

## ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРЕДЕЛЫ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

**С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников**

*Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва,*

**И. М. Япрынцева**

*Конституционный Суд Российской Федерации, г. Москва,*

**О. А. Ижаев**

*Московская городская избирательная комиссия, г. Москва*

В статье представлено видение процедурных пределов цифровизации законодательного процесса, наличие которых предопределяется необходимостью сохранения конституционно-правовой природы правотворческой деятельности и содержательным изменением самих стадий этого процесса в силу имплементации цифровых технологий. По результатам анализа выявлены три типа процедурных предела: исключающие возможность изменения каких-либо стадий, допускающие изменение стадий с сохранением их сути и предполагающие возможность введения новых стадий.

**Ключевые слова:** *законодательный процесс, цифровизация, цифровые технологии, стадии законодательного процесса, пределы цифровизации.*

*Законодательный процесс и цифровизация: трансформация стадий<sup>1</sup>.*

Цифровизация законодательного процесса является одним из элементов в построении современного цифрового государства, формирование которого является одним из этапов в развитии современной государственности [11]. При этом подобного рода трансформация законодательной деятельности должна быть ограничена его конституционно-правовой природой. Это обуславливает недопустимость внедрения таких технологических решений, которые бы сущностно изменили процесс разработки, обсуждения и принятия законов. Это требование обеспечивает сохранение традиционно присущих законодательной деятельности принципов: гласности, демократизма, определенности правового регулирования и т.д.

Одним из проявлений этого требования является и сохранение стадийности законодательного процесса. Выявляя конституционное наполнение деления законодательного процесса на чтения, Конституционный Суд РФ

отмечал, что деление процедуры рассмотрения законопроектов на чтения и собственно каждое из чтений имеют значение как для обеспечения поиска наиболее адекватных нормативных решений, так и для проверки соответствия их текстуально оформленного содержания подлинному волеизъявлению законодателя; принятие акта последовательно в каждом из трех чтений – при их различном назначении в едином нормотворческом процессе – является также гарантией учета исходной позиции субъектов законодательной инициативы, поскольку изменение концепции акта не может происходить на этапе внесения поправок к нему, чтобы имеющие принципиальное значение изменения не появлялись в результате случайных, не связанных с обсуждением концепции решений; нарушение же требований к чтениям в законодательной процедуре, приводящее к искажению изначально волеизъявления и тем самым влияющее на судьбу акта в целом, свидетельствует о неконституционности такого акта не только по порядку принятия, но и, в конечном счете, по содержанию норм (см.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесе-

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16214 «Построение концептуальной модели правового обеспечения применения цифровых технологий в законодательном процессе».

нии изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан»). Представляется, что перечисленным целям служит стадийность законодательного процесса в целом как характеристика, имманентно ему присущая [9, 10].

В связи с высказанными замечаниями очевиден вывод о том, что цифровизация законодательного процесса исключает возможность коренных изменений этой деятельности и может рассматриваться как эволюционное направление в его развитии. В контексте его стадийности это также не подразумевает допустимость исключения каких-либо стадий, что по своей сути является нарушением конституционных требований и выступает пределом (одним из) цифровизации. При этом допустимо говорить о целесообразности изменения содержания отдельных стадий законодательного процесса, которые происходят в силу имплементации тех или иных цифровых технологий. Определение направлений решения вопроса о том, в какой степени и каким образом будет видоизменяться та или иная стадия законодательного процесса, и составляет предмет настоящей работы.

Вопрос о пределах цифровизации в контексте развития законодательной деятельности является крайне важным и одним из определяющих в построении научно обоснованной концепции этого процесса [18]. При этом допустимые пределы, связанные с цифровизацией, определяются не только процедурными границами (стадиями) законодательного процесса, но могут иметь и иную природу и быть обусловлены как объективными причинами (например, технологическим несовершенством тех или иных решений), так и субъективными, к которым может быть отнесено наличие либо отсутствие политической воли на имплементацию цифровых технологий в сферу публичного управления.

В настоящей статье предлагается сосредоточиться на тех процедурных ограничениях, с которыми может столкнуться цифровизация законодательного процесса и которые лежат в плоскости стадийности его осуществления. В контексте рассматриваемой проблемы достаточным будет понимание того, что

для той или иной стадии является характерным наличие определенных видов деятельности, которые могут быть автоматизированы путем внедрения соответствующих цифровых технологий.

