

ФОНД ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМ ФЕДЕРАЛИЗМА
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОФИЦИАЛЬНОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ

ИСТОРИЯ / ПОДХОДЫ / ПЕРСПЕКТИВЫ

Под редакцией заслуженного юриста
Российской Федерации, доктора юридических наук,
профессора Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»

В.Б. Исакова

Москва • 2012

УДК 34:002
ББК 67.400.6
О91

Официальное электронное опубликование: История,
О91 подходы, перспективы / Под ред. проф. В.Б. Исакова. —
М.: Формула права, 2012. — 320 с.

ISBN 978-5-8467-0084-0

В издании рассмотрены опыт официального электронного опубликования правовых актов в России и зарубежных странах и сложившееся в этой сфере правовое регулирование; показаны проблемы традиционной бумажной формы опубликования нормативных правовых актов; разработаны предложения по системе нормативных и технических документов по вопросам официального электронного опубликования. Монография содержит комплекс рекомендаций по созданию системы официального электронного опубликования правовых актов как инструмента, повышающего оперативность и качество решения задач государственного управления, обеспечивающего современный уровень реализации конституционного права граждан и организаций на информацию.

Для научных сотрудников и экспертов в области права и информационных технологий, преподавателей и аспирантов юридических высших учебных заведений.

УДК 34:002
ББК 67.400.6

ISBN 978-5-8467-0084-0

© Коллектив авторов, 2012
© Формула права, 2012

От издательства

В предлагаемом вниманию читателя издании исследуется комплекс вопросов, связанных с созданием и функционированием системы официального опубликования нормативных правовых актов в электронном виде как инструмента, повышающего оперативность и качество решения задач информационно-правового обеспечения государственного управления, обеспечивающего реализацию конституционного права граждан и организаций на доступ к правовой информации, выполнения конституционных обязанностей органов государственной власти по обеспечению широкой доступности нормативных правовых документов.

Авторский коллектив:

Исаков Владимир Борисович, доктор юридических наук, Введение, профессор, руководитель магистерской программы главы 2–4, 6–12, «Правовая информатика» НИУ «Высшая школа экономики» Заключение

Таланина Эльвира Владимировна, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства права РАН Глава 1

Бачило Илларию Лаврентьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором Института государства и права РАН Глава 5

Монахов Виктор Николаевич, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН Глава 5

Семилетов Станислав Иванович, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Института государства и права РАН Глава 5

Арешев Андрей Григорьевич, младший научный сотрудник Института государства и права РАН Глава 5

Кабышев Сергей Владимирович, кандидат юридических наук, президент Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления Приложения 1–3

Дудкин Сергей Николаевич, директор Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления Приложения 1–3

Шелковский Дмитрий Анатольевич, исполнительный директор Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления Приложения 1–3

С целью учета опыта действующих коммерческих правовых баз данных в работе авторского коллектива участвовали представители ведущих российских справочных правовых систем, которыми был подготовлен ряд полезных справочных и информационных материалов:

Арефина Светлана Ивановна («Гарант»)

Артеменко Ирина Сергеевна («Кодекс»)

Захаренков Василий Михайлович («Консультант Плюс»)

Иванов Михаил Геннадьевич («Консультант Плюс»)

Миронова Ирина Иринеевна («Кодекс»)

Шабанова Дарья Игоревна («Кодекс»).

Настоящая монография написана на основе научно-исследовательской работы, проведенной в 2008 г. по заказу Управления научно-технического обеспечения Службы специальной связи и информации ФСО Российской Федерации.



Термины и определения

При написании монографии авторы стремились использовать понятия и термины в приведенном ниже значении.

Акт правовой (правовой акт) — документ, принятый уполномоченным субъектом права, имеющий официальный характер и обязательную силу в регулировании прав и обязанностей субъектов, которых он касается, в регулировании общественных отношений в определенной предметной сфере жизни общества. Правовые акты могут быть нормативно-правовыми и индивидуальными.

Акт нормативно-правовой (нормативный правовой акт) — правовой акт, имеющий общий характер, регулирующий от имени государства отношения неопределенного круга лиц, или группы субъектов, реализующих свои права и обязанности в определенной предметной сфере общественных отношений.

Архив правовых документов (бумажный или электронный) — средство для долгосрочного хранения правовых документов на бумаге или в электронной форме с целью предоставления их государственным органам, организациям и гражданам, в том числе для целей государственного управления, бизнеса, учебных и научно-исследовательских целей.

Банк данных нормативно-правовых актов в электронном виде — совокупность данных, а также программно-технологических, языковых и другие аналогичных средств, предназначенных для централизованного накопления данных в системе официального электронного опубликования нормативных правовых актов и их использования с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Владелец сертификата ключа подписи — физическое лицо, на имя которого удостоверяющим центром выдан сертификат ключа подписи и которое владеет соответствующим закрытым ключом цифровой подписи, позволяющим создавать свою электронную цифровую подпись в электронных документах (подписывать электронные документы, в частности нормативные правовые акты).

Государственный центр правовой информации (ГЦПИ) — государственный орган, осуществляющий функции официального

электронного опубликования нормативных правовых актов федеральных государственных органов, возглавляющий систему официального электронного опубликования в Российской Федерации.

Закрытый ключ цифровой подписи — уникальная последовательность символов, известная владельцу сертификата ключа подписи и предназначенная для создания в электронных документах электронной подписи с использованием средств электронной подписи.

Индивидуальный правовой акт — правовой акт, принимаемый во исполнение закона или подзаконных нормативных правовых актов, касающийся прав и интересов конкретного физического или юридического лица.

Интернет-портал — сайт системы официального электронного опубликования нормативных правовых, организованный как системное многоуровневое объединение ресурсов и сервисов федерального, регионального и местного уровня, содержащих официально опубликованные нормативные правовые акты, а также информацию о них.

Информационная система общего пользования — информационная система, открытая для использования всеми физическими и юридическими лицами, в услугах которой этим лицам не может быть отказано.

Копия документа — документ, полностью воспроизводящий содержание подлинного документа, включая все его внешние признаки.

Копия электронного документа — электронный документ, полностью воспроизводящий содержание первичного электронного документа.

Копия нормативно-правового акта (в системе официального электронного опубликования) — генерированный системой официального электронного опубликования и подтвержденный установленными средствами идентификации дубликат нормативно-правового акта, размещенного в системе официального электронного опубликования.

Корпоративная информационная система — информационная система, участниками которой может быть ограниченный круг лиц, определенный ее владельцем или соглашением участников этой информационной системы.

Обнародование правовых актов — объявление правовых актов для всеобщего сведения посредством печати, телевидения, радио, сети Интернет, других средств массовой коммуникации.

- Объекты официального электронного опубликования* — законы, указы, постановления, распоряжения и иные нормативно-правовые акты федеральных государственных органов и должностных лиц, государственных органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации, нормативно-правовые акты органов местного самоуправления, подлежащие официальному опубликованию.
- Опубликование правовых актов* — представление правовых актов в печатной или электронной форме, обеспечивающее ознакомление с ними неограниченного круга лиц.
- Оригинал нормативно-правового акта (в системе официального электронного опубликования)* — текст нормативно-правового акта, подписанный уполномоченным должностным лицом с использованием действующих средств идентификации, размещенный в установленном порядке в системе официального электронного опубликования.
- Открытый ключ электронной подписи* — уникальная последовательность символов, корреспондирующая закрытому ключу электронной подписи, доступная любому пользователю информационной системы и предназначенная для подтверждения электронной подписи в электронном документе.
- Официальное опубликование законов* — деятельность уполномоченного государственного органа или должностного лица или иной уполномоченной организации по доведению до сведения граждан и организаций принятых законодательных актов в порядке и в сроки, установленные законом.
- Официальное опубликование правовых актов* — деятельность уполномоченного государственного органа или должностного лица или иной уполномоченной организации по распространению правовых актов в печатной или электронной форме, обеспечивающая ознакомление с правовыми актами неограниченного круга лиц. Обязательный завершающий этап в принятии и введении в действие нормативного правового акта, придания ему юридической силы в соответствии с требованиями Конституции РФ.
- Официальный сайт государственного органа (должностного лица)* — аппаратно-программный комплекс в сети общего доступа, предназначенный для информирования граждан и организаций о деятельности государственного органа (должностного лица) и принятых им решениях.
- Подтверждение подлинности электронной подписи в электронном документе* — проверка соответствующим сертифицированным средством принадлежности электронной подписи в электронном

документе владельцу сертификата ключа подписи и отсутствия искажений в подписанном данной электронной подписью документе.

Пользователь сертификата ключа подписи — физическое лицо, использующее полученные в удостоверяющем центре сведения о сертификате ключа подписи для проверки принадлежности электронной подписи владельцу сертификата ключа подписи.

Промульгация (от лат. promulgatio — объявление, обнародование) — официальное провозглашение должностным лицом принятого парламентом закона.

Процедура официального опубликования правовых актов (процессуальный аспект) — совокупность действий государственных органов и должностных лиц, направленных на осуществление официального опубликования правовых актов.

Региональный центр правовой информации (РЦПИ) — государственный орган, входящий в систему официального электронного опубликования, осуществляющий функции официального электронного опубликования нормативно-правовых актов на соответствующей территории.

Сертификат ключа подписи — документ на бумажном носителе или электронный документ с электронной подписью уполномоченного лица удостоверяющего центра, которые включают в себя открытый ключ электронной подписи и которые выдаются удостоверяющим центром участнику информационной системы для подтверждения подлинности электронной подписи и идентификации владельца сертификата ключа подписи.

Система официального опубликования правовых актов (институциональный аспект) — совокупность государственных органов и организаций, участвующих в официальном опубликовании правовых актов.

Система официального электронного опубликования — совокупность территориально и функционально распределенных институтов (государственных органов, организаций и должностных лиц), а также процедур, обеспечивающих опубликование правовых актов федерального, регионального и местного уровней в электронной форме.

Система распространения правовой информации (система правового информирования) — совокупность государственных органов и негосударственных организаций, участвующих в массовом распространении правовой информации, организации доступа к правовой информации, правовом образовании и пропаганде

правовых знаний, а также в организации информационного обслуживания организаций и граждан.

Средства официального опубликования правовых актов — газеты, журналы, листовки, доски объявлений, сайты в сетях общего доступа и иные институты, используемые для информирования граждан и организаций о принятых правовых актах.

Средства электронной подписи — аппаратные и/или программные средства, обеспечивающие реализацию хотя бы одной из следующих функций — создание электронной подписи в электронном документе с использованием закрытого ключа электронной подписи, подтверждение с использованием открытого ключа электронной подписи подлинности электронной подписи в электронном документе, создание закрытых и открытых ключей электронных подписей.

Страница государственного органа (должностного лица) — стандартный защищенный раздел в системе официального электронного опубликования правовых актов, предназначенный для информирования граждан и организаций о правовых актах, принятых данным государственным органом или должностным лицом.

Удостоверяющий центр — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие функции по созданию и выдаче сертификатов ключей проверки электронных подписей, а также иные функции в соответствии с Федеральным законом об электронной подписи.

Участники электронного взаимодействия — осуществляющие обмен информацией в электронной форме государственные органы, органы местного самоуправления, организации, а также граждане.

Электронная подпись — реквизит электронного документа, предназначенный для защиты данного электронного документа от подделки, полученный в результате криптографического преобразования информации с использованием закрытого ключа электронной подписи и позволяющий идентифицировать владельца сертификата ключа подписи, а также установить отсутствие искажения информации в электронном документе.

Электронный документ — документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме.

Список сокращений

БД — База данных

ГСРПА — Государственная система распространения правовых актов в электронном виде

ГСПИ — Государственная система правовой информации

ГЦПИ — Государственный центр правовой информации

НПА — нормативный правовой акт (акты)

НТЦ «Система» — Научно-технический центр правовой информации «Система»

НЦПИ — Научный центр правовой информации Министерства юстиции СССР, Министерства юстиции Российской Федерации

ОЭО — официальное электронное опубликование

ОЭО НПА, ОЭО НПА РФ — Система официального электронного опубликования нормативных правовых актов Российской Федерации

ПА — правовой акт (акты)

ПЦПИ — Публичный центр правовой информации

РАСИНА — Российская автоматизированная система информации о нормативных правовых актах

РЦПИ — Региональный центр правовой информации

СПД «Атлас» — Система передачи данных «Атлас»

УФО — Уполномоченный федеральный орган

ЦУПИ — Центральный узел правовой информации

ЭБДПИ — Электронный банк данных правовой информации



Список использованных электронных источников

Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Правовые базы данных «Гарант», «Кодекс», «Консультант Плюс».

Свод законов Российской империи. СПб.: Русское Книжное Товарищество «Деятель», 1912. (электронное издание фирмы «Консультант Плюс». М., 2008).

Карамзин Н.М. Полн. собр. соч.: В 5 т. М.: МЦФ/ИДДК, 2000 (электронное издание).

Ключевский В.О. Полн. собр. соч.: В 8 т. М.: МЦФ/ИДДК, 2000 (электронное издание).

Костомаров И.Н. Русская история в жизнеописаниях ее главнейших деятелей. М.: МЦФ/ИДДК, 2000 (электронное издание).

Платонов С.Ф. Полный курс лекций по русской истории. М.: МЦФ/ИДДК, 2000 (электронное издание).

Соловьев С.М. Полн. собр. соч.: В 15 т. М.: МЦФ/ИДДК, 2000 (электронное издание).



