

**Перспективы применения машиночитаемого права в сфере
контрольной (надзорной) деятельности органов исполнительной власти**
**Prospects for the application of machine-readable law in the sphere of
control (supervisory) activities of executive authorities**

Яцкевич Д.А.

Московский государственный юридический университет

имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

(научный руководитель: доцент, к.ю.н. Э.П. Андрюхина)

Yatskevich D. A.

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Аннотация: в статье рассматривается новое для юридической науки и практики явление – машиночитаемое право. Автором приводится пояснение машиночитаемого права, его отграничение от машиночитаемого формата документов, которые активно применяются в ходе миграционного контроля. Автором рассматривается возможность применения машиночитаемого права в деятельности органов исполнительной власти в ходе осуществления контрольных (надзорных) мероприятий. Приведены положительные эффекты внедрения машиночитаемого права, в числе которых сокращение числа выездных проверок, сокращение времени на проведение контрольных (надзорных) процедур за счет автоматизированного сбора и обработки данных, исключение двусмысленного толкования нормативных требований, и как следствие, прозрачность самого процесса, повышение уровня доверия подконтрольных субъектов. Раскрыты барьеры, которые ограничивают возможность применения машиночитаемого права на современном этапе, в числе которых непригодность нормативных правовых актов к автоматизации, бланкетный и отсылочный характер большинства норм, наличие законодательных ограничений, отсутствие стандартов для перевода нормативных правовых актов в машиночитаемый формат.

Ключевые слова: машиночитаемое право, автоматизация права, контроль (надзор), органы исполнительной власти, реестр обязательных требований.

Abstract: the article discusses a new phenomenon for legal science and practice – machine-readable law. The author provides an explanation of the machine-readable law, its differentiation from the machine-readable format of documents that are actively used during migration control. The author considers the possibility of applying machine-readable law in the activities of executive authorities during the implementation of control (supervisory) measures. The positive effects of the introduction of machine-readable law are presented, including a reduction in the number of on-site inspections, a reduction in the time for conducting control (supervisory) procedures due to automated data collection and processing, the exclusion of ambiguous interpretation of regulatory requirements, and as a result, transparency of the process itself, an increase in the level of trust of controlled entities. The barriers that limit the possibility of applying machine-readable law at the present stage are disclosed, including the unsuitability of regulatory legal acts for automation, the blank and reference nature of most norms, the presence of legislative restrictions, the lack of standards for translating regulatory legal acts into a machine-readable format.

Keywords: machine-readable law, automation of law, control (supervision), executive authorities, register of mandatory requirements.

Одним из актуальных направлений в сфере цифровизации права является машиночитаемое право. Современный уровень технологического развития позволяет частично автоматизировать правотворческую и правоприменительную деятельность. Автоматизация права предполагает возможность создания, интерпретации и исполнения норм в автоматическом режиме с помощью информационных технологий. В настоящее время активно применяется мета-разметка, которая добавляет к существующим документам

ссылки, понятные машинам. Подобная технология получила название – машиночитаемый стандарт или машиночитаемое право.

В области исследований машиночитаемого законодательства присутствует лишь небольшое количество работ российских и зарубежных авторов. Например, И.В.Понкин рассматривает машиночитаемое и машиноисполняемое право, под которыми предлагает понимать особые инструментальные онтологии и формат (создания и представления) актов нормативного правового и нормативного технического регулирования на основе специально разрабатываемых языков, гибридизированных из стандартизированных компьютерных языков (машинных кодов) и специальных юридических метаязыков (с мета-данными (с мета-разметками, с цифровыми «заметками на полях») и с юридико-техническими конструкциями в формализованно-цифровизированных онтологиях), позволяющие достичь и обеспечить высокую степень автоматизации решения спектра задач юридического порядка, в том числе позволяющие компьютерно-программным комплексам автоматически распознавать (считывать) непосредственно в первоисточниках, находить, «понимать» и интерпретировать тексты таких актов (и их комплексов), а также их исполнять или обеспечивать их исполнение¹. Схожее понимание машиночитаемого права приводит А.М. Вашкевич, который понимает под ним набор норм, которые могут быть автоматически интерпретированы с помощью информационных технологий². Таким образом, понимание машиночитаемого права заключается в переводе норм права с естественного языка, привычного человеку, на формальный код, который становится понятным информационным системам, но при этом исходный текст должен оставаться понятным и человеку. В свою очередь же, машиноисполняемость является следующим этапом, когда

¹ Понкин И.В. Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права: актуальность, назначение, место в RegTech, содержание, онтология и перспективы // International Journal of Open Information Technologies. – 2020. – Т. 8. – № 9. – С. 59-69.