Соответственно необходимость сохранения конституционно-правовой природы законодательного процесса в совокупности с объективными изменениями правотворческой деятельности (в части трансформации ее стадий) и образуют процедурные пределы цифровизации законодательного процесса.

*Имплементация цифровых технологий в стадии законодательного процесса: процедурные пределы.*

Процесс цифровизации в любой сфере, в том числе и в сфере законодательного процесса, связан с автоматизацией конкретной деятельности. Это предопределяет допустимость выделения двух моделей развития цифровизации:

– процесс принятия решений доводится до абсолютного автоматизма с полным исключением человека;

– когда человек сохраняет в своей компетенции принятие окончательного решения [12].

В условиях начальной стадии трансформации законодательного процесса в рамках внедрения цифровых технологий наиболее обоснованным видится использование модели, подразумевающей вовлеченность человека в деятельность по принятию законов. Это требование образует первый процедурный предел цифровизации правотворческой деятельности и предопределяет дальнейший методологический подход к цифровизации конкретных стадий – недопустимость полной автоматизации их осуществления. С течением времени этот предел может быть пересмотрен. Зависит это, в первую очередь, от результатов, которые будут получены в рамках внедрения различных технологических решений и выработанной практики по принятию нормативных правовых актов с использованием цифровых технологий.

В этой связи допустимо говорить об автоматизации стадий законодательного процесса в следующем объеме.

1. Формирование и выдвижение законодательной инициативы. Цифровизация в этой сфере может осуществляться путем создания различных онлайн-платформ, позволяющих аккумулировать инициативы, формируемые

гражданами и их объединениями непосредственно. Следует сразу отметить, что подобного рода механизмы не являются чем-то новым и распространены достаточно широко в зарубежных странах.

В рамках отечественного опыта цифровизации гражданских законодательных инициатив отметим интернет-платформу «Российская общественная инициатива», созданную на основе Указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Не вдаваясь в подробный анализ результатов деятельности данного ресурса, отметим, что выносимые на обсуждение инициативы оказывают минимальное воздействие на регулирование общественных отношений при достаточно существенной заинтересованности в данном ресурсе со стороны граждан [4].

По своей сути внедрение такого рода механизмов представляет собой развитие положений Конституции РФ, а именно ее ст. 104, которая хоть и не предусматривает возможность граждан выступать субъектами законодательной инициативы, фактически выступает конституционным основанием для реализации любой законодательной инициативы в Российской Федерации.

Соответственно создание подобного рода порталов и ресурсов по своей целевой направленности связано с дальнейшей демократизацией законодательной власти, ее сближением с гражданами. Тем не менее заявленные цели не всегда достигаются, что связано отчасти с технологическими ограничениями либо с выбранной моделью обсуждения и принятия выдвинутых инициатив [14]. В качестве общего замечания отметим, что демократизация законодательного процесса, которая достигается посредством его цифровизации, лишь на первый взгляд является очевидной [19]. В действительности внедрение цифровых технологий как специфическая практика перераспределения компетенций в рамках функционирования поля законодательной власти не гарантирует как таковое демократизацию этого процесса [2, 5]. С другой стороны, делегирование власти выступает основанием для накопления ею символического капитала и, как результат, увеличения своего

влияния [3]. Это обуславливает заинтересованность публичной власти в подобного рода инновациях.

В этой связи необходимо также остановиться и на функционирующей в настоящее время Системе обеспечения законодательной деятельности (далее – СОЗД). Возможности данной системы в основном направлены на обеспечение гласности деятельности представительного органа: помимо полной информации о внесенных в Государственную Думу инициативах, также предоставляется информация и о деятельности действующих депутатов. Кроме того, создаются дополнительные возможности для заинтересованных граждан, которые в рамках работы в личном кабинете могут выбрать интересующие законопроекты и отслеживать их дальнейшую судьбу. Если же говорить о непосредственной цифровизации законодательного процесса как деятельности уполномоченных субъектов, то в этом контексте СОЗД предоставляет достаточно ограниченный, но тем не менее важный функционал. Система подразумевает возможность взаимодействия структурных подразделений Государственной Думы, в частности комитетов, а также информирования о принятых ими решениях.