Введение

Три эпохи официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

Бурное развитие информационных технологий, успешно завоевывающих бизнес, образование, государственное управление, все более широко вторгающихся в жизнь граждан и организаций, не может не затронуть такой сферы, как официальное опубликование (обнародование) нормативных правовых актов. Формы внешнего выражения (обнародования, оглашения, опубликования) нормативных правовых актов постоянно развиваются вместе с обществом и государством и имеют богатую историю. В настоящее время мир стоит на рубеже наступления принципиально новой и пока еще плохо знакомой эпохи — эпохи официального электронного опубликования нормативных правовых актов.

Предваряя обсуждение вопросов по существу, необходимо сделать пояснение терминологического характера. Понятия «опубликование» и «обнародование», которые в настоящей монографии используются как синонимы, действительно близки и частично перекрывают друг друга, но полностью не совпадают. «Обнародование», с нашей точки зрения, — более широкое понятие, охватывающее все известные формы «доведения до народа» официальной правовой информации — провозглашение правового акта монархом, публичное оглашение правового акта в церквях или на площадях, оглашение по радио и телевидению, публикация в официальном печатном органе или на официальном сайте в сети Интернет и др. «Опубликование» — одна из форм обнародования, связанная с «публикацией», — представлением текста правового акта в форме публикации — печатной или электронной — в официальном органе опубликования. Помимо чисто информационной функции опубликование

может решать и иные задачи. Например, с фактом опубликования может быть связано вступление правового акта в силу, возникновение, изменение, прекращение некоторых правоотношений (амнистии, помилования, наступление обратной силы или переживание закона и т.д.)¹.

Согласно действующей в настоящее время Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 15): «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

На наш взгляд, в официальном опубликовании (обнародовании) решений власти (на ранних стадиях это были защищаемые властью обычаи, судебные и административные прецеденты, затем — нормативные правовые акты) можно различить *три эпохи* (рис. 1).



Рис. 1

¹ Определения ключевых понятий приведены в словаре терминов и определений, помещенном в начале книги.

Первую эпоху можно назвать **добумажной**. Ее условные хронологические рамки — от появления письменности до XI–XII вв. нашей эры. Это период, когда для закрепления и передачи официальной информации используются скалы, камни, стены пещер и домов, папирусы, глиняные, деревянные и восковые дощечки, пергамент (выделанные шкуры животных), ткани, шелк и т.д. Так, например, один из древнейших памятников права, свод законов Вавилонии, созданный в конце царствования царя Хаммурапи (около 1760 в. до н.э.), представляет собой текст, нанесенный клинописью на диоритовой стеле¹. Другой всемирно известный памятник права, Законы Двенадцати Таблиц, были записаны на 12 деревянных досках-таблицах. Эти таблицы выставлялись публично на римском Форуме для того, чтобы никто не мог отговориться незнанием законов. В силу недолговечности носителя оригиналы 12 таблиц до нас не дошли, но их текст восстановлен по упоминаниям и ссылкам, содержащимся в работах римских юристов².

Основным писчим материалом в Европе и на Ближнем Востоке долгое время был папирус, который производился в Египте и оттуда развозился по тогдашнему «цивилизованному миру». Около VIII в. н.э. папирус стал утрачивать свое значение, его постепенно заменил пергамент, получаемый путем выделки кож различных животных — телят, овец, коз. Наименование «пергамент» произошло от имени города Пергам в Малой Азии, где он был изобретен и имел широкое применение. Изобретателем пергамента считается царь Пергама Эвмен II (197–159 гг. до н.э.).

Согласно китайским летописям бумага была изобретена в 105 г. н.э. китайским чиновником Цай Лунем, которому якобы подала идею оса, строящая гнездо. Скорее всего, это красивый исторический миф. Современными исследованиями установлено, что бумагу в Китае делали и до Цай Луня. Так или иначе, примерно в I в. н.э. началась эпоха распространения бумаги. Но

¹ Хрестоматия по истории Древнего Востока. М., 1963. С. 196–219.

² Хрестоматия по истории Древнего Рима / Под ред. В.И. Кузищина. М.: Высшая Школа, 1987.

до полного торжества бумаги как средства официального опубликования правовых актов, конечно же, было еще далеко.

Примерно в VII в. н.э. процесс производства бумаги становится известным в Японии и Корее и от них, скорее всего, попадает к арабам. В XI–XII вв. бумага появляется в Европе, где становится заменой дорогому пергаменту животного происхождения. Таким образом, нижнюю границу **бумажной эпохи** официального опубликования можно установить примерно на уровне XI–XII вв. н.э.

Эпоха распространения и применения бумаги, конечно же, неоднородна. В ней можно выделить «рукописный» период, продолжающий традиции распространения официальной информации на папирусе и пергаменте, и период «типографский», начавшийся с изобретения книгопечатания в 1450–1455 гг. Любопытно, что первая изготовленная типографским способом печатная книга — Библия Гутенберга — была частично напечатана на бумаге, частично на пергаменте, символически объединив под одной обложкой обе эпохи — наступающую бумажную и уходящую пергаментную¹.

Несколько столетий «бумажной» эпохи официального опубликования нормативных правовых актов сопровождались непрерывным развитием и совершенствованием как технологии производства бумаги, так и технологии печати и полиграфии. Бумагу иногда образно называют «хлебом промышленности», и в этом нет большого преувеличения: именно бумага как основной носитель информации сформировала современную экономику и культуру, можно сказать, создала современную мировую цивилизацию.

Но никакое господство не может быть вечным. В 30-х гг. XIX в. был изобретен электрический телеграфный аппарат. Несколько позднее, в 1850 г. — создан буквопечатающий телеграфный аппарат. И хотя и в том и в другом аппарате еще присутствовала бумажная телеграфная лента, сам способ передачи информации на расстояние не имел ничего общего с бумагой.

¹ История книги / Под ред. А.А. Говорова и Т.Г. Куприяновой. М.: Издательство МГУП «Мир книги», 1998. Глава 7.

В такой форме сделала свои первые шаги **электрическая (электронная) эпоха** передачи информации.

Начальный рубеж эпохи электрического (электронного) опубликования (обнародования) правовых актов в России можно установить достаточно определенно: это 1906 год. Именно тогда в Своде законов Российской империи появилась следующая норма: «Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ»¹. Другими словами, в 1906 г. в России была официально признана возможность передачи правовой информации по телеграфу, при этом информация сохраняла свой правовой статус и официальное значение.

Электронная форма официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов вошла в жизнь благодаря целому ряду преимуществ, в числе которых:

- высокая скорость передачи информации;
- относительная (по сравнению с бумагой) дешевизна;
- удобство хранения документов в электронном виде;
- простота и легкость доступа к информационным ресурсам;
- удобство поиска информации;
- возможность неограниченного копирования и тиражирования правовой информации и т.д.

Подробный анализ истории появления и развития электронной формы официального опубликования будет дан в одной из последующих глав монографии. Здесь же отметим, что Закон РСФСР от 13 июля 1990 г. № 89-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» установил: «Акты Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его органов могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным и общественным

¹ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. Разд. 1. Гл. 9. С. 6–7.

организациям»¹. Как видим, формы передачи законодательной правовой информации в электронном виде в этом правовом акте существенно расширились: к передаче по телеграфу добавились обнародования по телевидению и радио.

Приведенные выше примеры позволяют увидеть, что переход от бумажных носителей к электронным происходит не одно-моментно. Между добумажной и бумажной, между бумажной и электронной эпохами официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов существует переходный период, когда одни технологии постепенно «вступают в силу», а другие — постепенно прекращают использоваться (на рис. 1 это обстоятельство показано волнистой пунктирной линией).

Свои периоды и этапы имеет, по-видимому, и электронная эпоха официального опубликования правовых актов. В настоящий момент можно с определенной долей уверенности разграничить два периода: с 1906 по 1994 г. и с 1994 по 2011 г. Какие же события произошли в указанные годы, позволяющие, как представляется, говорить о наступлении каких-то новых периодов в эпохе официального электронного опубликования?

5 апреля 1994 г. был издан Указ Президента Российской Федерации № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов». Этим документом Президент Российской Федерации прекратил издание информационного бюллетеня «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации» и учредил вместо него информационный бюллетень «Собрание законодательства Российской Федерации». Этим же указом Президент Российской Федерации признал официальный характер законов, распространяемых в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система» (пп. 1, 2): «Федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического

¹ Закон РСФСР от 13 июля 1990 г. № 89-1 (в ред. от 27 декабря 1990 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» (Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 6. Ст. 93).

центра правовой информации “Система”... Тексты федеральных законов, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации “Система”, **являются официальными**¹.

Обратим внимание на принципиально важный момент: Указом от 5 апреля 1994 г. впервые в российской практике электронная база данных была признана **юридически значимым** и даже **равнозначным** источником для опубликования федеральных законов. И хотя первая синица еще не делает весны, можно с уверенностью сказать, что с принятием Указа от 5 апреля 1994 г. № 662 в Российской Федерации начался новый период официального электронного опубликования правовых актов.

В 2011 г. системой официального электронного опубликования был взят еще один важный рубеж. Президентом Российской Федерации был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”», принятый 21 октября 2011 г., которым предусмотрен официальный Интернет-портал правовой информации, и установлено, что федеральные законы, федеральные конституционные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации в **обязательном порядке** публикуются в электронном виде на указанном официальном портале. Более подробно достоинства и недостатки данного Федерального закона будут рассмотрены в одной из глав книги.

Сегодня едва ли не каждый день приносит информацию о расширении сферы применения электронных технологий, переводе в электронную форму не только законотворчества, но и делопроизводства Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств, органов судебной власти. Со всей

¹ Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 (в ред. Указов Президента РФ от 9 августа 1994 г. № 1664, от 1 декабря 1995 г. № 1207) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 11 апреля 1994. № 15. Ст. 1173).

очевидностью приближается следующий принципиальный рубеж рассматриваемой эпохи, состоящий в том, что электронная форма официального опубликования правовых актов из подчиненной **станет основной**, а бумажная — вторичной, вспомогательной. Образно говоря, бумажная и электронная формы опубликования правовых актов должны «поменяться местами». Данная перспектива ставит перед законотворческой и правоприменительной практикой, юридической наукой и образованием ряд конкретных задач, требующие осмысления, к реализации которых надо готовиться уже сегодня. Обсуждению ряда ключевых задач и посвящена настоящая монография.



Глава 1

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ¹

Для соблюдения принципа обязательности исполнения законов государство принимает на себя обязанность по доведению содержания этих законов до своих граждан. Поэтому во всех странах законы публикуют в официальном печатном органе государства. Положения об опубликовании содержатся в различных актах — специальных актах об опубликовании, законах о нормативных правовых актах. Часто функция обеспечения опубликования нормативных правовых актов возлагается на Правительство (в частности, на Министерство юстиции).

С учетом развития телекоммуникационных сетей важным средством информационного взаимодействия граждан и органов власти становится передача и распространение информации в информационных сетях общего пользования. Первый шаг, который сделали законодатели во многих странах, — признание юридической силы электронных документов наравне с документами, зафиксированными на бумаге. Но только в единичных случаях опубликование нормативных правовых актов в сети Интернет признается официальным опубликованием. Официальной формой опубликования по-прежнему остается печатная (бумажная) версия документа. Публикация актов в электронной форме призвана в первую очередь обеспечить доступ граждан к правовой информации, она является дополнительным инструментом, используемым государством для распространения правовой информации, но сама по себе не порождает правовых последствий.

Автором проведен анализ законодательства ряда зарубежных стран в области официального опубликования нормативных актов. Это такие страны, как Канада, США, Япония,

¹ Обзор подготовлен по состоянию на 1 июля 2008 г., уточнен и актуализирован при подготовке книги к печати.

Швейцария, страны Европейского Союза — Франция, Бельгия, Венгрия, Великобритания, Германия, Италия, Чехия, Румыния, Испания. Норвегия, Дания, среди стран СНГ — Беларусь.

При проведении анализа выяснялись следующие вопросы — наличие законов, закрепляющих электронный способ опубликования нормативных правовых актов; наличие законов, закрепляющих одновременное бумажное и электронное опубликование; виды нормативных актов, публикуемых в электронном виде; порядок вступления в юридическую силу актов, опубликованных электронным способом. Также оценивались любые доступные данные о финансировании электронного опубликования (его размерах, экономических преимуществах и пр.).

Презентация результатов анализа структурирована посредством выделения двух частей — обобщающей, содержащей концентрированные выдержки из законодательства зарубежных стран, иллюстрирующих выводы, и описания законодательства и практики отдельных стран.

Зарубежное законодательство по вопросам электронного официального опубликования нормативных актов

Законодательство зарубежных стран уделяет большое внимание официальному опубликованию нормативных актов, справедливо считая это необходимой обеспечительной мерой по доступу населения к правовой информации. Институт официального опубликования нормативных актов может быть установлен самыми различными документами — от законов до правительственных декретов, что определяется правовыми традициями той или иной страны. Традиционно официальное опубликование осуществляется путем выпуска официального печатного издания, как правило, полностью финансируемого государством.

Официальное опубликование проектов нормативных актов служит также способом обеспечения участия общественности в нормотворческом процессе, поскольку появляется возможность направить свои предложения в соответствующее ведомство (например, опубликование проектов регламентов в Канаде).

Для зарубежных стран характерна стабильность таких изданий, многие из которых отсчитывают свою историю с XIX в. или даже ранее: Официальный журнал Французской Республики (*Journal officiel de la République française*) издается с 1848 г., Канадская газета (*Canada Gazette*) — с 1841 г., Официальный вестник Румынии (*Monitorial Oficial al Romaniei*) — с 1832 г. В Испании официальный орган печати появился в 1661 г., а стал обязательным источником опубликования в 1836 г. Официальное издание может быть газетой, издаваемой ежедневно (Италия, Япония), или журналом, издаваемым, как правило, еженедельно (Канада).

