нормотворчеству с позиций управления проектом?**

Создание проекта правового акта – это самостоятельная задача, к которой применимы технологии управления проектами. Мы живем в стремительно меняющемся мире, так почему не воспользоваться средствами, методами и способами, уже положительно зарекомендовавшими себя в другой сфере – в бизнесе? Зачем изобретать аналог тому, что работает? Ситуация и потребности общества чрезвычайно динамичны, поэтому у нас нет времени на эксперименты «в полевых условиях». От того, насколько быстро и качественно исполнительная власть отреагирует на общественный запрос, зависит эффективность его удовлетворения. Как Вы справедливо заметили, юриспруденция – жесткая и логичная система. Это одновременно и упрощает применение информационных подходов, и тре-

бует их адаптации с учетом специфики нормотворческих задач.

Результатом симбиоза программных методов, методов управления проектами и специфики юридической техники стала автоматизированная информационная система (АИС) «Согласование документов» для разработки правовых актов.

■ **Система сможет сама разрабатывать правовые акты?**

Нет, конечно. Никакая система или машина не заменит человека. Речь идет о высвобождении времени, которое сейчас тратится на техническую обработку акта и его согласование, и использовании временного ресурса на иную, содержательную, деятельность.

Применение межотраслевого подхода позволило нам интегрировать управленческие технологии и технологии программирования в нормотворческий процесс в части его технического обеспечения. На выходе мы имеем единую систему, включающую несколько групп функциональных возможностей. Каждая такая группа – это самостоятельная система, подчиненная единой логике АИС.

Нормотворческий процесс инициируется исходя из идеи, порожденной потребностями. АИС дает возможность зафиксировать момент появления идеи и составить логик-схему разработки правового акта.

Выстраивается матрица, которая позволяет сразу определить сроки разработки акта в зависимости от его типа. Разработчик видит, какие согласования потребуются, сколько времени они займут и к какой дате документ должен быть полностью готов.

В АИС все участники написания акта видят всю схему работы, видят, где процесс застопорился, пробуксовывает, и могут оперативно подключиться. Первоначальные сроки не являются константой – они корректируются в зависимости от разных обстоятельств.

Описанная технология не уникальна в целом, но в сфере юриспруденции мы не нашли на данный момент аналогов, которые были бы так хорошо адаптированы к работе над правовыми актами.

Следующая задача, решаемая системой, – накопление и унификация знаний. Акты, принимаемые тем или иным органом в отношении однотипных вопросов, могут быть обобщены (накопление) и типизированы (унификация). На базе однотипных актов вырабатывается шаблон, который акцептуется в нашем случае Аппаратом Мэра и Правительства Москвы и становится общедоступным для участников АИС. Наличие таких шаблонов существенно упрощает процедуру прохождения правовым актом правовой экспертизы. Получается, если правильно выбран шаблон, то разрабатываемый документ на 99,9% не вызовет претензий юридического характера в его унифицированной части.

Благодаря своему единству АИС решает и такую задачу, как техническое упрощение разработки содержательной части акта. Информационные технологии позволяют авторам-разработчикам трудиться над текстом документа совместно (параллельно или последовательно) в зависимости от поставленных задач и текущих потребностей. Например, два-три автора в онлайн-режиме пишут текст, который сразу и одновременно видят все участники процесса разработки акта. Так же в онлайн-режиме все разработчики могут комментировать формируемый документ – делать замечания, вносить предложения, использовать весь инструментарий текстового редактора. Вся история изменений отражается и сохраняется в АИС, что позволяет исключить риск несоблюдения интересов согласующих сторон.

■ **Получается, разрабатываемый акт видят и отраслевые, согласующие его впоследствии, т. е. он не будет для них новостью? Они тоже принимают участие в его разработке?**

Да. Более того, уже на стадии разработки акта исключается текстуальная коллизия. И мы работаем далее в этом направлении: нужно устранять также коллизии между принимаемыми и действующими актами. И вот здесь уже не обойтись без искусственного интеллекта: потребуется не только текстовый, семантический анализ, но и смысловой. Конеч-

но, на первых этапах искусственный интеллект не сможет предлагать способы разрешения коллизий, но система, как минимум, будет сигнализировать, что уже имеется норма, регулирующая отношения в несколько ином виде. Перспектива разработки такой системы достаточно близка.

