

Переслегин Сергей Борисович —

директор Центра экономики знаний Международного научно-исследовательского института проблем управления, президент Фонда работников науки и культуры «Энциклопедия», научный руководитель проектной группы «Знаниевый реактор».

Sergey B. Pereslegin —

International Research Institute for Advanced Systems.

## Российское законодательство как *BigData*

### Отрасли и предметы права

В настоящее время в российском законодательстве выделяется *11 отраслей права*: конституционное право, административное (управленческое) право, гражданское право, уголовное право, гражданское процессуальное право, арбитражное процессуальное право, уголовно-процессуальное право, уголовно-исполнительное право, финансовое право (бюджетное, налоговое, банковское валютное), трудовое право, земельное право.

К предметам правового ведения Российской Федерации относится 40 основных позиций:

- принятие и изменение Конституции РФ и федеральных законов, контроль над их исполнением;
- федеративное устройство и территория РФ;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина;
- гражданство;
- регулирование и защита прав национальных меньшинств;

- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности;
- формирование федеральных органов исполнительной власти;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- установление правовых основ единого рынка;
- валютное, кредитное, финансовое, таможенное регулирование, федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- денежная эмиссия;
- основы ценовой политики;
- федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы;

УДК 347(470+571)

Попытка построения в России правового государства привела к созданию весьма запутанной и неработоспособной юридической системы. Одни российские законы имеют советское, если не более раннее, происхождение, другие связаны с международным и зарубежным законодательством, третьи являются плодом мыслительной деятельности Государственной думы, а четвертые сочинены исполнительной властью или даже отдельными ее ветвями, поскольку существует также региональное и местное законодательство. В данной работе авторы анализируют российское законодательство, используя «коммунальное понимание» законов, то есть не проводя формального различия между собственно законами и нормативными актами, действующими на всей территории РФ и обязательными для исполнения.

### Ключевые слова

Области права, структура законодательства Российской Федерации, база данных, машинная структура законов, стратегическое управление.



- ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы;
  - федеральный транспорт и пути сообщения;
  - федеральная информация и связь;
  - деятельность в космосе;
  - внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры РФ, вопросы войны и мира;
  - внешнеэкономические отношения РФ;
  - оборона и безопасность РФ;
  - оборонное производство;
  - определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества;
  - производство ядовитых веществ и порядок их использования;
  - производство наркотических средств и порядок их использования;
  - определение статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ;
  - судопроизводство;
  - прокуратура;
  - уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование;
  - гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство;
  - правовое регулирование интеллектуальной собственности;
  - федеральное коллизионное право;
  - метеорологическая служба;
  - стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени;
  - геодезия и картография, наименования географических объектов;
  - официальный статистический и бухгалтерский учет;
  - государственные награды и почетные звания РФ;
  - федеральная государственная служба.
- Еще 25 пунктов относятся к *совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации*:

## Russian Legislation as *BigData*

An attempt to establish a rule of law in Russia resulted in creation of a very complicated and inefficient legal system. Some Russian laws have a Soviet, if not earlier, origin, others are related to international and foreign law, yet others are the fruit of the State Duma thinking activity, still others are composed by executive authority or even its separate branches, since regional and local legislation also exists. In this paper, the authors analyze Russian legislation applying the “communal conception” of laws, that is without making a formal distinction between properly laws and normative acts that are in force throughout the whole territory of the Russian Federation and binding for execution.

### Keywords

Areas of law, legislation structure in the Russian Federation, database, machine structure of laws, strategic management.

- обеспечение соответствия конституций и законов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам;
- обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;
- режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование;
- охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории;
- охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;
- координация вопросов здравоохранения;
- защита семьи, материнства, отцовства и детства;
- социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное и административно-процессуальное законодательство;
- трудовое законодательство;

➤ **Конституция РФ является законом прямого действия.**



- семейное законодательство;
- жилищное законодательство;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах;
- законодательство об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов, прокуратура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ;
- выполнение международных договоров РФ.

### Структура законодательства РФ

Сегодня в России существует вертикальная и горизонтальная иерархия правовых актов, устанавливающих систему приоритетов.

С вертикальной еще можно разобраться.