Но далеко не всегда вся официальная информация «стекается» в единственный печатный источник. Каждая страна имеет собственные традиции классификации как самих нормативных актов, так и изданий, посвященных им. Часто это зависит от административно-территориального устройства страны. Так, федерации соблюдают двухзвенную систему нормативных актов, при которой каждая провинция (Канада) или земля (Германия) имеет свой официальный орган печати. Кроме того, законы и подзаконные (административные) акты имеют отдельные издания. Например, в Германии официальным печатным органом является Федеральный законодательный вестник (публикация федеральных законов и международных соглашений), подзаконные акты публикуются в Федеральном регистре, при этом издания федеральных министерств также являются официальными.

В некоторых странах официальными являются публикации и в определенных периодических газетах, наряду с изданием специального журнала (страны СНГ).

Таким образом, можно отметить общую для многих стран черту — ***множественность официальных источников публикации.***

С развитием информационных технологий многие государства стали прибегать к дополнительному способу опубликования, а именно к изданию электронной версии официальных печатных изданий. При этом основополагающими принципами являются бесплатность электронного издания, его доступность в любое время суток, обеспечение прав тех, у кого нет доступа

в сеть Интернет (публичные библиотеки), гарантированность идентичности печатной и электронной информации.

Кроме того, государство обеспечивает онлайн доступ к документам, принимаемым органами публичной власти, причем зачастую имеется в виду не просто ведение собственных сайтов органами власти, но и их сводная версия на специальном общегосударственном сайте (www.service-public.fr во Франции). Доступ к законодательству дублируется также на особых сайтах, посвященных исключительно публикации нормативных текстов, — www.legifrance.gouv.fr во Франции, www.canadagazette.gc.ca в Канаде, www.gpoaccess.gov в США и пр. Доступ ко всем публичным сайтам обеспечивается взаимными ссылками.

Корреспондируя печатным изданиям, электронные источники **также множественны, хотя технически они гораздо проще коррелируют друг другу**. Обеспечение электронной публикации ложится на государство — правительство, министерство (как правило, Минюст) или редакцию официального журнала в тех странах, где его сотрудники являются государственными служащими.

С течением времени некоторые страны отказались от издания бумажной версии официального журнала, сосредоточившись только на электронной форме. Так, бельгийский Официальный журнал появился в сети Интернет с 1997 г., а уже с 1 января 2003 г. он публикуется только в электронной форме в HTML и PDF-формате (закон от 31 декабря 2002 г.). Публикация законов на бумажном носителе также осталась, но сократилась до трех экземпляров. Одна копия сдается на хранение в Королевскую библиотеку Бельгии. Вторая копия оставляется Министерству юстиции как хранителю. Третья копия передается в Официальный журнал для обсуждения общественностью. Первые две копии не предоставляются на рассмотрение общественности. Публикации, выставяемые в сети Интернет, являются точными копиями трех аутентичных копий документа на бумажном носителе¹. Подобный подход

¹ Верезен В. Публикация законов в электронном виде: Доклад на международном семинаре «Применение новых информационных технологий в законодательной процедуре». Великий Новгород, 2003.

использован в Эстонии — с 1 января 2007 г. первичным официальным изданием считается eRT, на бумажных носителях издаются только пять контрольных экземпляров.

С 1 апреля 2003 г. публикации документов в Канадской газете в PDF-формате являются официальными, с 1 июня 2004 г. — во Франции, с марта 2006 г. — в Беларуси.

В других странах продолжают существовать параллельно электронные и печатные версии официальных изданий, но часто признается официальный характер и электронной публикации. Так, например, в Великобритании электронные публикации получили статус официальных с октября 2002 г. Характерно, что *официальными являются и бумажная, и электронная версии*. При этом согласно Закону о свободе информации электронными средствами Венгрии именно печатная (бумажная) версия считается истинной в случае их расхождения.

Итак, сосуществование электронной и бумажной версий нормативных актов порождает такие вопросы, как их аутентичность, приоритет одной из версий, последовательность во времени этих форм опубликования (как правило, электронная форма следует за бумажной), первичность опубликования и порядок вступления акта в силу.

Из всего перечисленного бельгийский пример можно считать иллюстрацией официального электронного опубликования, «привязанного» к Официальному журналу: поскольку Официальный журнал не существует кроме как в электронной форме, постольку публикация в нем является и официальной, и единственной. Следует отметить, что электронная версия существует именно для распространения — выпуск правовых актов на бумажном носителе был оставлен для Официального журнала, но сам журнал распространяется в более широком масштабе через сеть Интернет.

Согласно информации советника бельгийского Официального журнала Вильфреда Везена¹, решение перейти на электронную публикацию объясняется прежде всего финансовыми причинами. Предполагается экономия расходов в размере

¹ Везен В. Указ. соч.

2,5 млн евро в год. Таким образом, одной из причин перехода к электронной форме распространения правовой информации является именно финансовая экономия. При этом речь идет о **распространении правовой информации**, а не изначальной электронной форме подписания нормативных актов и пересылки. Тем не менее имеется опыт и исключительно электронного опубликования актов. Во Франции принят декрет №2004-617 от 29 июня 2004 г. о способах и последствиях публикации в электронной форме некоторых административных актов. Им определены виды административных актов, для которых **достаточно только электронной публикации для вступления в силу**. Иными словами, они могут существовать только в электронной форме, и даже если имеется бумажный дубликат, то он не имеет значения для вступления в силу и аутентичности. Назовем условно этот порядок **исключительным электронным опубликованием**. Это такие акты, как:

- Регламентарные акты (но не ордонансы), посвященные административной организации государства, в частности, декреты об организации центральной администрации, децентрализованных служб государства, о делегировании подписи внутри служб государства и публичных учреждений;
- Регламентарные акты (не ордонансы), касающиеся государственных служащих и публичных агентов, магистратов и военнослужащих;
- Регламентарные акты (не ордонансы), о бюджете, в частности, декреты и решения о распределении, открытии, аннулировании, переводе кредитов, конкурсных фондах, бюджетные и бухгалтерские инструкции;
- Индивидуальные решения министра экономики в области конкуренции;
- Регламентарные акты независимых административных властей и независимых публичных властей, созданных на праве юридического лица; эти акты не должны затрагивать и интересов большинство граждан.

Налицо внутриорганизационный или индивидуальный характер регламентарных актов, публикуемых только в электронной форме. Все, что имеет нормативный характер, под первичную (и единственную) электронную публикацию не подпадает.

Другой способ электронной публикации используется в Швейцарии. Те тексты, которые разрешено публиковать путем упоминания только их наименования и издавшего органа, могут быть обнародованы только в бумажной или только в электронной форме. Данный порядок опубликования назовем ***альтернативным электронным опубликованием***. Согласно Закону «Об официальных опубликованиях» это те акты Конфедерации, а также международные договоры, конвенции между Конфедерацией и кантонами, которые затрагивают ограниченный круг лиц; имеют технический характер и адресованы узким специалистам; должны быть опубликованы в другом формате. Также только упоминаются (путем ссылки) в Официальном журнале тексты, которые публикуются иначе, чем в Собрании федерального права в силу федерального закона или по ординансу федеральной Ассамблеи; которые опубликованы в официальном издании, доступном в Швейцарии. Таким образом, электронная публикация, достаточная для вступления акта в силу, возможна лишь в отношении ограниченного круга актов, как правило, ***узкоориентированного характера***.

Данный вопрос затрагивает другую проблему — виды публикуемых в электронной форме нормативных актов. Учитывая более широкий контекст доступа к правовой информации, большинство стран одновременно с публикацией нормативных правовых актов обеспечивает в электронном формате доступ к судебным документам. Судебные решения (во всяком случае, высших инстанций) составляют специальный раздел официальных интернет-сайтов, равно как и другие публичные документы (публичные отчеты, стенограммы дебатов в парламенте, политические документы и др.).

Параллельность печатного и электронного опубликования означает, что периодические печатные издания продолжают издаваться, следовательно, это затратный вариант для государства. Вообще, расходы развитых стран на новые электронные технологии довольно велики. О затратах на электронное опубликование можно судить лишь косвенно из официально доступных цифр. Так, в США в мае 2001 г. принят «Акт об электронном государстве» — «E-Government Act» (с поправками от марта 2003 г.), согласно которому учрежден Департа-

мент электронного правительства во главе с руководителем комиссии по информатизации Департамента государственного управления и бюджета. Предусмотрено ассигнование в размере \$ 345 млн ежегодно в течение четырех лет в фонд создания электронного правительства, модернизация веб-портала федерального правительства с учетом осуществляемой реорганизации, а также запуск собственного сайта нового департамента. Акт предусматривает также опубликование всех решений, принимаемых федеральными судами США, в режиме онлайн с момента запуска сайта нового департамента.

Французскому Официальному журналу в 2006 г. было выделено из бюджета 125,96 млн евро, из них 44,95 — на содержание персонала, а 81 — на основное функционирование. Журналом потрачено 2 млн евро на обновление информационных систем.

По данным Министерства юстиции Франции в 2008 г. предусмотрено 335 млн евро на программу доступа к праву (которая включает не только доступ к праву как таковой, но и судебную помощь, медиаторство в семейных спорах, поддержку отдельных категорий граждан).

Еще один вопрос, который неизменно возникает, но не в законодательстве, а в теории и государственной практике — взаимодействие с коммерческими фирмами, распространяющими нормативные акты в электронных справочных системах на платной основе. Любопытная норма содержится в законодательстве Казахстана — согласно Закону «О нормативных правовых актах» официальными изданиями являются Ведомости Парламента Республики Казахстан, Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан, Собрание актов центральных исполнительных и иных центральных государственных органов Республики Казахстан, а также периодические печатные издания, получившие такое право на конкурсной основе.

Что касается последующего коммерческого распространения текстов, оно никогда не приравнивается к официальному опубликованию, и главной задачей здесь является соблюдение аутентичности текстов. Подобное распространение официально опубликованной информации происходит в самых различных

формах — издание тематических сборников, создание специализированных сайтов, выпуск CD, создание коммерческих справочных правовых систем. При этом важно, что у граждан всегда имеется возможность бесплатного обращения к официальному тексту, бумажному или электронному.

Изучение зарубежного опыта позволяет констатировать, что в настоящее время традиционный печатный и электронный способы опубликования *существуют*. При этом признание за электронным способом официального характера основывается во многом на *приоритете бумажной версии* в случае сомнений в их аутентичности. Исключительно электронный порядок опубликования, достаточный для вступления акта в силу (без бумажного варианта), существует лишь в немногих странах, и касается ограниченного круга актов, носящих внутриорганизационный, узкоспециальный или индивидуальный характер.

К причинам такого «осторожного» отношения зарубежных стран к признанию первичности официального электронного опубликования можно отнести следующие обстоятельства:

1. Последовательность и постепенность внедрения информационных технологий в деятельность власти. Большинство развитых стран не спешит радикально преобразовывать отлаженные и работающие механизмы, все «новинки» проходят пилотное апробирование, изучается реакция населения и результативность, что всегда требует времени.

2. Реакция на первичное электронное опубликование как на возможное нарушение принципа открытости информации и обеспечения доступа к ней. Такие условия, как недостаточная распространенность сети Интернет среди населения и различный уровень компьютерной грамотности, высокая стоимость интернет-услуг, недостаточная опытность пользователей — способны сделать нормативные тексты недоступными, что перечеркивает основополагающие принципы демократического государства. Разумеется, эти условия преодолимы, но требуют временных и финансовых затрат.

3. Опасности, связанные с известными недостатками любых электронных систем, — зависимость от технических условий (электричество, технологические сбои), требования безопас-

ности систем (гарантии аутентичности и своевременности актуализации данных, защита от хакерских атак). Этим объясняется и сохранение бумажного дублирования. Очевидно, что переход к электронной системе опубликования требует разработки беспрецедентных мер защиты информации в государственных системах.

4. Необходимость финансовых затрат на внедрение и обеспечение постоянного бесперебойного функционирования электронного механизма опубликования. Это требует также организационных и кадровых перемен во властных структурах. Нужно учитывать и «бесприбыльность» электронного опубликования, так как доступ к официально опубликованному акту должен быть бесплатным и осуществляться, имея в виду глобализацию, из любой части мира.

Таким образом, на настоящий момент в мире электронное опубликование нормативных актов в качестве официального применяется при условии сохранения некоторого количества официальных бумажных копий (Бельгия, Эстония), а также имеется опыт первичного электронного опубликования административных актов ненормативного или узкоспециального характера (Франция, Швейцария). Во многих странах электронное опубликование приравнено к традиционному печатному.

Законодательство и практика по вопросу электронного официального опубликования в зарубежных странах¹

Бельгия

Любой закон, любое постановление или регламент общей, провинциальной или коммунальной администрации является обязательным только после опубликования в определенной законом форме (ст. 190 Конституции). Официальным изданием является Бюллетень/Бельгийский официальный журнал, который относится к Министерству юстиции. Издается на трех языках (<http://www.just.fgov.be>). С 1997 г. Журнал появился в сети Интернет. До 1 января 2003 г. документы публиковали одновременно на бумаге и в сети Интернет в формате PDF.

¹ Страны представлены в алфавитном порядке.

С 1 января 2003 г. Официальный журнал публикуется только в электронной форме в HTML и PDF-формате (закон от 31 декабря 2002 г.).

Принято также королевское решение от 27 сентября 2005 г. о мерах обеспечения распространения и доступа к информации, содержащейся в Бельгийском мониторе. Согласно этому решению Главный грёфье (секретарь суда) наблюдает, чтобы версия печатная или содержание Монитора было доступно каждому гражданину. Содержания (в печатном виде) сохраняются в секретариате суда способом, позволяющим консультацию с ними. При этом должна упоминаться следующая информация: адрес и номер бесплатного запроса в дирекцию Монитора; информация, что можно за плату получить копию всех актов и документов, опубликованных в Мониторе; информация, что дирекция Монитора предоставляет бесплатную услугу — помощь в поиске актов и документов из Монитора.