2. Подготовка проектов нормативных правовых актов. Подготовка проектов нормативных правовых актов может осуществляться в рамках использования систем машинного обучения [13], которые обеспечивают анализ текстов как предлагаемых к принятию проектов нормативных правовых актов, так и действующего законодательства, что позволяет уже на начальной стадии выявить его недостатки и оценить вероятность возможного принятия и последствия этого [15, 17]. Отметим, что о возможности самостоятельной разработки нормативных правовых актов на основе машинного обучения говорилось еще в 2017 году в рамках обсуждения вопроса о формировании единой межведомственной цифровой среды [7].

Кроме того, системы машинного обучения могут быть использованы в рамках подготовки различного рода заключений, которые формируются субъектами, участвующими в законодательном процессе. Действующая система регулирования предусматривает как минимум следующие субъекты, участвующие в подготовке подобных заключений: Государ-

ственная Дума и Совет Федерации (см.: п. 2 ст. 108, п. 3 ст. 112 Регламента Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации (утв. Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД); пп. «в» п. 1 ст. 27, п. 12 ст. 69 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (утв. Постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30 января 2002 г. № 33-СФ)), а также Общественная (см.: ст. 19 Федерального закона от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации») и Счетная палата (см.: ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»). Регламент Государственной Думы предусматривает возможность направления законопроекта и материалов к нему Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации, Правительство Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Общественную палату, а также в Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения для подготовки и представления отзывов, предложений и замечаний (ст. 108 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации).

С учетом общей нормативной и целевой природы этих заключений внедрение единого механизма, позволяющего исключить необходимость их подготовки разными субъектами, существенно бы сократило временные затраты на данных стадиях законодательного процесса.

3. Голосование по проекту нормативного правового акта – следующее направление цифровизации законодательного процесса. Действующее регулирование предусматривает возможность голосования с использованием электронной системы подсчета голосов (ст. 83 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; ст. 14 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации).

Прежде всего отметим, что голосование в рамках законодательного процесса (как по конституционно-правовой природе, так и по технологическим процедурам) во многом идентично голосованию на референдуме или выборах. Это позволяет с высокой долей уве-

ренности говорить о допустимости использования достаточно успешного опыта цифровизации этой процедуры в рамках референдумного и избирательного процессов. Основной технологией, используемой в этой связи, является технология распределенных реестров, в частности блокчейн, применение которой постепенно приобретает все более широкие рамки и исключительно из сферы финансово-экономической внедряется и в сферу государственного управления [8]. Этот факт не исключает возможности использования технологии распределенного реестра в иных аспектах деятельности законодательных (представительных) органов, которые не в полной мере связаны со стадиями законодательного процесса и поэтому не рассматриваются в настоящей статье [1].

4. Подписание и обнародование нормативного правового акта. Думается, что стадия подписания законов в контексте цифровизации правотворческого процесса не претерпит каких-либо существенных изменений. Подписание Президентом принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации закона фактически завершает законодательный процесс. В то же время следует остановиться на опубликовании принятых нормативных правовых актов, которое выступает одной из гарантий его законности (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 28 сентября 2017 г. № 1824-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ПОЛЮС-РБ» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 4 статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации, а также пунктом 4 части 1 статьи 128, частью 1 статьи 208 и частью 1 статьи 210 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»). На сегодняшний день в России функционирует официальный интернет-портал правовой информации, который является также официальным источником опубликования нормативных правовых актов (см.: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов»). Опубликование в цифровой форме актов направлено

в основном на облегчение доступа граждан к правовой информации.

Помимо самого законодательного процесса в контексте его цифровизации следует остановиться на систематизации принятых актов, которая облегчает процесс их поиска, анализа и применения. Такая деятельность может проводиться как государствами непосредственно (см., например, портал HonkKonge-Legislation). По официальным данным этот портал содержит в свободном доступе законодательство (как действующее, так и утратившее силу) начиная с 30 июня 1997 г. При этом предоставляемые копии являются «верифицированными копиями», что позволяет рассматривать этот ресурс в качестве официального источника опубликования нормативных правовых актов.