Российское законодательство насчитывает 14 иерархических уровней.

Первым уровнем является Конституция РФ. На этом уровне есть только один правовой документ, собственно Конституция. Она принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., то есть два технологических уклада назад, и фиксирует реальность политической жизни на период распада СССР.

Важно, что Конституция РФ является законом прямого действия.

На втором уровне находятся поправки к Конституции РФ. Здесь можно говорить о двух подуровнях: поправки, изменяющие саму Конституцию (их три), поправки, регулирующие изменение территориального устройства РФ, то есть редакцию ст. 65 Конституции (их около четырнадцати).

Третий уровень включает федеральные конституционные законы (ФКЗ), их на 2015 г. принято 93.

Припишем международным договорам и соглашениям РФ четвертый уровень. Здесь, конечно, возникает существенная проблема. Формально на территории Российской Федерации действует правило приоритета международных законов над внутренним законодательством (п. 4

ст. 15) Конституции РФ: «*Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора*»). Однако в п. 1 той же статьи указывается, что «*Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации*». Возникает коллизия, трудно разрешимая и на юридическом, и на фактическом уровне.

Мы склонны считать, что *международные законы и отношения* находятся ниже уровня Конституции, поправок к ней и федеральных конституционных законов. В логике п. 4 ст. 15 Конституции РФ они, однако, де-юре находятся выше федеральных законов. Де-факто они, надо полагать, находятся значительно ниже. Число *действующих* международных договоров и соглашений с участием России оценить трудно, общее их количество составляет около шести тысяч.

Далее идут кодексы РФ, которых насчитывается 19 (действующих), один кодекс состоит из двух, еще один из четырех частей. Это пятый уровень законодательства.

На шестом уровне находятся федеральные законы, принимаемые Государственной думой, одобряемые Советом Федерации. Иными словами, законы этого уровня принимаются и одобряются Федеральным собранием. На 2015 г. в России действовало 5350 федеральных законов, на данный момент их насчитывается 6408 (среди них, конечно, не все содержательные<sup>1</sup>).

Далее, седьмой уровень включает акты Президента Российской Федерации. Здесь выделяются два подуровня — указы Президента РФ и распоряжения Президента РФ. Тех и других на 2015 г. насчитывалось около 20 000.

Восьмой уровень формируется актами Правительства РФ. Ежегодно их принимается более 1000, что дает возможность оценить их общее число примерно в 25 000.

Девятый уровень — это нормативные акты ведомственного характера, прошедшие одобрение и регистрацию в Минюсте. Их должно быть значительно больше, нежели актов Правительства РФ (например, в 2008 г. их было 2979, в настоящее время ежегодно принимается около 4000 ведомственных актов). Думаю, мы не ошибемся, оценив общее число в 50 000 документов.

Следующий, десятый, уровень — это законы субъектов РФ. И далее идет повтор: акты высшего должностного лица субъекта РФ (уровень 11), акты органов исполнительной власти субъекта РФ (уровень 12), акты местного самоуправления (уровень 13). Субъектов Федерации всего 85. Общее количество законов этого уровня установить, по-видимому, невозможно. В источниках указывается лишь, что оно «во много раз превышает количество федеральных законов».

На нижней ступени, уровень 14, находятся ненормативные ведомственные акты, не прошедшие регистрацию в Минюсте.

Вертикальная иерархия российских законов представлена в *табл. 1*.

Общее число нормативных актов оценивается в 200–250 тыс. Поскольку значительная часть