² Вашкевич А. М. Автоматизация права: право как электричество. — М.: Симплоер, 2019. С. 256

компьютерная программа может привести в действие положения того или иного нормативного правового акта или технического документа, например, в рамках контрольных (надзорных) мероприятий органов исполнительной власти.

В деятельности органов исполнительной власти машиночитаемый формат документов не является новеллой - действует большое количество актов, регламентирующих данный формат предоставления информации. К примеру, Постановление Правительства РФ от 09 июня 2003г. № 335 «Об утверждении Положения об установлении формы визы, порядка и условий её оформления и выдачи, продления срока ее действия, восстановления ее в случае утраты, а также порядка аннулирования визы» (в части формы и порядка заполнения машиночитаемого визового бланка, вклеиваемого в паспорт), Приказ МВД России от 04 февраля 2019г. № 48 «Об утверждении Правил заполнения бланка удостоверения беженца, в том числе машиночитаемой зоны», Приказ МВД России от 31 марта 2021г. № 186 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по оформлению и выдаче паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации» и иные. Как видно, приведенные акты применимы к сфере миграционного контроля, где активно распространены бланки со строго определенными полями для заполнения. Однако, приведенные примеры сложно называть машиночитаемым правом. Представляется, что подобное можно считать машиночитаемым форматом документа, потому что система позволяет только лишь считывать информацию с таких бланков, но никак не понимает содержание такой информации.

В 2021 году Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности утвердила первый в

Российской Федерации документ в сфере машиночитаемого права - Концепция развития технологий машиночитаемого права³. Одним из блоков, где машиночитаемое право может быть особенно востребованным, авторы Концепции называют контрольную (надзорную) деятельность.

Большое значение при проведении контрольных (надзорных) мероприятий имеют различного рода анкеты или проверочные листы, некоторые из которых (например, в деятельности МВД РФ, ФНС РФ) уже заполняются в электронном виде. Представляется, что следующим шагом может стать автоматизированное заполнение полей при помощи технологий машиночитаемого права. Информация, которая вносится в анкеты, передается в информационную систему посредством ее получения с датчиков или локальных актов, которые могут находиться в локальной информационной системе предприятия.

В качестве потенциальных сфер, где возможно проведения контрольных (надзорных) мероприятий без прямого взаимодействия контролирующего органа и подконтрольного субъекта, можно назвать следующие:

1) Параметры окружающей среды (воды, почвы, атмосферный воздух, недра) – в части риска загрязнения отходами производства, шумовыми загрязнениями и т.д., где введется обязательный экологический мониторинг при помощи соответствующих датчиков. Процедура получения информации с датчиков и их передача в лаборатории также может быть автоматизирована. Полученная с предприятий информация без участия человека сверяется информационной системой с теми показателями, которые установлены в нормативных правовых актах, ГОСТах и иных документах.

2) Параметры с объектов газоснабжения;

3) Параметры с объектов электроэнергетики;

³ Концепция развития технологий машиночитаемого права, утв. Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 15 сентября 2021 г. N 31). [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_396491/ (дата обращения: 09.10.2022)

- 4) Параметры с объектов телекоммуникации;
- 5) Параметры с объектов водоснабжения и водоотведения.

Говоря об автоматическом сборе данных с датчиков, отдельно стоит остановиться на перспективе автоматизации мониторинга и сбора различных показателей хозяйственной деятельности субъектов. Применение технологий машиночитаемого права в сфере мониторинга, посредством сравнения полученных данных с нормативными требованиями позволит предупреждать риски нарушения требований законодательства, оперативно реагировать, если нарушение имеет место быть, и как следствие - сокращать количество выездных проверок, заменяя их на дистанционный формат.

Сравнение полученных данных с требованиями законодательства будет возможно при применении технологий искусственного интеллекта при удаленном изучении локальных, корпоративных актов организаций на предмет соответствия требованиям действующего законодательства.

Основной эффект от применения машиночитаемого права в деятельности органов исполнительной власти в ходе осуществления контрольных (надзорных) мероприятий может быть сведен к сокращению проверок. Цифровые технологии позволят минимизировать необходимость личного присутствия контролирующего органа.

Следующий положительный эффект заключается в снижении субъективного влияния человека. Действующие правовые нормы с высокой долей риска сформулированы так, что не исключают двусмысленную трактовку в ходе правоприменения. Применяя технологии машиночитаемого права, в основе которого лежит формальный язык, правоприменитель сможет обеспечить однозначность трактовки положений актов. Подобное позволит выстраивать процесс проведения контрольных (надзорных) мероприятий наиболее прозрачно, что позволит повысить уровень доверия подконтрольных лиц, обеспечить предсказуемость контрольных (надзорных) мероприятий.