Юрист становится универсальным специалистом, способным не только выявить правовую коллизию, но и, самое главное, смоделировать изменения в обществе, вызываемые новым правовым актом

В дальнейшем искусственный интеллект будет обучаться и станет способен анализировать замечания и предложения к разрабатываемым правовым актам, что позволит сразу проводить правовую экспертизу в цифровом поле. Искусственный интеллект начнет собирать информационную базу наиболее часто встречающихся замечаний и предложений по их устранению. Потребуется серьезная работа программистов, чтобы искусственный интеллект не только научился сигнализировать о возможных сложных коллизионных местах, но смог из своего «багажа знаний» отбирать и предлагать варианты решений в автоматическом режиме. Выбор варианта тем не менее всегда остается за человеком.

■ **Одним из аспектов правовой экспертизы фактически является оценка регулирующего воздействия. Нам и тут будет помогать искусственный интеллект?**

Думаю, здесь надо договориться о понятиях. Оценку регулирующего воздействия в настоящее время понимают в сугубо юридическом смысле, но целесообразнее воспринимать ее шире. Здесь стоит снова обратиться к опыту проектного управления. Какова задача разработки правового акта – сам процесс разработки? Безусловно, нет. Задача – регулирование определенных общественных отношений (правовая регламентация их возникновения, существования, развития, прекращения и ответственности

в случае посягательства на них). Речь идет не об абстрактной логической и юридико-технической конструкции – нужно решать вопрос более высокого системного уровня: какие последствия повлечет за собой реализация идеи, закреплённой в разрабатываемом правовом акте? И вот здесь юрист становится универсальным специалистом, способным не только выявить правовую коллизию, но и, самое главное, смоделировать изменения в обществе, вызываемые новым правовым актом. Такой специалист обладает полным набором компетенций, в том числе логикой, правовыми знаниями, способностью прогнозировать, воображением в конце концов. Описанное положение вещей порождает новые требования к представителям юридической профессии, изменяет само восприятие юриспруденции. Она перестаёт быть системой ограничений, а становится системой возможностей, позволяющей принять верное управленческое решение. Не случайно всё большую ценность приобретают управленцы, которые обладают юридическими знаниями, имеют юридическое образование. Они понимают смысл работы юриста, осознают ценность правовых регуляторов, снижающих или исключающих правовые риски. Если юрист выступает только в роли ограничителя, указывает на противоречия или лакуны в законодательстве и не указывает пути решения, то движения вперед не будет. Он должен предлагать возможные варианты, среди которых выбирается оптимальный для конкретной задачи в конкретный момент времени.

■ **Есть ли у Вас «рецепт» подготовки такого юриста, который органично вписывается в данность цифрового пространства и государственной службы?**

Ничего лучше, чем сочетание практики и теоретических знаний, а также навыков быстрого реагирования и выработки эффективных решений, пока не придумано. И, конечно, готовности учиться новому.

В условиях постоянного дефицита времени и возрастающего объема задач очень важно, чтобы юрист быстро адаптировался на рабочем месте. Одним из способов достижения такого результата видится, среди прочего, адресная подготовка юристов для будущей работы в правовых структурах Правительства Москвы. В настоящее время совместно с Университетом Правительства Москвы реализуется программа «Школа практической юриспруденции». Ее слушателям (студентам старших курсов направления подготовки «Юриспруденция» и стажерам Правительства Москвы) курс читают юристы с уникальными компетенциями и опытом, и это выгодно отличает названную программу от простого наставничества. Результатами реализации данного проекта должны стать, во-первых, сокращение времени вхождения выпускника в практическую работу, во-вторых, востребованность программы среди работодателей (в нашем случае – руководителей юридических подразделений). Курс предлагает эксклюзивные знания и опыт, которые позволяют существенно продвинуться уже на старте карьеры. Если работодатели будут требовать от новых сотрудников в обязательном порядке пройти «Школу практической юриспруденции» и направлять их на обучение, значит, работа в рамках данного проекта ведется эффективно.

**Беседовали Ю. Г. Бабаева,
Е. А. Патерекас.
В подготовке текста участвовала
Е. Ю. Колетвинова**