Таблица 1

| Вертикальная иерархия российских законов |                                                |                                                                                 |
|------------------------------------------|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Уровень                                  | Тип нормативного акта                          | Число нормативных актов                                                         |
| 1                                        | Конституция РФ                                 | 1                                                                               |
| 2                                        | Поправки к Конституции РФ                      | 3 + 13–14 или более изменений в статье о территориальном устройстве РФ (ст. 65) |
| 3                                        | Федеральные конституционные законы             | 93 на 2015 г.                                                                   |
| 4                                        | Международные договоры и соглашения РФ         | Более 6000 (оценка по сайту МИД)                                                |
| 5                                        | Кодексы РФ                                     | 19                                                                              |
| 6                                        | Федеральные законы                             | 5350 на 2015 г., в целом считается 6408                                         |
| 7                                        | Акты Президента РФ                             | Свыше 20 000 на 2015 г.                                                         |
| 8                                        | Акты Правительства РФ                          | Свыше 25 000                                                                    |
| 9                                        | Ведомственные акты                             | Свыше 50 000                                                                    |
| 10                                       | Законы субъекта РФ                             | Свыше 100 000 (оценка снизу; в действительности, вероятно, намного больше)      |
| 11                                       | Акты высшего должностного лица субъекта РФ     |                                                                                 |
| 12                                       | Акты органов исполнительной власти субъекта РФ |                                                                                 |
| 13                                       | Акты местного самоуправления                   |                                                                                 |
| 14                                       | Ненормативные акты                             |                                                                                 |



актов состоит из целого ряда юридических суждений (статей), можно предположить, что мощность нормативного пространства в РФ превышает один миллион суждений.

Для полноты приведем список кодексов Российской Федерации:

- Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ);
- Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ);
- Водный кодекс Российской Федерации (ВК РФ);
- Воздушный кодекс Российской Федерации;
- Градостроительный кодекс Российской Федерации;
- Гражданский кодекс Российской Федерации: части первая — четвертая;
- Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК РФ);
- Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ);
- Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ);
- Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации (КАС РФ);
- Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП);
- Лесной кодекс Российской Федерации (ЛК РФ);
- Налоговый кодекс Российской Федерации: части первая — вторая;
- Семейный кодекс Российской Федерации (СК РФ);
- Таможенный кодекс Таможенного союза (ТК ТС);

➤ Дефолт в масштабах страны приведет только к повторению хаоса 1990-х годов и последующей повторной «застройке» нормативного пространства.

- Трудовой кодекс Российской Федерации (ТК РФ);
- Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ);
- Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (УПК РФ);
- Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ).

Хотя число иерархических уровней очень велико, оно все же недостаточно.

1) Отсутствует уровень юридических презумпций, определяющий, что является и что не является законом. Зато на уровне федеральных законов принята целая группа нормативных актов, определяющих требования к другим нормативным актам. Понятно, что в логике вертикальной иерархии эти требования должны находиться на самой высокой позиции, выше Конституции.

2) Отсутствует также уровень национальных культурных и цивилизационных презумпций, фиксирующих культурный код страны и вытекающие из него особенности законодательства. Какие-то случайные элементы культурного кода включены в преамбулу Конституции РФ, но, во-первых, в логике вертикальной иерархии уровень принципов должен находиться *выше* Конституции, во-вторых, содержащиеся в преамбуле формулировки и недостаточны, и противоречивы.

3) При наличии 19 кодексов нужен промежуточный уровень, собирающий кодексы.

4) Странно, что в Российской Федерации есть отдельно Водный, Воздушный, Лесной и Земельный кодексы, но отсутствует Административный кодекс, структурирующий процедуры управления государством и устанавливающий иерархию соответствующих законов и подзаконных актов.

Совершенно очевидно, что тысячи и десятки тысяч нормативных актов разного уровня не могут не вступать в противоречие между собой. Теоретически в любой ситуации закон более



высокого уровня имеет приоритет над законом более низкого уровня. Практически остаются проблемы с уровнем «международные договоры и соглашения». На это регулярно указывают украинские и западные юристы в связи с присоединением Крыма. Это присоединение зафиксировано ст. 65 Конституции. Однако, как уже отмечалось, п. 4 ст. 15 декларирует приоритет международных соглашений над внутрироссийскими. Россия, конечно, утверждает, что в процессе присоединения Крыма эти соглашения нарушены не были, но с сугубо формальной точки зрения это, конечно, не так. Кроме того, установить, что такой-то акт Правительства РФ противоречит федеральному закону или Конституции, может только суд, а это требует времени и значительных ресурсов. Суды работают медленно, поэтому нет никакой надежды ликвидировать вертикальные противоречия между российскими законами — по крайней мере, за время, сопоставимое со временем существования человеческой цивилизации.

Еще хуже дело обстоит с горизонтальной иерархией.