Великобритания

Законопроект, чтобы стать Актом парламента после принятия его парламентом, должен получить Королевскую санкцию. Чтобы вступить в силу, акт должен быть опубликован в Своде законов. Все акты парламента делятся на две группы: публичные акты и частные акты. До 1798 г. эти акты публиковались в одной серии. С 1798 г. они публикуются в различных сериях. Публичные акты публикуются в серии “Public general acts”, частные акты публикуются в серии “Local and personal acts”.

Her Majesty’s Stationary Office (HMSO) публикует законодательство Великобритании на своем сайте с 1996 г. Как Королевский публикатор, HMSO контролирует опубликование законов, правительственных документов, официальных бюллетеней и др.

Газеты London, Edinburgh, Belfast являются официальными журналами Англии, Шотландии и Северной Ирландии. Они издаются частными компаниями под надзором HMSO. В сети Интернет представлены сайты (электронные версии) этих газет.

Правительство поставило цель, чтобы к 2004 г. все центральные правительственные учреждения хранили и индексировали свои информационные ресурсы в электронном виде, для того чтобы они могли соответствовать требованию работы в элек-

тронной среде (это установлено в Руководстве по управлению электронными документами в электронном правительстве). С 2000 г. все британское законодательство публикуется одновременно в печатном виде и на сайте HMSO (<http://www.hmso.gov.uk>). С октября 2002 г. эти публикации получили статус официальных. Акты парламента публикуются HMSO на сайте в течение 24 часов после того, как они были опубликованы в печатном виде (важно: публикуют не на сайте парламента, но с него есть ссылка на законодательство).

В 1989 г. было образовано совместное предприятие HMSO и Chadwyck-Healey. Они соединили библиографические базы данных всех заголовков, публикуемых HMSO и Chadwyck-Healey's Catalogue of British Official Publications (не публикуемых HMSO). Результатом стал полный каталог официальных публикаций.

UKOP (United Kingdom official publications) — официальный авторитетный каталог официальных документов в Великобритании с 1980 г. UKOP является базой данных официальных правительственных публикаций, содержит публикации более 2500 официальных органов, а также акты международных организаций (ООН, Всемирной организации здравоохранения и др.). Сейчас публикуется совместно с ProQuest Information and Learning (панее Chadwyck-Healey) и The Stationary Office Ltd (TSO) — <http://www.ukop.co.uk/info/index.html>. Многие правительственные департаменты и агентства ведут свои собственные базы данных.

Судебные отчеты собираются с конца XIII в. в «Ежегодниках», а с XVI в. были заменены сериями частных отчетов, составителями которых нередко становились виднейшие английские юристы. С 1870 г. издаются «Судебные отчеты» (Law Reports), где в полуофициальном порядке публикуются решения высших судов, на которые обычно и ссылаются как на прецеденты в последующих судебных постановлениях. Наряду с этим публикуются также «Еженедельные судебные отчеты», «Всеанглийские судебные отчеты», «Судебные отчеты по Северной Ирландии» и другие издания частного характера.

Опубликование актов ЕС осуществляется в Официальном органе Сообщества — The Official Journal of the Community (п. 2 ст. 3 Акта о Европейских Сообществах 1972 г.).

Венгрия

4 июля 2005 г. в Венгрии принят Закон о свободе информации электронными средствами. В нем содержится обязательство публиковать в сети Интернет электронную версию официальной газеты «Magyar Kozlony». Кроме того, министр юстиции и министр, возглавляющий администрацию премьер-министра, должны обеспечить публикацию базы данных действующего венгерского законодательства. Предстоит также создать эффективную поисковую машину для этой базы данных. Важной особенностью Закона является положение об обязательной публикации в сети Интернет решений высших судов.

Согласно ст. 7 Закона в целях обеспечения простого и быстрого доступа к открытой в электронном виде информации создан центральный электронный список, управляемый Министром информатики и коммуникаций, который должен содержать краткую описательную информацию о веб-сайтах, содержащих общественную информацию. Оператор должен издавать этот список на веб-сайте и поддерживать его. Электронный доступ к общественной информации соответствует единым критериям и возможностям поиска информации и должен быть обеспечен информационно-поисковой системой, которой управляет министр информатики и коммуникаций.

Статья 12 Закона говорит о печатной и цифровой версии документа, при этом первая всегда считается истинной в случае их расхождения, и вторая должна появиться в день опубликования печатной версии. В Законе признаются два варианта электронного опубликования — открытие информации издающим органом на собственных сайтах, или ее пересылка информационному издателю, чтобы открыть ее на сайте (четко указав, откуда происходит данная информация и лицо, которое ее применяет). Если иное не предусмотрено названным Законом или другим законодательством, открытая информация не должна быть удалена с веб-сайта в течение года после открытия.

Германия

Официальная публикация федеральных законов и подзаконных актов осуществляется в соответствии с конституционным разграничением полномочий в строго определенном порядке.

Официальной версией опубликования является печатная версия.

Официальный публикационный орган — Федеральный законодательный вестник — *Bundesgesetzblatt*. Он издается Федеральным министерством юстиции в двух частях. В соответствии со ст. 82 абз. 1 Основного закона ФРГ опубликование законов и подзаконных актов в данном Вестнике есть условие их вступления в силу (через 14 дней). Вестник разделен на три основные части: первая включает собственно федеральное законодательство, вторая — международные соглашения и необходимые для их реализации правовые предписания, включая предписания о таможенных тарифах, в третьей части публикуются новые редакции прежних законов в случае значительных изменений в них.

Для поиска необходимой информации в Вестнике в конце года специально издается поисковый указатель — *Fundstellen-nachweis*, который подразделяется соответственно Вестнику на два раздела и содержит систематический и алфавитный предметные указатели. Они основываются на предметном разделении опубликованных актов и ключевых словах. Указатель публикуется Федеральным министерством юстиции ежегодно в начале года.

Следующий официальный публикационный орган — Федеральный регистр (*Bundesanzeiger*), который издается Федеральным министерством юстиции пять раз в неделю. Публикуются подзаконные нормативные правовые акты, прежде всего административные предписания министерств, а также судебные решения и частноправовые объявления, публикация которых обязательна по закону.

Официальными также являются довольно многочисленные издания федеральных министерств. Так, Федеральное министерство финансов издает *Bundessteuerblatt* — Федеральный налоговый вестник (содержит налоговое законодательство). Федеральное министерство труда издает *Bundesarbeitsblatt* — Федеральный трудовой вестник (содержит трудовое законодательство). Федеральное министерство внутренних дел издает *Gemeinsames Ministerialblatt* — Общий министерский вестник.

До 1945 г. правовые акты публиковались в Reichgesetzblatt и Reichanzeiger, которые являются предшественниками Bundesgesetzblatt и Bundesanzeiger. Акты ГДР с 1945 по 1990 г. публиковались в Законодательном вестнике ГДР — Gesetzblatt der DDR.

Административный акт вступает в силу с момента его оглашения (абз. 1 § 43 Закона об административной процедуре). Административные акты публикуются в Bundesanzeiger и Gemeinsames Ministerialblatt. Письменный административный акт пересылается по почте всем участникам, причем он признается оглашенным для сторон по истечении трех дней с момента его регистрации в соответствующем почтовом учреждении. Кроме того, письменный административный акт должен быть публично оглашен посредством опубликования его распорядительной части. В публикации должно быть указано место возможного ознакомления с полным текстом административного акта и его обоснование. Административный акт считается оглашенным по истечении двух недель с момента его опубликования.

У каждой Земли существуют свои официальные издания, опубликование которых осуществляют или парламент Земли, или правительство Земли.

Неофициальные издания законов существуют в традиционных бумажных и электронных версиях. В ФРГ есть много коммерческих изданий, публикующих правовые акты. Все они неофициальные.

Все федеральное законодательство доступно в электронном виде на сайте <http://bundesanzeiger.de/index.php>. Документы представлены в PDF-формате. Доступ к части 1 Федерального законодательного вестника осуществляется по подписке (документы с 1998 г. по настоящее время), к части 2 путем регистрации (документы с 2002 г. по настоящее время).

На сайте Бундестага наряду с текстами правовых актов содержатся и законопроекты (<http://dip.bundestag.de>).

Дания

Официальное опубликование происходит в двух официальных источниках: Lovtidende — Сборник законов Королевства Дании, где публикуются законы, международные соглашения и

постановления Правительства. Ministerialtidende — министерский сборник, в который включены управленческие акты министерств. Официальное опубликование сборников осуществляет Секретариат правовой информации при Минюсте.

С 1998 г. в сети Интернет в свободном доступе находится правовая база — Retsinformation (<http://www.retsinfo.dk>). Она является официальной правовой информационным системой Дании. Система включает все законодательство Дании, а также другие документы (законопроекты, заявления Омбудсмана), за исключением документов ЕС. Министерствам предписано передавать документы для опубликования на сайте. В отношении парламента такого предписания нет, но он передает свои документы с тех пор, как была создана данная правовая база. Управление Retsinformation осуществляет Секретариат правовой информации.

На сайте осуществлен доступ к официальным изданиям в хронологическом и предметном порядках. Документы представлены в HTML-формате. Электронная версия опубликования не является официальной. Судебные решения публикуются в “Ugeskrift for Retsvaesen”.

Испания

В ст. 91 Конституции Испании установлено, что Король в 15-дневный срок утверждает законы, одобренные Генеральными кортесами, промульгирует их и отдает распоряжение об их немедленной публикации. Официальный орган печати появился в Испании в 1661 г., когда был создан «Бюллетень». В 1697 г. он был назван «Бюллетень Мадрида». В период правления Чарльза III публикации в Бюллетене приобрели статус официальных. Королевское издательство было создано в 1787 г. В 1836 г. было установлено, что все указы, декреты, приказы должны печататься в Бюллетене. Таким образом, Бюллетень стал официальным органом законодательной и правительственной информации.

Структура бюллетеня была определена в 1886 г. Было установлено, что в нем будут публиковать только акты общего характера, с распределением по секциям. Структура бюллетеня была утверждена Королевским приказом от 6 июня 1909 г.

В 1986 г. название официального печатного органа изменилось на «Официальный бюллетень Испании». Королевским декретом № 1511 от 6 июня 1986 г. о формировании Официального печатного органа было подтверждено функционирование бюллетеня.

Информация в Бюллетене распределяется по пяти секциям:

1. Общие положения (органические законы, законы, королевские декреты, акты делегированного законодательства, постановления и др.).

2. Акты индивидуального характера.

3. Документы, которые не являются актами общего характера и которые нельзя отнести ни к одной из секций.

4. Документы судебной системы.

5. Официальные объявления.

Королевским декретом № 1229 от 8 ноября 2001 г. был одобрен Устав автономного органа — Официального бюллетеня Испании (Boletín Oficial del Estado). Бюллетень доступен на сайте <http://www.boe.es>. Здесь в свободном доступе находятся документы с 1998 г. по настоящее время в PDF и TIFF-формате.

Италия

Статья 73 Конституции Италии устанавливает, что законы промульгируются Президентом Республики в течение месяца со дня их утверждения. Если палаты, каждая абсолютным большинством голосов своих членов, объявляют закон срочным, то он промульгируется в срок, указанный в этом законе. Законы публикуются немедленно после промульгации и вступают в силу на 15-й день после их опубликования, если в самом законе не установлен другой срок.

Официальным источником опубликования в Италии является *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*. Газета выходит ежедневно. Опубликование газеты осуществляет Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (<http://www.ipzs.it/>). Газета состоит из двух частей. В первой публикуются законы, акты Президента, акты министерств, официальные заявления, законодательство регионов, решения Конституционного Суда. Официальной формой опубликования является бумажная версия.

Газета представлена в сети Интернет — <http://www.gazzettaufficiale.it/index.jsp>. Доступ к газете свободный, доступно содер-

жание газеты за последние 60 дней. Документы представлены в формате PDF. Во второй части публикуются различные сообщения. Архив можно просмотреть по адресу <http://dbase.ipzs.it/indispol/homeipzs.htm>. Доступ на основе авторизации.

На официальном сайте Конституционного суда в свободном доступе находятся его решения с 1956 г. (<http://www.giurcost.org/decisioni/index.html>). Решения связаны между собой гиперссылками. Одним из самых популярных изданий всей «коллекции» законов Италии является *Le Leggi d'Italia* — 60-томное издание, публикуемое *De Agostini Giuridica* (www.deaguridica.it).

Канада

Официальным органом государства является *Canada Gazette*. В ней публикуется вся правительственная информация. *Canada Gazette* является официальной газетой с 1841 г. Газета состоит из трех частей. В газете публикуются акты Парламента (часть III), акта Правительства, акты делегированного законодательства и др.

Практика публикации правительственных актов сложилась только после Второй мировой войны (*Statutory Orders and Regulations Order 1947*). Согласно *Statutory Instrument Act 1985* г. и *Statutory Instrument Regulations* правительственные агентства и департаменты в течение 7 дней после создания акта отправляют его на регистрацию. Акт не может вступить в силу, пока он не зарегистрирован. Все постановления должны быть опубликованы в газете в течение 23-х дней после регистрации. Генерал-губернатор может определять форму и способ, в котором газета или ее часть могут публиковаться, включая электронную публикацию (§ 10, п. 2).