Контрольная (надзорная) деятельность органов исполнительной власти базируется на огромном количестве нормативных и технических требований.

В феврале 2021 года Правительство Российской Федерации утвердило Постановление, положившее начало созданию реестра обязательных требований⁴. Реестр обязательных требований создан в рамках проведения «регуляторной гильотины» в сфере контрольной (надзорной) деятельности. Основная цель заключается в сборе всех существующих требований к предпринимательству в одном реестре, что позволит обеспечить прозрачность контрольных (надзорных) процедур, повысить информированность предпринимателей о предъявляемых требованиях.

На данном этапе ответственными органами исполнительной власти ведется наполнение реестра сведениями. Как указано в п.3 ст.10 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ⁵ Правительство Российской Федерации вправе утвердить требования к форме и формату установления обязательных требований в целях перевода их в машиночитаемый вид (формат). Представляется, что подобное положение можно рассматривать в качестве потенциального направления, цели развития реестра обязательных требований. Однако, сложно представить, что подобная цель будет достигнута в скором времени по причине наличия достаточно серьезных ограничений.

Можно выделить следующие барьеры активного внедрения машиночитаемого и машиноисполняемого права в Российской Федерации:

- непригодность большинства нормативных правовых актов к автоматизации;
- отсутствие стандартов в данной сфере;
- зависимость нормативных правовых актов между собой;
- лингвистические ограничения;
- необходимость соблюдения принципа правовой определенности;

⁴ Постановление Правительства РФ от 06 февраля 2021г. № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (вместе с «Планом-графиком формирования реестра обязательных требований») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. - №7, ст. 1132. – С. 1033- 1195

⁵ Федеральный закон от 31 июля 2020г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. - № 31 (часть I), ст. 5006. – С.5001 - 5161.

- необходимость участия человека в применении некоторых норм;
- законодательные ограничения, предписывающие сдавать определенную документацию на бумажном носителе.

Существующее законодательство написано на естественном языке, понятном человеку, однако такой язык не пригоден для перевода его в машиночитаемый вид. Наличие большого количества оценочных категорий, неоднозначность формулировок в нормативных актах и многое другое порождает правовую неопределенность⁶. Поэтому в машиночитаемый формат не могут быть переведены уже существующие нормативные правовые акты, в том числе, содержащие обязательные требования. Однако, нельзя исключать, что отдельные технические регламенты и стандарты все-таки могут быть переложены на формальный язык.

Как отмечалось ранее, естественный язык для применения машиночитаемого права необходимо формализовать. В рамках национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» запланировано поэтапное внедрение механизмов формирования и использования машиночитаемых норм⁷. Подобный механизм должен предусматривать стандарты для подготовки новых нормативных актов в части формулировок и терминологии.

Представляется, что разработка таких стандартов и будет являться той возможностью, с помощью которой будут нивелированы ряд обозначенных барьеров. Однако, наличие законодательных ограничений и необходимость участия человека при осуществлении отдельных процедур может оставаться отдельным сдерживающим фактором.

⁶ Савельев Д.А. Исследование сложности предложений, составляющих тексты правовых актов органов власти Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 1. – С. 50-74.

⁷ "Паспорт национального проекта "Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации" (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/c42c635dfbda3e0d770c735262509e8949567aa9/ (дата обращения: 12.10.2022)

Возвращаясь к реестру обязательных требований, важно отметить, что первоначальная задумка инициаторов его создания – просветительская деятельность, автоматическая проверка дублирования требований в существующих нормативных актах, может быть дополнена и иными. Например, в направлении автоматизации контрольной (надзорной) деятельности органов исполнительной власти возможна интеграция государственного реестра с локальными информационными системами предпринимателей. Система, применяя технологии машиночитаемого права и машинного обучения, самостоятельно осуществляет проверку соответствия нормативным требованиям, и в случае необходимости информирует о нарушении.

В данном случае важно обеспечивать совместимость машиночитаемых норм при необходимости их сопоставления. Например, необходимость выдачи предписания в случае выявления нарушения в ходе проведения проверки. Подобное возможно не столько при написании алгоритма, сколько в формировании смысловой взаимосвязи, которую искусственный интеллект должен понимать.