В теории в случае обнаружения противоречий между нормативными актами одного уровня приоритет имеет закон с более широкой сферой применения. На практике разобраться со сферой применения закона чрезвычайно сложно, если вообще возможно. И опять-таки требуется решение суда. Ну и, конечно, остается вопрос: что нужно делать в том случае, если законы противоречат друг другу и при этом имеют формально одинаковую область применения?

Исправить эту ситуацию нельзя. Концепция «правового дефолта» привлекательна, вероятно, ее следует опробовать на каких-то изолированных территориях (Крым, остров Врангеля), но дефолт в масштабах страны приведет только к повторению хаоса 1990-х годов и последующей повторной «застройке» нормативного пространства.

Представляется, что наиболее простым, естественным и многообещающим решением проблемы является применение к праву концепции *цифрового общества*.

В рамках цифрового подхода весь компендиум нормативно-правовых документов представляет собой единую структурированную базу данных. По своим свойствам такая база, несомненно, относится к *BigData*.

Следовательно, нужно, во-первых, перевести существующую систему законов в формат *BigData* (попутно добавив не только «пропущенные» уровни законодательства, но и машинную онтологию, то есть словарь терминов, с которым компьютер сможет работать), во-вторых, создать искусственный интеллект (ИИ), способный работать с этой базой данных.

Далее мы должны будем научиться работать с совокупностью российских законов не как с дискретным набором суждений, которые что-то разрешают, запрещают или рекомендуют, но как *со средой, обладающей определенными свойствами*. Мы можем пользоваться этой средой для решения тех или иных задач, можем менять ее свойства, хотя и медленно: в средовом подходе любое частное изменение элемента среды не влияет на свойства среды как целого.

➤ Странно, что в Российской Федерации есть отдельно Водный, Воздушный, Лесной и Земельный кодексы, но отсутствует Административный кодекс, структурирующий процедуры управления государством и устанавливающий иерархию соответствующих законов и подзаконных актов.

В первом приближении цифровое право не предполагает юристов — ИИ сделает работу лучше, чем человек. Искусственному интеллекту можно, например, поставить задачу добиться некоторого заданного результата, в то время как юристы-люди потратят массу времени, чтобы обосновать невозможность этого. Иными словами, ИИ будет способен обходить закон, что при наличии сотен тысяч взаимоисключающих нормативных актов, блокирующих любую деятельность, является несомненным достоинством. По сути, речь здесь идет о дефолте без дефолта.

С другой стороны, представляют интерес человеко-машинные системы: ИИ + высококвалифицированные люди, профессиональные юристы, синтез возможностей работы с *BigData*, оптимизированными для компьютерной обработки, и *DeepData*, созданными людьми для работы

с людьми и организации их взаимодействия в масштабах государства и общества.

Нужно сразу же указать, что *правовая оцифровка* представляет собой глобальную революцию в юриспруденции. И дело даже не в том, что огромное число юристов потеряет работу<sup>2</sup>. Основная проблема состоит в различии юридической (человеческой) и машинной логики.

Искусственный интеллект, по крайней мере на данном этапе развития, не является личностью. В связи с этим он не может рассматривать право как отношения между *субъектами*, поскольку не может корректно определить понятие «субъект». Для ИИ право — это набор связей (запрещенных и разрешенных отношений) между некоторым образом описанными *объектами*. Такое право формально, обезличено, но оно позволяет *выстраивать систему социальных связей*, реализующих *максимум некоторой оценочной функции* (валового продукта, темпов развития, уровня жизни и т.п.).

Переход от субъект-субъектного к объект-объектному праву означает отказ от всех существующих концепций права и правоприменения, восходящих, в сущности, к законам Хаммурапи. Иначе говоря, это, конечно, тоже дефолт, но не самой юридической системы, а ее негласных препозиций.

### Закон с точки зрения искусственного интеллекта

*Элементарный закон* представляет собой суждение. Закон представляет собой конечную совокупность суждений, а кодекс — конечную совокупность законов.

Суждения в законах и законы в кодексе могут быть противоречивы.

Наличие противоречия должно быть отрефлексировано, противоречие должно быть разрешено одним из двух способов:

- одно из суждений, образующих противоречие, теряет статус закона (отменяется);
- создается суждение, образующее баланс с двумя противоречащими друг другу суждениями.