*Цифровые технологии и возможность внедрения новых стадий в правотворческий процесс.*

В рамках анализа процедурных пределов цифровизации законодательного процесса следует обратить внимание на такой вопрос, связанный с трансформацией этой сферы публичного управления, как появление новых стадий, обусловленных технологическими решениями, использование которых обеспечивает автоматизацию целого ряда аспектов. В качестве допустимых вариантов в этой связи выделим следующие стадии.

1. Общественное обсуждение. В контексте цифровизации и демократизации законодательного процесса допустимо рассмотреть возможность внедрения механизмов общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов. В сфере действующего регулирования такая возможность предоставляется в отношении тех проектов нормативных правовых актов (в большинстве своем подзаконного характера), которые размещаются на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов – <https://regulation.gov.ru/> – официальном сайте для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Думается, что такого рода механизм может быть использован и в рамках законодательного процесса. Так, в частности в момент подготовки законопроекта к первому чтению, когда обсуждается его концепция, установле-

на возможность направления запроса в иные органы публичной власти, в связи с чем представляется целесообразным внедрить обсуждение этой концепции в рамках функционирующей уже СОЗД, тем более конфигурации личного кабинета позволяют заинтересованным субъектам определить те проекты нормативных правовых актов, которые могут оказать на них наибольшее регулятивное воздействие и отслеживать их дальнейшее движение. Привлечение такого рода лиц к обсуждению концептуальных начал проекта закона позволит на самой начальной стадии предотвратить возможное недовольство определенных социальных групп.

Институционализация же такого механизма обеспечивается путем использования технологии блокчейн, которая позволит корректно и без риска изменения сохранить результаты обсуждения и предложения заинтересованных субъектов, а также внедрения систем машинного обучения, в рамках которых допустима систематизация и оценка полученных предложений, в анализе которых на предмет их значимости может быть полезен опыт e-Discovery – технологии, используемой в рамках ознакомления с документами на начальных стадиях судебных споров [16].

2. Оценка степени сложности текста нормативного правового акта и прогноза качества правоприменительной практики. Внедрение данной стадии обусловлено существенно возрастающей сложностью нормативных текстов, которая за последнее время продолжает увеличиваться. Такого рода усложнение проявляется, во-первых, в лексической составляющей (рост числа знаменательных слов в предложении, нередко предложения, состоящие из 50 и более слов), во-вторых, в грамматической, связанной с ростом числа простых предложений в составе сложного, вставных конструкций и т.д., а также с логической составляющей, проявляющейся в росте числа единичных норм, состоящих из субъекта-действия-объекта-обстоятельств в составе длинных перечислений.

Все это очевидно оказывает влияние и на последующую правоприменительную практику. Минимизация же негативных эффектов от такого рода усложнения нормативных текстов связана с выявлением подобных проблем еще на стадии разработки и принятия нормативных правовых актов. С технологической точ-

ки зрения реализация подобной оценки будет основываться на анализе машинными методами степени сложности нормативных правовых актов на основе выработанных заранее показателей (критериев) сложности. Такого рода критерии должны быть положены в основу формирования предельно допустимого значения индекса сложности. Возможность внедрения данной стадии обусловлена также проведением социологических исследований, направленных на формирование представления о восприятии лицами различных нормативных правовых актов в зависимости от значения индекса сложности. Это (в совокупности с анализом проблем в правоприменении актов) позволит выработать общие закономерности влияния тех или иных критериев на индекс сложности текста, а также сформировать рекомендации по его оптимизации.

3. Оценка поправок, вносимых в процессе рассмотрения проекта закона. Необходимость подобной стадии обусловлена существующими в нынешней модели законодательного процесса недостатками, которые позволяют в рамках одного законопроекта при помощи вносимых поправок изменять его концепцию либо фактически регулировать совсем иную сферу общественных отношений. В юридической литературе такого рода действия называются технологией «выдвижных ящиков» [6]. В рамках этой стадии предлагается по заранее обозначенным критериям проверять текст проекта на предмет его соответствия первоначально обозначенным целям. Это позволит обеспечить соответствие законодательной деятельности принципу доверия, что важно как и в целом в рамках функционирования государства, так и в условиях цифровизации правотворческой деятельности, поскольку проблема выстраивания доверительных отношений между человеком и компьютером (особенно в случае принятия решений по сложным вопросам) является одной из важных в сфере их взаимодействия.