Контрольные (надзорные) мероприятия не могут существовать в вакууме, так же и машиночитаемое право. Необходимо обеспечить поступление новой информации из внешнего мира, которая при контроле (надзоре) уже существует в структурированном виде – это платёжные системы, реестры, базы данных, сведения с датчиков и т.д. В данном случае важно обеспечить разработку и внедрение не только «лингвистических» стандартов, но и стандартов форматов обмена данными между, например, реестром обязательных требований и локальными системами подконтрольных субъектов. Также могут применяться технологии искусственного интеллекта, способные распознавать в поступающей информации те признаки, которые могут повлиять на исполнение автоматизированных норм.

Таким образом, развитие технологий, формирующее предпосылки перехода к новому технологическому укладу, определяет совершенствование

правоприменения – это разработка инструментов и стандартов, позволяющих создавать изначально понятные и исполнимые машинами акты на русском языке. Для разработки подобного инструмента требуется перевод нормативных правовых документов в машиночитаемый и машинопонимаемый формат и разработка машиноисполняемых программных инструментов.

Обозначенные перспективы развития контрольной (надзорной) деятельности в части обеспечения ее прозрачности, сокращения времени на проведение проверок и участие человека являются перспективным направлением внедрения машиночитаемого права в деятельность органов исполнительной власти.

Однако, беря во внимание тот факт, что машиночитаемое право в Российской Федерации находится еще только на этапе своего формирования, а документы стратегического планирования, федеральное законодательство содержат цель в виде разработки стандартов и правил перевода данных в машиночитаемый формат, то сейчас наиболее актуальным является первоначальная их разработка. В дальнейшем может быть выбрана отдельная сфера контроля (надзора), содержащая минимальное количество ограничений с точки зрения законодательства, для проведения апробации технологий машиночитаемого права в деятельности органов исполнительной власти.

Библиография

Вашкевич А.М. Автоматизация права: право как электричество. — М.: Симплоер, 2019. С. 256.

Вашкевич А.М. Дуюнов А. Автоматизация права: Законодательство. Публичное правоприменение. Договоры и частно-правовые нормы. Ограничения: Концепция. - М.: Симплоер, 2019. – С.19.

Понкин И.В. Концепт машиночитаемого и машиноисполняемого права: актуальность, назначение, место в РегТехе, содержание, онтология и перспективы // International Journal of Open Information Technologies. – 2020. – Т. 8. – № 9. – С. 59-69.

Романов А.Ю. Проблемы перевода норм права в машиночитаемый вид и автоматизации их применения судом // Круглый стол «Язык правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений» (Москва, 25.09.2019). - М.: ИНФРА-М, 2019. - С. 218-222.

Савельев Д.А. Исследование сложности предложений, составляющих тексты правовых актов органов власти Российской Федерации / Д. А. Савельев // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2020. – № 1. – С. 50-74.

Федеральный закон от 31 июля 2020г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2020. - № 31 (часть I), ст. 5006. – С.5001 - 5161.

Постановление Правительства РФ от 06 февраля 2021г. № 128 «Об утверждении Правил формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований» (вместе с «Планом-графиком формирования реестра обязательных требований») // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2021. - №7, ст. 1132. – С. 1033- 1195

Bibliography

Vashkevich A.M. Automation of law: law as electricity. — М.: Simpler, 2019. p. 256.

Vashkevich A.M. Dunov A. Automation of law: Legislation. Public law enforcement. Contracts and private law norms. Limitations: Concept. - М.: Simpler, 2019. – p.19.

Ponkin I.V. The concept of machine-readable and machine-executable law: relevance, purpose, place in RegTech, content, ontology and prospects // International Journal of Open Information Technologies. – 2020. – Vol. 8. – No. 9. – pp. 59-69.

Romanov A.Yu. Problems of translating legal norms into machine-readable form and automating their application by the court // Round table "The language of law-making in the conditions of digitalization of public relations" (Moscow, 25.09.2019). -Moscow: INFRA-M, 2019. - pp. 218-222.

Saveliev D.A. The study of the complexity of proposals that make up the texts of legal acts of the authorities of the Russian Federation / D. A. Saveliev // Pravo. Journal of the Higher School of Economics. – 2020. – No. 1. – pp. 50-74.

Federal Law No. 247-FZ of July 31, 2020 "On Mandatory requirements in the Russian Federation" // Collection of Legislation of the Russian Federation. Federation. – 2020. - No. 31 (Part I), art. 5006. – p.5001 - 5161.

Resolution of the Government of the Russian Federation dated February 06, 2021 No. 128 "On approval of the Rules for the formation, maintenance and updating of the register of mandatory requirements" (together with the "Schedule plan for the formation of the register of mandatory requirements") // Sobr. legislation of the Russian Federation. Federation. – 2021. - No. 7, art. 1132. – p. 1033- 1195

Яцкевич Д.А.

Андрюхина Э.П.