Первый способ решения юридических противоречий соответствует принципу экономии мышления, второй — принципу избыточности. В большинстве случаев следует предпочесть второй принцип.

Суждение, образующее элементарный закон, должно быть записано на искусственном языке, обладающем троичной структурой: актор суждения, предмет суждения, действие, предписываемое, рекомендуемое или запрещаемое суждением. Эта троичность допускает фрактальное дробление.

Акторы суждения соответствуют 14 уровням законодательства.

Предметы суждения соответствуют областям права и предметам ведения акторов. Требуется, однако, ввести ряд уточнений. В деятельностной логике предметами суждения могут быть:

- концепция управления («О безопасности», «О стратегическом планировании»);
- территория («Об открытом порте Владивосток»);
- отрасль («О развитии авиационной промышленности»);
- деятельность («О развитии малого и среднего бизнеса», «О стратегическом планировании»);
- состояние («Об ипотеке», «О банкротстве»);
- социосистемный процесс («Об образовании»);
- институциональное решение («О статусе Академии наук»);
- инфраструктурное решение («О развитии внутренних водных путей»);
- административное решение («О местном самоуправлении»).

В базе данных предметы придется квалифицировать именно в этой логике.

Закон предполагает три основных действия:

- запрет чего-либо, относящегося к предмету действия (Так не делай! Запрещаю!);



- требование чего-либо (Делай это! Приказываю!);
- поощрение чего-либо без прямого императивного требования (Рекомендуется...).

Как правило, этим трем действиям предшествуют *именование, различение, фиксация*.

*Целью принятия закона может быть выгода (польза, благо) в той или иной форме или уменьшение вреда (в той или иной форме).*

Как правило, закон работает с исчислимыми выгодами/ущербом, которые могут быть определены в рамках некоторой *оценочной функции*.

Закон имеет бенефициаров, заинтересованных (часто, но не всегда они совпадают с бенефициарами) и потерпевших. Чтобы определить эти категории, нужно иметь матрицу социальных групп с фиксацией пространства их интересов.

### Идентификация закона в машинной логике

Именно в таком виде законы должны храниться в базе данных на ее верхнем (рабочем) уровне (*табл. 2*).

В *табл. 3* представлен пример хранения закона № 172-ФЗ.

### «Машинная» структура федерального закона (на примере 172-ФЗ)

Общая структура закона выглядит таким образом, как представлено в *табл. 4*.

Таблица 2

| Вид, в котором должны храниться законы в базе данных |                                                                          |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| Название закона                                      | По официальному документу                                                |
| Идентификатор закона                                 | Номер по официальному документу                                          |
| Уровень закона                                       | Место в иерархии                                                         |
| Категория закона                                     | Отрасль права                                                            |
| Область закона                                       | В соответствии с классификатором                                         |
| Предмет закона                                       | Тэги для поисковой системы                                               |
| Предмет действия закона                              | К кому обращается закон?                                                 |
| Предмет применения закона                            | Чье поведение регулирует закон?                                          |
| Уровень применения                                   | Российская Федерация, субъект Федерации, муниципальное образование, иное |
| Ведущее действие закона                              | Запрет, требование, рекомендация, иное                                   |
| Бенефициары закона                                   | Какие социальные группы получили выгоду от принятия закона?              |
| Потерпевшие                                          | Какие социальные группы претерпели ущерб вследствие принятия закона?     |
| Содержание закона                                    | О чем закон?                                                             |
| Смысл закона                                         | Зачем этот закон нужен РФ?                                               |
| Базовая терминология                                 | Именования, различения, фиксации, определяемые законом                   |