Королевский публикатор (*The Queen's Printer*) должен опубликовывать консолидированное оглавление постановлений и изменений в них в конце года, а также оглавление др. документов, которые должны быть опубликованы в газете (*Consolidated Regulations of Canada*). В целях реализации общих подходов к управлению информационными ресурсами в государственных учреждениях Канады в 1998 г. была принята Рамочная концепция управления информацией в государственных учреждениях, в которой описаны все необходимые условия публикации

информации в электронном виде. Газета издается еженедельно на английском и французском языках. Доступ к газете в сети Интернет — <http://canadagazette.gc.ca/index-e.html>. На сайте осуществляется свободный доступ к актам с 1998 г. Тексты представлены в PDF, HTML-форматах. С 1 апреля 2003 г. документы в PDF-формате являются официальными версиями. Первые официальные публикации в этом формате были сделаны 5 апреля 2003 г. в ч. I, 9 апреля 2003 г. в ч. II и 9 мая 2003 г. в ч. III.

Опубликование производит Canadian Government Publishing — официальный публикатор правительства Канады. В провинциях существуют свои официальные органы печати.

Тексты документов (Consolidated Statutes and Regulation) также доступны на сайте Министерства юстиции, но они не являются официальными публикациями.

Вновь издающиеся законы публикуются в ежегодных сборниках «Статуты Канады» (с 1867 г.), «Статуты Альберты» (с 1906 г.) и т.п. Собрание законов в пересмотренных изданиях (федеральные и отдельных провинций) издаются, как правило, каждые 10 лет. Судебные решения публикуются в сборниках “Dominion Law Reports”, “Supreme Court Reports”, “Federal Court Reports”. Административные акты публикуются также в “Government Business Opportunities”.

Норвегия

Законы должны быть опубликованы в официальном издании Norsk Lovtidend, в котором, помимо законов, публикуются также конституционные поправки, подзаконные акты, налоговые постановления Стортинга, а также другие нормативные акты в зависимости от целесообразности их публикации (§ 1 закона о Norsk Lovtidend от 19 июня 1996 г.). Согласно § 3 данного закона закон вступает в действие через месяц после его опубликования, если только правительство не примет решения об особом сроке вступления закона в действие.

Согласно ст. 81 Конституции Норвегии все законы публикуются от имени Короля с приложением печати Норвежского Королевства по следующей формуле: «Мы, имаярек, извещаем, что нам было предоставлено решение Стортинга от такого-то

числа (далее следует решение). Вследствие этого Мы его одобрили и утвердили и настоящим одобряем и утверждаем в качестве закона собственноручно и с приложением печати».

В Норвегии действует сайт www.lovdato.no, на котором представлено огромное количество правовой информации: законы, акты правительства, решения судов и др. Управление данным сайтом осуществляет частная компания, в правление которой входят представители Парламента, Министерства юстиции, факультета права университета Осло и др. Электронные версии документов, представленные на сайте, не являются официальными.

На сайте можно получить бесплатный доступ к следующим материалам:

1. Официальный источник опубликования Norsk Lovtidend (представлены две части сборника в PDF и HTML-формате. Акты приводятся с 1998 г. по настоящее время). Часть первая — <http://www.lovdato.no/ltavdl/lt2005/index.html>; часть вторая — <http://www.lovdato.no/ltavd2/lt2005/index.html>

2. Действующие законы. Все действующие законы объединены в единую базу, в которой ведутся поиски: хронологический, алфавитный и др.

3. Действующие общенациональные и местные постановления правительств (обязательные постановления/предписания). Объединены в единую базу.

4. Циркуляры и директивы.

5. Решения Верховного суда. Решения появляются на сайте в течение нескольких часов после их официального оглашения и доступны за период в шесть месяцев. Имеют гиперссылки на законы.

6. Решения шести апелляционных судов. Доступны за период в четыре месяца. Имеются гиперссылки на законы.

7. Акты парламента: рекомендации комитетов, парламентские резолюции и др.

К другим источникам опубликования относятся: Norges forskrifter — публикация постановлений в Норвегии, Overenskomst med fremmede stater — публикация международных договоров (осуществляет МИД), Norsk restidende — газета норвежского суда.

Румыния

Согласно ст. 78 Конституции Румынии закон публикуется в Официальном вестнике и вступает в силу в день его опубликования или в день, указанный в его тексте. Официальный вестник Румынии (“Monitorial Oficial al Romaniei”) — официальное публикуемое собрание законодательства Румынии. Первый вестник появился 8 декабря 1832 г., он назывался тогда «Административный Бюллетень». 22 декабря 1832 г. его название изменилось, он стал называться «Официальный вестник». Тем самым подчеркивался официальный статус публикаций.

Опубликование в «Официальном вестнике» регулируется законом 1998 г. № 202, в котором говорится о структуре и организации публикаций в вестнике (Monitorial Oficial al Romaniei, Partea I, nr. 423/10 November 1998). Закон устанавливает, что издателем вестника является Палата Депутатов.

В законе оговаривается, что все публикации размещаются в пяти различных разделах «Официального вестника».

В разделе 1 публикуются:

1) законодательные акты, принятые парламентом (законы, решения, а также акты принятые совместно двумя палатами;

2) политические документы, принятые парламентом или совместно двумя палатами;

3) решения, принятые председателями каждой из палат;

4) акты Президента Румынии (декреты, послания Парламенту и др.);

5) акты Правительства (постановления, за исключением касающихся национальной безопасности; акты делегированного законодательства и др.);

6) нормативные акты специальных органов центральной публичной администрации;

7) нормативные акты местной публичной администрации;

8) решения Конституционного Суда;

9) решения, провозглашаемые Верховным Судом в порядке апелляции;

10) нормативные акты других публичных органов на основании уполномочия законом;

11) другие документы, которые должны публиковаться в разделе 1 «Официального вестника».

В разделе 2 публикуются:

- 1) стенограммы дебатов в Палате Депутатов и Сенате;
- 2) стенограммы совместных дебатов двух палат;
- 3) дебаты в постоянных комитетах Палате Депутатов и Сената;
- 4) другие документы парламента.

В разделах 3, 4, 5 публикуются другие документы.

На основании закона был издан Приказ № 6 1999 г. Генерального секретариата Палаты Депутатов, в котором подробно описана процедура опубликования, переопубликования и корректировки документов в «Официальном вестнике» (Приказ опубликован в «Официальном вестнике» № 1 от 8 января 1999 г.).

С 1998 г. «Официальный вестник» публикуется в новом формате: ежеквартальные и ежемесячные издания законов и декретов, содержащие документы Правительства и других специализированных органов центральной публичной администрации. «Официальный вестник» публикуется в сети Интернет по адресу <http://www.monitoruloFicial.ro>. Здесь представлены документы в HTML-формате с 2002 г. Доступ к Вестнику возможен только по подписке.

Соединенные Штаты Америки

В США существуют два издания, осуществляющих официальное опубликование законов. Непосредственно после вступления в силу публичные законы опубликовываются в изданиях серии «Публичное право». В конце года все акты Конгресса сводятся воедино и публикуются в хронологическом порядке в очередном номере ежегодного издания «Полное собрание статуты Соединенных Штатов» (United States Statutes at Large).

Кроме того, положения законов публикуются в Своде законов США (The United States Code). Особенность его структуры в том, что отдельные нормы законов (а не законы целиком) сводятся по предметам их регулирования, составляя 50 титулов Свода, каждый из которых посвящен определенной отрасли права либо крупному правовому институту. Каждый титул подразделяется на главы и параграфы. По каждому параграфу приводится перечень предшествующих актов.

По составу Свод законов неоднороден. Некоторые его разделы представляют собой просто собрание близких по содержанию актов, изданных в разное время и мало связанных между собой. Другие, напротив, включают кодексы законов соответствующей отрасли права, составленных по определенной схеме. Ежегодно публикуются дополнения к Своду, в которых также по титулам фиксируются изменения законодательства за год. Все изменения поглощаются очередным изданием Свода (когда в какой-то раздел вносятся изменения, то в разделе помещается сообщение об этом).

Свод публикуется Office of the Law Revision Counsel Палаты представителей (<http://uscode.house.gov/>). Начиная с 1926 г. Свод публикуется каждые шесть лет. Принимая очередной закон, Конгресс указывает, какое место в Своде законов США он должен занять и какие изменения должны быть в связи с этим внесены в разделы, главы и параграфы действующего Свода законов. US Code доступен по адресу <http://www.gpoaccess.gov/uscode/index.html>

На сайте *GPO Access* представлены издания Свода 1994 г. и 2000 г. Полное собрание статутах США на сайте не представлено. Версия Свода, размещенная на сайте *GPO Access*, является официальной версией Свода.

Существуют также две неофициальные версии Свода. Это the U.S.C.A. (U.S. Code Annotated) и the U.S.C.S. (U.S. Code Service). Данные версии содержат все то, что содержит официальная версия Свода, а также включают содержание прецедентного права по отдельным наиболее важным законам.

Свод не включает акты исполнительной власти, решения федеральных судов, международные соглашения, акты штатов.

Свод издается на основании секции 285, раздела 2 Свода законов.

Федеральный Регистр (Federal Register) — официальный ежедневный публикатор документов федеральных агентств и организаций, а также актов Президента. Согласно Закону о Федеральном Регистре 1935 г. все административные акты, подлежащие опубликованию, направляются директору Федерального Регистра, регистрируются в его управлении и публикуются. На основании закона издается сводное систематическое собрание

действующих административных актов — Свод федеральных предписаний (Code of Federal Regulations). Федеральный регистр выходит с понедельника по пятницу.

В настоящее время публикация административных актов подробно регламентируется рядом статей кодифицированного 44 раздела «Правительственная печать и публикация», его 5 разделом, главами 21, 29, 31, 33 Свода законов. В соответствии с правовыми нормами, содержащимися в перечисленных главах, основным федеральным ведомством, осуществляющим выработку политики документооборота и контроль за выполнением правовых норм в этой сфере, является независимое федеральное агентство «Национальное управление архивов и записей (NARA)». Часть 1234 подглавы В тома 36 Свода законов содержит подробные требования, предъявляемые к электронному документообороту, осуществляемому федеральными ведомствами.

§ 552 раздела 5 Свода законов гласит: публиковать в Федеральном регистре нормативные акты, общеполитические заявления или толкования общего применения. Учреждение обязано сообщать об этих актах не только в Федеральном Регистре, но и в других изданиях. Кроме того, каждое ведомство обязано сделать доступными документы, появившиеся после 1 ноября 1996 г. посредством компьютерной телекоммуникационной системы, или если в ведомстве таковая еще не установлена, с помощью других электронных средств. Каждое ведомство обязано сделать доступным для свободного просмотра и копирования текущие указатели, позволяющие найти общедоступную информацию, так или иначе выпущенную, принятую или распространенную после 4 июля 1967 г. и предназначенную для опубликования или свободного доступа, а также сделать указатели, указанные в подпараграфе (е), доступными с помощью телекоммуникаций до 31 декабря 1999 г. (Закон о доступе к информации 1996 г. — FOIA 5 USC Sec.5 Title 5, Part 1, Chapter 5, subchapter II).

Согласно § 553 раздела 5 Свода законов, принятый учреждением акт вступает в действие только через 30 дней после его опубликования. Также в соответствии с требованиями федерального законодательства каждое учреждение должно

сообщать в официальном вестнике «Federal Register» о предполагаемом издании нормативного акта. Вслед за публикацией такого сообщения учреждение обязано предоставить всем заинтересованным лицам возможность участия в нормотворческой процедуре (Закон о предварительном оповещении).

Используя сайт GPO Access (GPO, Government Printing Office — Управление правительственной печати, Печатное управление), можно найти или посмотреть официальную, полнотекстовую информацию всех трех ветвей Федерального правительства (www.gpoaccess.gov). Информация, представленная на этом сайте, является официальной на основании закона PL 103–40, Government Printing office Electronic Information Enhancement Act 1993 (Закон об улучшении Государственного Печатного Управления 1993г.¹). Печатное Управление финансируется в соответствии с Федеральной Программой Библиотек-Хранилищ (Federal Depository Library Program). На сайте содержатся документы с 1994 г. по настоящее время. Документы доступны в PDF, ASCII text или HTML-формате.

Печатное Управление является первичным централизованным ресурсом федерального правительства для сбора, каталогизации и сохранения опубликованной информации во всех формах. Управление отвечает за производство и распределение информационных продуктов и услуг для всех трех ветвей федеральной власти. В отличие от большинства федеральных агентств Печатное Управление работает как коммерческая организация, поскольку получает вознаграждение от потребителей за предоставленные услуги. Помимо этого Управление распределяет свободные копии документов и правовых актов более чем 1250 библиотекам, участвующим в Федеральной Программе Библиотек-Хранилищ, расположенным в избирательных округах Конгресса США по всей стране.

Для предоставления своих услуг на сайте Печатного Управления работает специальная программа: Доступ к материалам Управления (GPO Access). Данная программа предусматривает свободный электронный доступ ко всему объему материалов,

¹ Public Law 103-40, known as the Government Printing Office Electronic Information Enhancement Act of 1993. <http://www.gpo.gov/factsheet/index.html>

документов и иных информационных продуктов, произведенных всеми ветвями федеральной власти. Информация, содержащаяся на сайте Печатного Управления, является официальной опубликованной версией, и такая информация может использоваться без ограничения в судах, если иное не предусмотрено самим законом.

На веб-сайте Печатного Управления выложено приблизительно четверть миллиона документов, доступных для всех пользователей через сеть Интернет с помощью программы доступа к документам. На веб-сайтах партнеров Печатного Управления можно дополнительно найти полмиллиона свободно доступных документов. Печатные копии более чем 5500 документов из общей библиотеки Печатного Управления, начиная с решений Верховного Суда и до отчетов Бюро Статистики по Трудю, могут быть куплены с помощью программы продаж Управления лично, онлайн, по телефону, с помощью факса, электронной почты или обычной почты.