Соответственно процедурные пределы цифровизации законодательного процесса предопределены его стадийностью и проявляются в наличии, во-первых, стадий, которые не претерпевают изменений, например, подписание принятого закона; во-вторых, в наличии стадий, содержательное наполнение которых изменяется в условиях внедрения различных технологических решений – такие изменения затрагивают большинство стадий

законодательного процесса; в-третьих, в появлении возможности внедрения новых стадий в законодательный процесс – примерами могут служить расширение сферы общественного обсуждения и оценка сложности нормативного текста. В рамках указанных пределов и допустимо проводить цифровизацию законодательного процесса.

Таким образом, наличие процедурных пределов (как и пределов вообще) цифровизации связано с противоречивостью самого этого процесса – с наличием как очевидно позитивных моментов, связанных с повышением эффективности законодательной деятельности и возможности учета большого спектра информации при решении различных вопросов, так и проблемных аспектов, связанных, например, с риском абсолютной автоматизации и бесконтрольности процессов по принятию законов.

Следовательно, заранее обозначенные, научно и методологически обоснованные пределы осуществления этого процесса выступают гарантом конституционности перехода к цифровому законодательному процессу и формированию нормативно-правовой основы цифрового государства.

#### *Литература*

1. Баракина, Е. Ю. Формирование межрегиональной базы данных о состоянии законодательной работы на федеральном и региональном уровнях на основе систем распределенного реестра / Е. Ю. Баракина // Конституционное и муниципальное право. – 2019. – № 5. – С. 31–37.
2. Бурдые, П. Дух государства: генезис и структура бюрократического поля / П. Бурдые // Поэтика и политика. Альманах Российско-французского центра социологии и философии Института социологии Российской Академии наук. – М.: Институт экспериментальной социологии, СПб.: Алетейя, 1999. – С. 125–166.
3. Бурдые, П. Практический смысл / П. Бурдые. – СПб.: Алетейя, 2001. – 562 с.
4. Видясова, Л. А. Исследование результативности работы портала «Российская общественная инициатива» / Л. А. Видясова, Я. Д. Тензина // Государство и граждане в электронной среде. – 2017. – № 1. – С. 56–65.
5. Жувенель, Б. Власть. Естественная история ее возрастания / Б. Жувенель. – М.: ИРИСЭН, Мысль, 2011. – 546 с.

6. Заикин, С. С. Технология «выдвижных ящиков» в российском законодательном процессе / С. С. Заикин // Сравнительное конституционное обозрение. – 2019. – № 2 (129). – С. 15–32.
7. Искусственный интеллект напишет законопроект. URL: <https://iz.ru/news/677927>.
8. Клечиков, А. В. Блокчейн-технологии и их использование в государственной сфере / А. В. Клечиков, М. М. Пряников, А. В. Чугунов // International Journal of Open Information Technologies, 2017, Vol. 5, no. 12, pp. 123–129.
9. Кравцова, Е. А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации / Е. А. Кравцова // Конституционное и муниципальное право. – 2018. – № 1. – С. 46–48.
10. Крашенинников, П. В. Закон и законотворческий процесс / П. В. Крашенинников. – М.: Статут, 2017. – 160 с.
11. Ромашов, Р. А. Цифровое государство (digitalstate) – новый тип государства или форма глобального мирового порядка? / Р. А. Ромашов // История государства и права. – 2017. – № 4. – С. 3–11.
12. Andre Le Sueur. Robot Government: Automated Decision-making and its Implications for Parliament // Parliament: Legislation and Accountability. Oxford. Hart Publishing, 2016, pp. 183–203.
13. Harry Surden. Machine Learning and Law // Washington Law Review, 2014, Vol. 89, no. 1, pp. 87–115.
14. Helene Laglamet. Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of CrowdLaw // Proceedings of the 51-st Hawaii International Conference on System Science, 2018, pp. 2309–2319.
15. John J. Nay. Predicting and Understanding Law-Making with Machine Learning. PLOS ONE. 12 (5), pp. 1–12.
16. Kevin D. Ashley and Stefanie Brüninghaus. Computers models for legal prediction // Jurimetrics, 2006, Vol. 46, no. 3, pp. 318–326.
17. Radoslaw Zubek, Abhishek Dasgupta, David Doyle. Predicting the Impact of Legislative Texts: An Application of Supervised Machine Learning to Statutory Instruments in the United Kingdom, 2005–2015. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/6774/1556f715a5594e431d21832f6afa9bf90c9b.pdf>.
18. Thomas Burri. Machine Learning and the Law: 5 Theses (January 3, 2017). Paper accepted at NIPS 2016 (Barcelona). P. 2. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2927625>.
19. Zach Bastick. Digital Limits of Government: The Failure of E-Democracy // Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation. Springer International Publishing, 2017, pp. 3–14.