Таблица 3

| Пример хранения закона № 172-ФЗ в базе данных |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Название закона                               | «О стратегическом планировании в Российской Федерации»                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Идентификатор закона                          | 172-ФЗ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Уровень закона                                | 6-й; федеральный закон, одобрен Федеральным собранием                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Категория закона                              | Административное (управленческое) право                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Область закона                                | Установление основ федеральной политики                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| Предмет закона                                | Стратегическое планирование, целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Предмет действия закона                       | Президент, Федеральное собрание, Правительство РФ, Совет безопасности, Счетная палата, Центральный банк, федеральные органы исполнительной власти, руководители субъектов Федерации, собрания субъектов Федерации, исполнительные органы субъектов Федерации, руководители муниципальных образований, законодательные органы муниципальных образований, исполнительные органы муниципальных образований, руководители госкорпораций, комитетов |
| Предмет применения закона                     | Государственные служащие РФ                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Уровень применения                            | Все перечисленные: РФ, субъект Федерации, муниципальное образование, иное (хозяйственные отрасли, государственные корпорации, сферы деятельности)                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Ведущее действие закона                       | Именование, указание, требование                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Бенефициары закона                            | Прямые бенефициары отсутствуют                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Потерпевшие                                   | Прямые потерпевшие отсутствуют                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Содержание закона                             | Описание действия системы стратегического планирования в РФ (порядок, функционал)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| Смысл закона                                  | Управление развитием через использование технологий прогнозирования и стратегирования, повышение уровня значимости муниципального образования в стратегическом планировании                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Базовая терминология                          | Прогноз, стратегия, система стратегического планирования, федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, стратегия социально-экономического развития (СЭР), стратегия национальной безопасности, макрорегион                                                                                                                                                                             |

Таблица 4

| Определения | Тема, конкретизация, тэги | Структурные уровни | Требования | Принципы | Функционал | Управленческие документы | Содержание |
|-------------|---------------------------|--------------------|------------|----------|------------|--------------------------|------------|
| 1           | 2                         | 3                  | 4          | 5        | 6          | 7                        | 8          |





Для 172-ФЗ.

1. В первой графе даются все содержательные определения.

Отдельно приводится понятие макрорегиона — два и более *стратегически однородных* субъекта Федерации; более нигде в нормативно-правовой системе РФ это определение не встречается. *С машинной точки зрения требуется дополнительно определить понятие стратегической однородности.*

Далее дается различие кратко-, средне- и долгосрочных прогнозов.

2. Во второй графе даются следующие тэги:
- стратегическое планирование;
  - система стратегического планирования;
  - федеральная информационная система стратегического планирования на основе распределенной информации, в том числе государственной статистики;
  - стратегическая вертикаль;
  - иные полномочия.

Здесь принципиально важно, что стратегическая вертикаль противоречит требованиям 131-ФЗ, который относится к тому же уровню. С машинной точки зрения требуется доопределить функционал стратегического планирования таким образом, чтобы устранить указанное противоречие и выполнить оба эти закона. Это достигается через *процедуру сборки локальных стратегий*.

Важно упоминание иных полномочий, что предполагает расширительное толкование данного закона. С машинной точки зрения это предполагает создание административного кодекса, причем 172-ФЗ должен занять в этом кодексе главен-

ствующее положение. Еще более важно, что машина будет действовать в предположении, что этот кодекс *уже* создан.

3. В третьей графе определяются структурные уровни.

Стратегическое планирование осуществляется на федеральном уровне, уровне субъекта Федерации, уровне муниципального образования, уровне отраслей экономики, уровне сферы управления и уровне обеспечения национальной безопасности (390-ФЗ).

Система стратегического планирования и информационная система стратегического планирования существуют на федеральном уровне.

Важен матричный характер структурных уровней, где переплетаются вертикальные и горизонтальные уровни. С машинной точки зрения это предполагает *механизм маршрутизации разноуровневых стратегий* (наряду с механизмом сборки).

4. В четвертой графе определяются требования закона.

Для стратегического планирования: координация уровней / координация с бюджетной политикой / взаимодействие с общественными организациями / взаимодействие с научными организациями / взаимодействие с хозяйствующими субъектами / общественное обсуждение, обсуждение в Интернете.

Для системы стратегического планирования: создание механизма взаимодействия участников стратегического планирования / финансовое ресурсное обеспечение участников стратегического планирования / координация уровней / координация с бюджетной политикой / взаимодействие с общественными организациями / взаимодействие с научными организациями / взаимодействие с хозяйствующими субъектами / общественное обсуждение, обсуждение в Интернете.

Для информационной системы стратегического планирования: создание оператора федеральной информационной системы.