Печатное Управление получает два ассигнования каждый год. Первое возмещает расходы за публикацию материалов Конгресса, второе финансирует каталогизацию, индексацию, распределение и доступ онлайн к правительственным документам, и доступ через Федеральную Программу Библиотек-Хранилищ.

В целях управления правительственной информацией в цифровом виде Печатным Управлением была организована Федеральная Цифровая Система — передовая цифровая система, позволяющая собирать, каталогизировать и производить ряд других операций с информацией, поступающей от трех ветвей федеральной власти. Система содержит информацию, собранную из следующих источников: документы, утвержденные Конгрессом и федеральными агентствами; информация, собранная с веб-сайтов федеральных агентств (так называемая собираемая информация); цифровые файлы, созданные путем сканирования опубликованных документов.

Основные функции Печатного Управления и его Федеральной Цифровой Системы состоят в следующем:

1. Публикация (Конгресс и федеральные агентства представляют документы в электронном виде и размещают заказы

на услуги по печати и изданию документов, а также на их электронное распределение и включение в Федеральную Программу Библиотек-Хранилищ);

2. Поиск информации (предоставление подлинной правительственной информации самой широкой аудитории);

3. Сохранение информации (функция сохранения гарантирует открытый доступ к правительственной информации, даже в случае изменения технологий);

4. Контроль версий (несмотря на многократные издания, система гарантирует осуществление контроля за единой версией для всех изданий правительственной информации).

Федеральная Программа Библиотек-Хранилищ (The Federal Depository Library Program (FDLP)) была введена Конгрессом, чтобы гарантировать право американцев на доступ к информации правительства страны. С 1813 г. библиотеки-хранилища обеспечивали право граждан на информацию, собирая, организовывая, поддерживая, сохраняя и помогая пользователям обращаться с правительственной информацией. Печатное Управление предоставляет правительственную информацию бесплатно уполномоченным библиотекам-хранилищам по всей стране. Эти библиотеки-хранилища в свою очередь обеспечивают бесплатный доступ к правительственной информации, предоставляя в случае необходимости профессиональную помощь¹.

Служба Государственного Печатного Управления по связям с Конгрессом США (Office of Congressional Relations) обеспечивает постоянную связь и взаимодействие с обеими палатами Конгресса. Руководитель Службы является уполномоченным лицом (официальным партнером) для осуществления взаимодействия между Печатным Управлением, Конгрессом, а также Агентством по организации надзора, Объединенного Комитета по печати. Вся официальная информация в отношении законодательства о деятельности самого Управления и его служб доступна в офисе указанной Службы.

В настоящее время Управление сочетает обычные технологии с современными методами обеспечения открытого и свободного доступа к правительственной информации онлайн.

¹ См. подробнее: <http://www.gpo.gov/factsheet/index.html>

В 2003 г. было подписано соглашение между NARA — GPO, которое обеспечивает немедленное предоставление информации и онлайн доступ к документам Конгресса, Федеральному регистру, Своду федеральных правил и другим публикациям.

Кроме того, Конгресс публикует свои материалы в сети Интернет бесплатно и без задержек. Законы регулярно доступны, как только они принимаются, на сайте Томас — <http://thomas.loc.gov>. Здесь также публикуются проекты, отчеты комитетов, парламентские слушания и другие документы Конгресса. Библиотека Томас (Library of Congress Thomas) названа в честь Томаса Джефферсона, и является частью Библиотеки Законов Конгресса. Была основана в январе 1995 г., по решению 104-го Конгресса, решившего сделать федеральную законодательную информацию более доступной для граждан страны. В этой библиотеке можно в случае необходимости найти закон, акт или любую иную правовую информацию, начиная с 1973 г. (93-й Конгресс) и до настоящего времени. Библиотека Томас представляет собой правовую информационную систему, обеспечивающую поиск законов и иных правовых актов, включая историю законодательства США¹.

Библиотека Томас предлагает услуги по поиску на сайте следующих документов:

1. Билли и резолюции (эта страница позволяет найти текст законодательства текущего или предыдущих Конгрессов по номеру билля или с помощью слова/фразы);

2. Деятельность в текущем Конгрессе (уровень активности Конгресса, события, происходящие в палатах в текущий законодательный день, причем все перечисляется в обратном хронологическом порядке. Также отмечаются процедурные действия, речи и дебаты. Файл обновляется непрерывно в течение дня приблизительно с 15-минутным интервалом);

3. Протоколы Конгресса (ежедневный обзор — резюме происходящего в течение дня в обеих палатах Конгресса. Протоколы Конгресса в обзоре связаны с полным текстом резолюций, биллей, актов);

4. Списки, календари событий;

¹ См. подробнее: <http://thomas.loc.gov/>

5. Информация комитетов;
6. Президентские назначения;
7. Соглашения (информация о соглашениях включает номер соглашения, дату, краткое название, формальное название, тип соглашения, законодательные действия с ним. Однако сайт не содержит фактический текст соглашения, который в случае необходимости может быть найден в Печатном Управлении);
8. Правительственные ресурсы (Томас содержит список законодательных и других правительственных ресурсов, а также содержит ресурсы с информацией о законодательном процессе и ресурсы для научных работников).

Новая информация на сайте Библиотеки Томас добавляется в течение дня исполнительным клерком Сената. Все обновления становятся доступными со следующего утра после обновления.

Акты исполнительной власти публикуются в Code of Federal Regulations и Federal Register, которые доступны на сайте (www.access.gpo.gov). Постановления публикуются и в других законодательных базах, доступных в сети Интернет. Верховный Суд публикует свои документы на своем сайте www.supremecourtus.gov. Другие суды также публикуют на своих официальных сайтах свои документы. У каждого Штата есть собственные официальные органы печати. В отличие от федеральных законов, которые полностью содержатся в Библиотеке Законов или Библиотеке Томас, собрание актов и законов штатов не является полным¹.

Франция

Во Франции все законы и декреты должны быть опубликованы в Официальном журнале Франции (*Journal officiel de la République française*), который издается с 1848 г. Согласно статье 1 Гражданского кодекса Франции законы, а также (если они опубликованы в Официальном журнале) административные акты вступают в силу в установленный ими срок или на следующий день после опубликования.

Государственное издательство «Французская Документация» организует издание всех официальных материалов во

¹ См. подробнее: <http://www.loc.gov/law/about/organization.html>

Франции — законов, подзаконных актов, публичных докладов и отчетов, исследований Государственного Совета и пр. Оно выпускает разнообразные сборники, комментарии, а также научные монографии. Издательство функционирует и в электронном виде (<http://www.ladocfrancaise.gouv.fr>).

С целью более широкого распространения официальной информации 7 августа 2002 г. принят Декрет о публичной службе распространения права через сеть Интернет. Основная задача — облегчить публичный доступ к юридическим текстам и судебной практике. Согласно Декрету бесплатно должны предоставляться общественности следующие данные:

1. Нормативные акты и изменения к ним:
 - конституция, кодексы, законы, регламентарные акты, исходящие от государственных органов;
 - коллективные национальные конвенции (по поводу толкования).
2. Международные акты, касающиеся Франции:
 - договоры и соглашения с участием Франции;
 - директивы и регламенты Европейского Союза.
3. Судебная практика:
 - решения и постановления Конституционного Совета, Государственного Совета, Кассационного суда и Трибунала по конфликтам;
 - акты Счетной Палаты и других административных, финансовых и судебных органов, отобранные по собственным способам каждого судебного порядка;
 - решения Европейского Суда по правам человека и Европейской комиссии по правам человека;
 - решения Суда Европейских сообществ и трибунала первой инстанции Европейских сообществ.
4. Официальные публикации:
 - издание «Законы и декреты» Официального журнала Франции (*Journal officiel de la République française*);
 - официальные бюллетени министерств;
 - Официальный журнал Европейских сообществ.

Все перечисленные данные размещаются на сайте www.legifrance.gouv.fr, который эксплуатируется Дирекцией Официального журнала. С 16 сентября 2002 г. все базы официального

журнала дублируются электронно. На сайте не должны предоставляться акты индивидуального характера, подпадающие под Декрет № 2004-459. Данный декрет от 28 мая 2004 г. посвящен категориям индивидуальных актов, которые не публикуются в электронной форме в Официальном журнале. Это такие акты, как:

- Декреты об изменении фамилии согласно ст. 61 ГК;
- Декреты об обретении французского гражданства;
- Декреты о натурализации;
- Декреты о реинтеграции во французское гражданство;
- Декреты об утрате французского гражданства;
- Декреты о лишении гражданства;
- Декреты о «французализации» фамилии или имени.

Никогда не публикуются в электронной форме в Официальном журнале ходатайства о перемене фамилии, судебные анонсы с упоминанием уголовных осуждений.

Отношения исполнительных органов с сайтом «Лежифранс» определены в циркуляре от 17 декабря 1998 г. о распространении юридических данных на интернет-сайтах администрации.

Политика электронной администрации, форсированная французским правительством в начале 2000-х гг., привела к более смелым решениям. Принят Ордонанс № 2004-164 от 20 февраля 2004 г. о способах и последствиях публикации законов и некоторых административных актов, согласно которому в Официальном журнале публикуются законы, ордонансы, декреты и, если это предусмотрено законом или декретом, другие административные акты. Публикация этих актов обеспечивается в один и тот же день в условиях гарантии их аутентичности, на бумаге и в электронной форме. Официальный журнал предоставляется в распоряжение общественности в электронной форме постоянно и бесплатно.

Декретом Государственного Совета определяются категории административных актов, которые исходя из их природы, действия и лиц, на которые действует, достаточно опубликовать в электронной форме для их вступления в действие. Им стал декрет № 2004-617 от 29 июня 2004 г. о способах и последствиях публикации в электронной форме некоторых административных актов.

Достаточно только электронной публикации для вступления в силу следующих актов:

- Регламентарные акты (но не ордонансы), посвященные административной организации государства, в частности декреты об организации центральной администрации, децентрализованных служб государства, о делегировании подписи внутри служб государства и публичных учреждений;
- Регламентарные акты (не ордонансы), касающиеся государственных служащих и публичные агентов, магистратов и военнослужащих;
- Регламентарные акты (не ордонансы), о бюджете, в частности декреты и решения о распределении, открытии, аннулировании, переводе кредитов, конкурсных фондах, бюджетные и бухгалтерские инструкции;
- Индивидуальные решения министра экономики в области конкуренции;
- Регламентарные акты независимых административных властей и независимых публичных властей, созданных на праве юридического лица, но не те, которые интересуют большинство граждан.

В Кодекс административной юстиции параллельно внесены изменения о том, что публикация в электронной форме в Официальном журнале запускает срок обжалования для третьих лиц против индивидуальных решений: по найму и статусу государственных служащих и публичных агентов, магистратов и военнослужащих; касающихся назначений, либо посредством выборов, либо прямым назначением членов консультативных органов; принятых министром экономики в области конкуренции; исходящих от независимых административных властей или независимых публичных властей, созданных на праве юридического лица.

Вопросы электронных технологий теперь находятся в ведении генеральной Дирекции по модернизации государства. В частности, именно эта Дирекция (создана 30 декабря 2005 г.) получила функции упраздненного Агентства по развитию электронной администрации. Дирекция подчинена Министерству бюджета, публичных финансов и государственной службы. Дирекция Официального журнала — это одна из служб

Премьер-министра. Подчиняется Генеральному секретариату Правительства. Состоит из 12 отделов и 600 служащих.

Чехия

Согласно ст. 52 Конституции для вступления в силу закон должен быть обнародован. Порядок обнародования устанавливается Федеральным законом от 11 ноября 1999 г. «О Собрании законодательства и Собрании международных договоров». Закон регулирует порядок и форму опубликования нормативных актов в виде издания официального публикационного средства — *Sbirka zákonu České republiky*. Данное правило распространяется и на международные договоры, одобренные Парламентом.

Существует ежедневно обновляемый архив документов всех источников официального опубликования, который разрабатывается Министерством внутренних дел (www.mvcr.cz). В нем представлено Собрание законодательства и Собрание международных актов (http://www.mvcr.cz/2003/rady/sbirka_rady.html) с 1948 г. Собрание законодательства представлено в PDF-формате. Собрание законодательства публикуется в сети Интернет по адресу <http://www.sbirka.cz/> (доступ платный). Акты Правительства публикуются в *Vestník vlády pro orgány krajů a orgány obcí*, который доступен в PDF-формате на http://web.mvcr.cz/rs_atlantic/ftp/vestnik/2005/2005.html

Из негосударственных информационных систем широко известна система *Legsys*, разработанная при участии Академии наук. Система характеризуется высоким качеством обработки информации и большим набором поисковых возможностей: в ней имеется трехуровневый правовой рубрикатор (www.legsys.cas.cz/ukazky198.html), используется правовой тезаурус.

Швейцария

В Швейцарии создаются и распространяются базы данных, содержащие основные законодательные акты и акты федеральных органов исполнительной власти на трех языках. Достаточно много актов доступны в сети Интернет, например, по адресу www.admin.ch представлены базы данных с собранием актов Конфедерации и кантонов. Базы данных имеют взаимные ссылки и возможность осуществлять поиск одновременно по всем ресурсам.

Электронная форма распространения правовой информации признана удобной и обеспечивающей реальный доступ к правовой информации, в связи с чем в 1998 г. решением Бундестага на федеральные органы исполнительной власти возложена обязанность представлять свои акты не только на бумажных носителях, но и в электронном виде.