**Зенин Сергей Сергеевич** – кандидат юридических наук, директор, НИИ, Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва. E-mail: [zeninsergei@mail.ru](mailto:zeninsergei@mail.ru).

**Кутейников Дмитрий Леонидович** – кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права, Университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва. E-mail: [kuteynikov@me.com](mailto:kuteynikov@me.com).

**Япрынцев Иван Михайлович** – кандидат юридических наук, советник судьи, Конституционный Суд Российской Федерации, г. Москва. E-mail: [thevanfirst@gmail.com](mailto:thevanfirst@gmail.com).

**Ижаев Осман Аликович** – кандидат юридических наук, консультант юридического отдела, Московская городская избирательная комиссия, г. Москва. E-mail: [izhaev.osman@gmail.com](mailto:izhaev.osman@gmail.com).

*Статья поступила в редакцию 26 июня 2019 г.*

## PROCEDURAL LIMITS OF DIGITALIZATION OF THE LEGISLATIVE PROCESS

**S. S. Zenin, D. L. Kuteinikov**

*University named after O. E. Kutafin (MSAL), Moscow, Russian Federation,*

**I. M. Yapryntsev**

*Constitutional Court of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation,*

**O. A. Izhaev**

*Moscow City Election Commission, Moscow, Russian Federation*

This article is dedicated to the understanding of procedural limits of law-making process digitalization. These limits are determined by the necessity to keep constitutional and legal nature of such process and substantial changes of stages of law-making process caused by the implementation of different digital technologies. It is concluded that there are three types of such limits: one of them rejects the possibility of change, second implicates the transformation of some stages and the last one deals with the institutionalization of new stages in law-making process.

**Keywords:** *law-making process, digitalization, digital technologies, stages of law-making process, limits of digitalization.*

### References

1. Barakina E. YU. [Formation of an interregional database on the state of legislative work at the Federal and regional levels on the basis of distributed register systems]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo [Constitutional and municipal law]*, 2019, no. 5, pp. 31–37. (in Russ.)
2. Burd'ye P. *Dukh gosudarstva: genezis i struktura byurokraticheskogo polya* [The spirit of the state: Genesis and structure of the bureaucratic field]. *Poetika i politika. Al'manakh Rossiysko-frantsuzskogo tsentra sotsiologii i filosofii Instituta sotsiologii Rossiyskoy Akademii nauk* [Poetics and politics. Almanac of the Russian-French center of sociology and philosophy of the Institute of sociology of the Russian Academy of Sciences]. Moscow, St. Petersburg, 1999, pp. 125–166. (in Russ.)
3. Burd'ye P. *Prakticheskiy smysl* [Practical sense]. St. Petersburg, 2001, 562 p.
4. Vidyasova L. A., Tensina YA. D. [Study of the effectiveness of the portal "Russian public initiative"]. *Gosudarstvo i grazhdane v elektronnoy srede [State and citizens in the electronic environment]*, 2017, no. 1, pp. 56–65. (in Russ.)
5. ZHuvnel' B. *Vlast'. Estestvennaya istoriya eye vozrastaniya* [Authority. The natural history of its growth]. Moscow, 2011, 546 p.
6. Zaikin S. S. [Technology of "drawers" in the Russian legislative process]. *Sravnitel'noye konstitutsionnoye obozreniye [Comparative constitutional review]*. 2019, no. 2 (129), pp. 15–32. (in Russ.)
7. *Iskusstvennyy intellekt napishet zakonoprojekty* [Artificial intelligence will write bills]. URL: <https://iz.ru/news/677927>.
8. Klechikov A. V., Pryanikov M. M., CHugunov A. V. [Blockchain technologies and their use in the public sphere]. *International Journal of Open Information Technologies*, 2017, Vol. 5, no. 12, pp. 123–129.
9. Kravtsova E. A. [Planning of legislative process as a part of legislative activity of legislative (representative) bodies of subjects of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo [Constitutional and municipal law]*, 2018, no. 1, pp. 46–48. (in Russ.)
10. Krashennnikov P. V. *Zakon i zakonotvorcheskiy protsess* [Law and legislative process]. Moscow, 2017, 160 p.