5. В пятой графе определяются принципы стратегического управления:

единство и целостность / преемственность / непрерывность (то есть выстроенный функционал, обеспечивающий порядок (*order*) стра-

Таблица 5

## Процедура стратегического управления

| Функционал                                                                                                       |                                                                                                                                                                               |                                                                                              |                  |                                                |               |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------------------------------------|---------------|
| Разработка                                                                                                       |                                                                                                                                                                               |                                                                                              | Утверждение      |                                                | Мониторинг    |
| Целеполагание                                                                                                    | Прогнозирование                                                                                                                                                               | Стратегирование                                                                              | Планирование     | Включение в федеральный государственный реестр | Контроль      |
| Приоритеты и цели                                                                                                | Внутренние и внешние условия, тенденции, ограничения, диспропорции, дисбалансы, возможности, ресурсы (в т.ч. финансовые), риски, угрозы, направления, результаты / показатели | Стратегический маневр (комплекс мероприятий, направленных на реализацию приоритетов и целей) | Программирование |                                                | Корректировка |
| Целевая функция                                                                                                  |                                                                                                                                                                               | Пути и способы                                                                               |                  |                                                |               |
| Задачи                                                                                                           |                                                                                                                                                                               |                                                                                              |                  |                                                |               |
| Учитывать <ul style="list-style-type: none"><li>ежегодное послание Президента</li><li>указы Президента</li></ul> |                                                                                                                                                                               |                                                                                              |                  |                                                |               |

тегического планирования) / сбалансированность / согласованность / результативность и эффективность / ответственность / открытость (если она не противоречит 390-ФЗ и закону о государственной тайне; *с машинной точки зрения это предполагает обязательное разделение стратегии на публичную и непубличную части*) / реалистичность / ресурсная обеспеченность (прежде всего, финансовая) / программно-целевой подход (то есть построение кодификатора целей и задач).

Для системы стратегического планирования: единство и целостность / разграничение полномочий / преемственность / непрерывность / сбалансированность / согласованность / результативность и эффективность / ответственность / открытость / реалистичность / ресурсная обеспеченность / программно-целевой подход.

6. В шестой графе выстраивается функционал, то есть сама процедура стратегического управления (табл. 5).

7. В седьмой графе фиксируются управленческие документы, необходимость разработки которых постулируется законом. Все они относятся к уровню стратегического планирования: стратегический прогноз / прогноз НТР / прогноз СЭР / стратегия пространственного развития / отраслевой документ стратегического планирования / стратегия СЭР / стратегия НБ / отраслевая стратегия / макрорегиональная стратегия / кодификатор целей и задач.

8. В восьмой графе описываются требования к содержанию этих документов.

Уровень прогноза содержит: прогноз (12 лет и более) / прогностические требования / оценка рисков и угроз, конкурентных позиций / по-

этапные прогнозные оценки, варианты и характеристики, в том числе демография, НТ-развитие, природные ресурсы, окружающая среда / анализ и прогноз внешних условий и тенденций, варианты внешних условий, прогноз цен на сырьевые ресурсы / анализ макроэкономических, структурных и институциональных факторов, оценка макроэкономического эффекта / секторальный прогноз / оптимальный сценарий, показатели вариантов прогноза / направления развития / индикаторы развития.

Уровень стратегии содержит: прогностические требования (как основание для стратегирования) / цели и меры / приоритеты и задачи / направления регионального развития / мероприятия и механизмы реализации / этапы реализации / организационные, нормативно-правовые и информационные основы обеспечения / генеральные схемы.

Таким образом, федеральный закон сводится к двум таблицам (матрицам): номенационной и деятельностной.

В таком виде искусственный интеллект может работать с законом как с единым объектом. ■

ПЭС 18085 / 15.05.2018

## Примечания

1. В рамках российской правовой системы поправки в федеральный закон вносятся через принятие отдельного федерального закона (так называемый *поправочный закон*). Так что некоторые из перечисленных шести с лишним тысяч нормативно-правовых актов носят чисто служебный характер. Они просто дополнительно фиксируют изменения, которые уже внесены в формулировки *основных законов*.

2. При оцифровке и равным образом в процессе перехода к шестому технологическому укладу (что альтернативно оцифровке) массовая безработица неизбежна, и юристы не будут наиболее пострадавшей социальной группой.