Официальными источниками опубликования являются Официальное собрание Союзного права и Союзный вестник. До недавнего времени официальное опубликование регулировалось Союзным законом от 21 марта 1986 г. и изданным на его основании постановлением от 15 апреля 1987 г. С 1 января 2005 г. в действие вступили новый Союзный закон от 18 июня 2004 г. об официальных опубликованиях и изданный на его основании Ордонанс от 17 ноября 2004 г. «О Собрании Союзного права и Союзном вестнике» (об официальных опубликованиях).

Согласно ст. 2 закона в Официальном журнале публикуются:

- Конституция;
- Федеральные законы;
- Ордонансы федеральной Ассамблеи;
- Ордонансы федерального Совета;
- Другие нормативные акты федеральных властей, а также организаций или юридических лиц публичного или частного права, если они ответственны за административные задачи, но не составляют часть федеральной администрации;
- Федеральные решения о референдуме;
- Федеральные решения об апробации международных договоров;
- Простые федеральные решения, если так решила федеральная Ассамблея.

Статья 5 закона предусматривает возможность публикации в форме отсылки, а именно: все перечисленные акты, а также международные договоры и решения, подпадающие под международное право, а также Конвенции между Конфедерацией и кантонами (ст. 3 и 4) в силу их особенного характера представляются на публикацию в Официальный сборник только через упоминание их наименования и ссылки, если: они затрагивают ограниченный круг лиц; имеют технический характер и адресованы специалистам; должны быть опубликованы в другом

формате. Также только упоминаются в Официальном журнале тексты, которые опубликованы иначе как в Собрании федерального права или по ордонансу федеральной Ассамблеи и которые опубликованы в ином официальном издании, доступном в Швейцарии. Все эти тексты публикуются в другом издании или в форме специального тиража или предоставляются по запросу компетентной административной службой.

Собрание Союзного права доступно на сайте <http://www.admin.ch/ch/i7as> Собрание публикуется на трех официальных языках. Опубликование производит Центр официальных публикаций Союзной канцелярии. Документы представлены в PDF-формате, начиная с 1998 г. по настоящее время.

Статья 9 Ордонанса содержит процедуру публикации в форме отсылки. Должна упоминаться следующая информация: точный адрес, где можно получить текст, служба, в которой этот текст будет бесплатно предоставлен, интернет-адрес, по которому текст доступен. Все последующие изменения, дополнения таких текстов также упоминаются путем отсылки. Все нормативные тексты публикуются минимум за пять дней до вступления в силу. Есть экстраординарная процедура публикации. Если опубликованы за меньший срок, то имеют юридические последствия с даты публикации.

Статья 16 Закона посвящена публикации в бумажной и электронной форме. Собрание федерального права и Федеральный бюллетень публикуются в печатной и электронной форме. Тексты, которые публикуются в форме отсылки (упоминаются только в виде наименования), могут публиковаться только в печатной или только в электронной форме. Если иное не предусмотрено законодательством, тексты в электронной форме, которые содержат персональные данные, публикуются в анонимной форме. Отдельно оговаривается (ст. 19 Закона), что доступ к электронным формам этих собраний и бюллетеней бесплатен.

Эстония

Официальным изданием является Riigi Teataja (издается Государственной канцелярией)¹. С 1997 г. изданные в Riigi

¹ <https://www.riigiteataja.ee/ert/intr/ru.htm>

Teataja правовые акты доступны в электронной форме посредством сети Интернет. С 1 июня 2002 г. электронные издания Riigi Teataja в сети Интернет стали официальными наряду с правовыми актами, изданными на бумажном носителе. Электронные издания публикуются одновременно с изданиями на бумажном носителе. Публикуемые в Riigi Teataja печатные и электронные тексты имеют одинаковую юридическую силу. С 1 января 2007 г. первичным официальным изданием считается eRT, на бумажных носителях будут издаваться только пять контрольных экземпляров. С момента введения eRT в действие количество подписчиков на печатные издания Riigi Teataja постоянно сокращалось в среднем на 20% в год, в то же время число обращающихся к eRT возросло в 2–3 раза. Правовые акты и иные документы передаются лицами, издающими нормативные правовые акты, для публикации в электронном издании Riigi Teataja посредством модуля extranet, доступ к которому предоставляется только на основании личного пароля. Представление документа таким способом считается официальным.

Права на доступ лиц, представляющих данные, определяются письменным соглашением. Лицо, представляющее данные, может следить в модуле extranet продвижение представленного им документа вплоть до публикации в Riigi Teataja. Всего в августе 2005 г. в базе данных eRT содержалось 69 768 документов, из них 15 177 различных редакций консолидированных текстов и 54 941 первоначальный текст. В год в названную базу данных включается от трех до четырех тысяч правовых актов. За небольшим исключением все принятые в Эстонской Республике правовые акты доступны в качестве официальных текстов посредством eRT. Помимо государственных правовых актов в eRT публикуются постановления, которые представлены для публикации местными самоуправлениями и которые не тиражируются в издании Riigi Teataja на бумажном носителе. Таким образом, государство предлагает местным самоуправлениям услуги по публикации их правовых актов.

В литературе сказано, что тексты эстонских законов, издаваемые в электронном правительственном бюллетене, можно ис-

пользовать даже в суде¹. Отмечается, что наиболее существенное отличие и преимущество eRT по сравнению с печатным изданием Riigi Teataja — это публикация консолидированных текстов. Консолидированный текст — это правовой акт, в котором отражены все внесенные в него изменения. Консолидированные тексты составляются на основании публикуемых в Riigi Teataja первичных текстов и актов о внесении изменений в первичные тексты. Самый первый текст правового акта является одновременно и первым консолидированным текстом (первичный текст/консолидированный текст). В eRT публикуются консолидированные тексты следующих правовых актов: законы (составляются в Министерстве юстиции), указы Президента Республики (составляются в Министерстве юстиции), постановления и распоряжения Правительства Республики (составляются в Государственной канцелярии), постановления министров (составляются в соответствующих министерствах), постановления президента Банка Эстонии (составляются в Банке Эстонии), постановления Республиканской избирательной комиссии (составляются в Канцелярии Рийгикогу).

Первичные тексты издаются одновременно как на бумаге, так и в электронной форме. При каждом внесении изменений в правовой акт на его основании составляется и публикуется новый консолидированный текст с указанием сроков действия этой редакции. Консолидированный текст публикуется в электронном виде одновременно с публикацией на бумажном носителе или вступлением в силу изменений, но не позднее третьего дня после опубликования. Консолидированные тексты доступны в eRT по состоянию на любой момент времени, т.е. там можно найти все действовавшие в какой-то период и действующие сейчас редакции правовых актов начиная с момента ввода в действие электронного издания Riigi Teataja, а также возможные будущие редакции. Каждая редакция консолидированного текста связана с предшествующей и последующей редакциями. Это позволяет передвигаться «во времени» от более ранней редакции к более поздней, и наоборот. Таким об-

¹ Тало И. Э. Эстония: уроки для России // Информационное общество. 2002. № 5–6. С. 3–46.

разом, пользователю не надо искать правовые акты, которыми вносились изменения, чтобы понять, какие правовые акты в каких редакциях и когда действовали.

Поиск правовых актов в системе eRT прост и обладает широкими возможностями. Пользователи в зависимости от своих потребностей могут выбирать между различными способами поиска. В то же время, для того чтобы найти нужный документ, достаточно заполнения только одного поля поисковой формы. Пользоваться можно также поиском по всем текстам. Одной из предпосылок к правовой грамотности является доступность правовых актов, поэтому пользование eRT в сети Интернет является бесплатным. В соответствии с законом каждый имеет право получить бесплатный доступ к eRT примерно в 600 народных библиотеках и 240 единицах местного самоуправления. Библиотекари и работники местного самоуправления прошли обучение по использованию eRT и согласно закону обязаны консультировать желающих и помогать в поиске нужных правовых актов.

Данные содержатся в базе данных Oracle. Информационная среда eRT основана на технологии Java. Тексты документов представляют и публикуют в формате HTML, а таблицы, иллюстрации и карты, прилагаемые к правовым актам, — в формате PDF. Планируется переход на формат XML.

Япония

После того как закон принят, он должен быть промульгирован в течение 30 дней с момента, когда Председатель Палаты предоставил его Императору. После того, как Кабинет примет решение о промульгации, происходит опубликование в официальном органе печати (вместе с актом промульгации публикуются основные положения закона). После того как закон промульгирован, он подписывается двумя министрами, ответственными за данный закон, и Премьер-министром. Текст закона публикуется в официальном издании и вступает в силу через 20 дней после официального опубликования, если в самом законе не установлен иной срок вступления в силу.

Официальным источником опубликования является газета «Катро». В ней публикуются императорские предписания, за-

коны, акты правительства и министерств, постановления Верховного Суда, международные соглашения и другие документы. Газета публикуется ежедневно.

Газета доступна в сети Интернет на <http://www.kantei.go.jp/jp/kanpo/digest-bk.html>. Материалы представлены на японском языке в формате HTML, имеют свободный доступ.

Административные правовые акты собраны в Сборнике действующих законов и постановлений, который издает Бюро юридических исследований при Министерстве юстиции. Кроме того, нормативные акты в области административного права содержатся в Полном собрании шести законов, публикуемых различными частными изданиями (сборники «Шести законов» — сборники законодательства, выпускаемые ежегодно с конца XIX в.). Government Printing Office аккумулирует все данные по законодательству и делает возможным получить к ним доступ через сеть Интернет на своем сайте www.gov-book.or.jp

Некоторые данные об официальных источниках опубликования в странах СНГ¹

Армения

«Официальные ведомости Республики Армения» — публикуемое Правительством официальное периодическое издание. «Официальные ведомости» издаются не реже двух раз в месяц. Подписка на них свободна. В «Официальных ведомостях» по разделам публикуются:

- 1) законы Республики Армения;
- 2) международные договоры Республики Армения о правах, свободах и обязанностях человека;
- 3) нормативные указы и распоряжения Президента Республики;
- 4) нормативные постановления Национального Собрания;
- 5) нормативные постановления Правительства и Премьер-министра;
- 6) постановления Конституционного Суда о соответствии Конституции законов, постановлений Национального Собра-

¹ <http://www.base.spinform.ru/klass.fwx?razdel=0>; <http://www.consultant.ru/law/links/lawresource/>

ния, указов, распоряжений Президента Республики, постановлений Правительства.

Законы публикует Президент Республики. Иные нормативные правовые акты публикуют руководители или должностные лица принимающего их органа. При опубликовании законов и иных нормативных правовых актов указывается их код, название, место, год, месяц, дата принятия, ратификации или подписания, должность, инициалы и фамилия подписавшего его лица, регистрационный номер. Код правового акта содержит:

- 1) код, обозначающий вид правового акта;
- 2) регистрационный номер правового акта;
- 3) год, месяц, дату регистрации правового акта;
- 4) коды, обозначающие вид правовых актов, и их регистрационные номера, в которые данным правовым актом вносится изменение;
- 5) коды, обозначающие вид правовых актов, и их регистрационные номера, которые признаются данным правовым актом утратившими силу.

Система кодификации правовых актов утверждается Правительством. Законы и иные нормативные правовые акты, указанные в ст. 1 настоящего Закона, публикуются в «Официальных ведомостях Республики Армения» в соответствии с очередностью направления их на опубликование.

Беларусь

Успехи в области правовой информатизации и внедрения современных информационных технологий в правовую сферу, создание Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, издание которого с 1999 г. является единым источником официального опубликования для всех видов правовых актов, принимаемых в республике, а также Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь — основного государственного информационного ресурса в области права и правовой информатизации, позволило впервые в истории белорусского нормотворчества обеспечить официальное опубликование правовых актов в электронном виде¹.

¹ <http://inf.by/library/748>

28 февраля 2006 г. Президент Республики Беларусь подписал Декрет № 4 «О внесении дополнения в Положение об официальном опубликовании и вступлении в силу правовых актов Республики Беларусь» и Указ № 124 «О внесении изменения в Положение о Национальном реестре правовых актов Республики Беларусь», согласно которым к источникам официального опубликования отнесена электронная версия издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, размещаемая на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь.

В соответствии с данными законодательными актами Главы государства Национальный центр правовой информации Республики Беларусь разработал и обеспечил размещение на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь электронной версии официального издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь. При этом обеспечивается идентичность содержания текста печатного издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии, а также размещение электронной версии одновременно с выходом в свет соответствующего номера печатного издания.

Электронная версия Национального реестра правовых актов Республики Беларусь представлена в рубрике «Официальное издание» раздела «Национальный реестр» Национального правового Интернет-портала Республики Беларусь (<http://www.zakon.by/lawnews>).

Электронная версия Национального реестра правовых актов Республики Беларусь размещается на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь в формате PDF, что обеспечивает полное соответствие электронного изображения его печатному источнику.

Необходимо заметить, что названным Декретом электронное опубликование приравнено к иным официальным источникам (Официальным опубликованием является доведение правовых актов до всеобщего сведения путем воспроизведения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками в

следующих официальных изданиях... издании Национального реестра правовых актов Республики Беларусь и его электронной версии).

Казахстан

Согласно Закону Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 г. официальное опубликование законов и других нормативных правовых актов — обязательное условие их применения. Официальными изданиями являются Ведомости Парламента Республики Казахстан, Собрание актов Президента и Правительства Республики Казахстан, Собрание актов центральных исполнительных и иных центральных государственных органов Республики Казахстан, а также периодические печатные издания, получившие такое право на конкурсной основе. В соответствии с письмом Комитет информации и архивов Министерства культуры и информации Республики Казахстан, право официального опубликования нормативных правовых актов на республиканском уровне принадлежит следующим печатным периодическим изданиям:

- АО «Республиканская газета «Егемен Казахстан»;
- АО «Республиканская газета «Казахстанская правда»;
- ТОО Медиа-Корпорация «Зан»;
- ЗАО «Издательский дом «БИКО»/Официальная газета.