11. Romashov R. A. [Digital state (digitalstate) – a new type of state or a form of global world order?]. *Istoriya gosudarstva i prava [History of state and law]*, 2017, no. 4, pp. 3–11. (in Russ.)
12. Andre Le Sueur. Robot Government: Automated Decision-making and its Implications for Parliament // *Parliament: Legislation and Accountability*. Oxford. Hart Publishing, 2016, pp. 183–203.
13. Harry Surden. Machine Learning and Law // *Washington Law Review*, 2014, Vol. 89, no. 1, pp. 87–115.
14. Helene Laglamet. Can Digital Technologies Create a Stronger Model for Democratic Participation? The Case of CrowdLaw // *Proceedings of the 51-st Hawaii International Conference on System Science*, 2018, pp. 2309–2319.
15. John J. Nay. Predicting and Understanding Law-Making with Machine Learning. *PLOS ONE*. 12 (5), pp. 1–12.
16. Kevin D. Ashley and Stefanie Brüninghaus. Computers models for leagal prediction // *Jurimetrics*, 2006, Vol. 46, no. 3, pp. 318–326.
17. Radoslaw Zubek, Abhishek Dasgupta, David Doyle. Predicting the Impact of Legislative Texts: An Application of Supervised Machine Learning to Statutory Instruments in the United Kingdom, 2005–2015. Available at: <https://pdfs.semanticscholar.org/6774/1556f715a5594e431d21832f6afa9bf90c9b.pdf>.
18. Thomas Burri. Machine Learning and the Law: 5 Theses (January 3, 2017). Paper accepted at NIPS 2016 (Barcelona). P. 2. Available at: <https://ssrn.com/abstract=2927625>.
19. Zach Bastick. Digital Limits of Government: The Failure of E-Democracy // *Beyond Bureaucracy: Towards Sustainable Governance Informatisation*. Springer International Publishing, 2017, pp. 3–14.

**Sergey Sergeevich Zenin** – Candidate of Sciences (Law), Director, Research Institute, University named after O. E. Kutafin (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: zeninsergei@mail.ru.

**Dmitry Leonidovich Kuteynikov** – Candidate of Sciences (Law), senior lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law, University named after O. E. Kutafin (MSAL), Moscow, Russian Federation. E-mail: kuteynikov@me.com.

**Ivan Mikhailovich Yaprntsev** – Candidate of Sciences (Law), Advisor to the judge, Constitutional Court of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation. E-mail: thevanfirst@gmail.com.

**Osman Alikovich Izhaev** – Candidate of Sciences (Law), consultant of the legal Department, Moscow City Election Commission, Moscow, Russian Federation. E-mail: izhaev.osman@gmail.com.

*Received 26 June 2019.*

---

**ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ**

Зенин, С. С. Процедурные пределы цифровизации законодательного процесса / С. С. Зенин, Д. Л. Кутейников, И. М. Япрынтцев, О. А. Ижаев // *Вестник ЮУрГУ. Серия «Право»*. – 2019. – Т. 19, № 3. – С. 72–80. DOI: 10.14529/law190311.

**FOR CITATION**

Zenin S. S., Kuteinikov D. L., Yaprntsev I. M., Izhaev O. A. Procedural limits of digitalization of the legislative process. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 3, pp. 72–80. (in Russ.) DOI: 10.14529/law190311.