Кыргызстан

В соответствии с Законом «О порядке опубликования законов Кыргызской Республики» издание законов и других нормативных правовых актов, а также их опубликование в Своде законов, Ведомостях Жогорку Кенеша, Сборнике законов и актов Президента и газете «Эркинтоо» является официальным.

Молдова

Согласно закону Республики Молдова «О порядке опубликования, повторного опубликования нормативных актов в Официальном мониторе Республики Молдова и внесения поправок в них» все нормативные акты Правительства и других органов центрального публичного управления публикуются

под ответственность их руководителей в Официальном мониторе Республики Молдова (далее — Официальный монитор), издаваемом Государственным информационным агентством “Moldpres”», на молдавском языке с переводом на русский язык и другие языки в соответствии с законодательством. Нормативные акты могут быть опубликованы в других периодических изданиях, а также передаваться по радио и телевидению только со ссылкой на Официальный монитор.

Органы публичного управления, издавшие нормативные акты, подлежащие опубликованию, представляют Агентству “Moldpres” заверенные копии этих актов. Под заверением понимается проставление органом, издавшим нормативный акт, печати на каждой странице, но не на тексте акта. Переданный для опубликования документ должен быть точным воспроизведением нормативного акта с указанием его обязательных реквизитов: название органа, издавшего нормативный акт, вид нормативного акта, дата его издания (принятия), порядковый номер и наименование нормативного акта.

Нормативные акты Правительства, за исключением содержащих государственную тайну, подготавливаются и передаются Агентству “Moldpres” в двух экземплярах Аппаратом Правительства в трехдневный срок со дня их подписания и публикуются в Официальном мониторе в семидневный срок со дня их получения агентством.

Нормативные акты передаются Агентству “Moldpres” для опубликования с внесением соответствующей записи в журнал приема-передачи. Учет таких актов ведется Агентством “Moldpres” в специальном реестре по видам актов, установленных законом. Нормативные акты публикуются в порядке их регистрации в реестре Агентства “Moldpres”, за исключением срочных нормативных актов, которые публикуются в приоритетном порядке.

Нормативные акты других органов центрального публичного управления передаются Агентству “Moldpres” для опубликования в трехдневный срок после их утверждения или государственной регистрации в установленном порядке. В ходе процесса опубликования органы, издавшие нормативные акты,

обязаны без промедления сообщать Агентству “Moldpres” все необходимые для опубликования данные.

Украина

С целью упорядочивания официального обнародования нормативно-правовых актов, Указом Президента «О порядке официального обнародования нормативно-правовых актов и вступления их в силу» № 503/97 от 10 июня 1997 г. установлено, что законы Украины, другие акты Верховной Рады Украины, акты Президента Украины, Кабинета Министров Украины не позднее как в пятнадцатидневный срок после их принятия в установленном порядке и подписания подлежат обнародованию в официальных печатных изданиях.

Официальными печатными изданиями являются: Бюллетень «Официальный вестник Украины»; газета «Правительственный курьер»; газета «Голос Украины»; газета «Ведомости Верховной Рады Украины»; Бюллетень «Президентский Вестник» (с 2004 г. не издается).

Узбекистан

В соответствии со ст. 25 Закона Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. «О нормативно-правовых актах» официальными источниками опубликования законов Республики Узбекистан, постановлений палат Олий Мажлиса Республики Узбекистан, указов Президента Республики Узбекистан являются «Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан», «Собрание законодательства Республики Узбекистан», газеты «Халк сузи» и «Народное слово».

Официальными источниками опубликования постановлений Кабинета Министров Республики Узбекистан являются «Собрание постановлений Республики Узбекистан», а также «Собрание законодательства Республики Узбекистан» и газеты «Халк сузи» и «Народное слово».

Официальными источниками опубликования нормативно-правовых актов министерств, государственных комитетов и ведомств Республики Узбекистан являются «Собрание законодательства Республики Узбекистан» и их официальные издания.

**Данные об официальных источниках опубликования
в некоторых других странах (интернет-ссылки)**

- **Австралия** — Commonwealth of Australia Gazette — газета Австралии (<http://www.ag.gov.au/portal/govgazonline.nsf>)
- **Австрия** — Bundesgesetzblatt fur die Republik Osterreich — Федеральный законодательный вестник Австрийской Республики
- **Аргентина** — Boletin Oficial de la Republica Argentina — Официальный бюллетень Аргентинской Республики (<http://www.boletin.jus.gov.ar/>)
- **Болгария** — Държавен вестник (<http://www.daxy.com/dvz/dvz.html>)
- **Бразилия** — Diario Oficial — Официальный дневник (<http://www.in.gov.br/>)
- **Венесуэла** — Gaceta Oficial de la Republica de Venezuela — Официальная газета (<http://www.tsj.gov.ve/gaceta/gacetaoficial.asp>)
- **Венгрия** — Magyar Kozlony (<http://www.magyardozlony.hu/>)
- **Греция** — Ephemis tes Kyverneseos — Правительственная газета (<http://www.et.gr>)
- **Китай** — Zhong Hua Ren Min Gong He Guo Guo Wu Yuan Gong Bao (<http://www.china.org.cn/ch-gongbao/index.htm>)
- **Корея** — Kwanbo (<http://gwanbo.korea.go.kr/>)
- **Куба** — Gaceta Oficial de la Republica de Cuba — официальная газета Республики Куба (<http://www.gacetaoficial.cu>)
- **Мальта** — The Malta Government Gazette — Мальтиская правительственная газета (<http://www.doi.gov.mt/EN/gazetteonline/2004/01/default.asp>)
- **Мексика** — Diario Oficial — Официальный дневник (<http://dof.terra.com.mx>)
- **Новая Зеландия** — New Zealand Gazette — Газета Новой Зеландии (
http://www.dia.govt.nz/diawebsite.nsf/wpg_URL/Services-New-Zealand-Gazette-New-Zealand-Gazette-On-Line?OpenDocument&ExpandView)
- **Польша** — Monitor Pol ski — Польские ведомости (<http://www.abc.com.pl/index.html7serwis/publik.htm>)

- Orzecznictwo Tribunale Konstytucyjnego — Решения Конституционного Трибунала
- **Португалия** — Diario da Republica (<http://dre.pt>)
- **Сингапур** — Republic of Singapore Government Gazette Правительственная газета (<http://www.egazette.com.sg/egazette/welcome.asp>)
- **Словения** — Uradni list Republike Slovenije (<http://objave.uradni-list.si/>)
- **Хорватия** — Narodne Novine — Национальная газета (<http://www.nn.hr>)
- **Европейское Сообщество** — Official Journal of the European Union — Официальный журнал ЕС (<http://europa.eu.int/eur-lex/>)



Глава 2

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ (ОБНАРОДОВАНИЯ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИИ

Обнародование решения, доведение его до граждан и должностных лиц, обязанных исполнять данный правовой акт, — необходимая стадия нормативно-правового регулирования. В исторической ретроспективе процедура опубликования (обнародования) выглядела по-разному и в современном виде появилась не сразу.

Обнародование правовых актов в Московском княжестве. Публикации Русской правды (XIII–XVI вв.)

Правовые акты Древней Руси нередко носили церковную окраску, и это отражалось и на их содержании, и на их применении, и на способах их опубликования. Разбирая содержание и происхождение одного из древнейших источников отечественного права, Русской правды, В.О. Ключевский отмечает: «По разным спискам Русская Правда является в двух основных редакциях, в краткой и пространной. В письменности раньше становится известна последняя: пространную Правду мы встречаем уже в новгородской Кормчей конца XIII столетия, тогда как древнейший список краткой редакции находим в списке новгородской летописи конца XV в. Эта пространная Правда является всегда в одинаковом, так сказать, окружении, в одном литературном обществе. Краткая редакция Правды обыкновенно попадает в памятниках чисто литературного свойства, не имевших практического судебного употребления, чаще в списках новгородской летописи древнейшей редакции. Правду пространную встречаем большею частью в Кормчих, древнерусских сводах церковных законов, иногда в сборниках канонического содержания, носящих название *Мерила праведного*. Таким образом, Русская Правда жила и действовала в церковно-юридическом обществе: ее встречаем среди юри-

дических памятников церковного или византийского происхождения, принесенных на Русь духовенством и имевших практическое значение в церковных судах»¹.

Содержание данного памятника права, по мнению историка, стало результатом использования особой формы кодификации обычаев — синоптической кодификации, соединяющей изложение источника права с его переработкой и комментированием: «В Византии по традиции, шедшей от римской юриспруденции, усердно обрабатывалась особая форма кодификации, которую можно назвать кодификацией синоптической. Образец ее дан был Институциями Юстиниана, а дальнейшими образчиками являются соседи Русской Правды по Кормчей книге Эклога и Прохирон. Это краткие систематические изложения права, скорее, произведения законоведения, чем законодательства, не столько уложения, сколько юридические учебники, приспособленные к легчайшему познанию законов. Главы или параграфы титулов, на которые разделены эти кодексы, похожи на тезисы конспекта лекций из курса гражданского права. Кроме руководств такого рода, исходивших от законодательной власти, составлялись по их типу перерабатывавшие или пополнявшие их частные своды, известные под названиями “Эклога приватная”, “Эпанагога, сведенная с Прохионом”, “Эклога, переработанная по Прохирону”, и т.п. Эти приватные руководства были в ходу у греков в те же XI и XII вв., когда и у нас производилась по византийским образцам подобная кодификационная работа. Нужды местной церковной юрисдикции привели к этой работе, а византийская синоптическая кодификация дала ей готовую форму и приемы. При таких пособиях изложенными потребностями и вызвана была в церковной среде попытка составить кодекс, который воспроизводил бы действовавшие на Руси юридические обычаи применительно к принесенным церковью или измененным под ее влиянием понятиям и отношениям. Плодом этой попытки и была Русская Правда. Итак, повторяя. Русская Правда родилась в сфере церковной юрисдикции»².

Содержанию Русской Правды соответствовал и механизм ее распространения. Она переписывалась вручную (и потому име-

¹ Ключевский В.О. Курс русской истории. Лекция XVIII.

² Там же.

ет несколько разных списков), включалась в составы летописей. Реализация данного документа осуществлялась посредством его применения в церковных и княжеских (светских) судах: «Русская Правда не была произведением княжеской законодательной власти; но она не осталась и частным юридическим сборником, получила обязательное действие как законодательный свод в одной части русского общества: именно в той, на которую простиралась церковная юрисдикция по нецерковным делам, и в таком обязательном значении признаваема была самой княжеской властью. Впрочем, можно думать, что действие Русской Правды с течением времени перешло за пределы церковной юрисдикции. До половины XI в. еще крепкий древний обычай давал княжеским судам возможность обходиться без письменного свода законов. Но различные обстоятельства, успехи гражданственности, особенно появление христианской церкви с чуждым для Руси церковным и византийским правом, с новыми для нее юридическими понятиями и отношениями — все это должно было поколебать древний туземный юридический обычай и помутить юридическую память судьи. Теперь судебная практика на каждом шагу задавала судье вопросы, на которые он не находил ответа в древнем туземном обычае или ответ на которые можно было извлечь из этого обычая лишь путем его напряженного толкования. Это должно было вызвать и среди княжеских судей потребность в письменном изложении действовавшего судебного порядка, приноровленном к изменившемуся положению дел. Русская Правда устраняла часть этих судебных затруднений: она давала ответы на многие из этих новых вопросов, старалась примениться к новым понятиям и отношениям. Я думаю, что с течением времени Русская Правда, имевшая обязательное действие только в сфере церковной юрисдикции, стала служить руководством и для княжеских судей, но едва ли обязательным, скорее, имевшим значение юридического пособия, как бы сказать, справочного толкования действовавшего права»¹.

По мере превращения Московского княжества в великорусское государство в нем усложнялись административные задачи.

¹ Ключевский В.О. Курс русской истории. Лекция XVIII.

На основе личных порученческих учреждений начали образовываться постоянные органы государственного управления, получившие наименование изб или приказов. Так, ведомство удельного дворецкого превратилось в приказ Большого дворца, ведомство боярина конюшего — в Конюшенный приказ и т.д. К началу XVI в. историк относит формирование **Ямского приказа** — министерства связи и транспорта того времени, предназначенного для рассылки ценных бумаг и развозки чиновников по казенной надобности¹.

Обнародование правовых актов в период Русской смуты (XVII в.)

Формирование системы управления государством с помощью рассылки государственных бумаг привело к возникновению их антипода — подметных писем, с помощью которых противники государя и государства пытались дискредитировать власть, возбуждать смуту, бороться за свержение законной власти. Подметным письмам принадлежит немалая роль в возникновении и развитии Русской Смуты: «Только в январе 1605 года северные русские области были уведомлены правительством о Лжедмитрии, тогда как южные давно уже волновались его подметными грамотами. “Люди, которые в государстве за их богомерзкие злодейские дела приговорены были на сожжение, а другие к ссылке, бежали в Литовскую землю за рубеж и злые плевелы еретические сеяли, между царств вражду и ссору делали, и в Северной стране мужики севрюки люди простые, забыв бога и душу свою, поверя сендомирскому воеводе с товарищи, что паны радные, начали приставать к вору”. Подметные грамоты провозились в мешках с хлебом, которого доставлялось тогда много из Литвы по случаю дороговизны. Таким образом, заставы, поставленные под предлогом мора, а в самом деле для перехватывания подозрительных людей с вестями о Димитрии, не помогали»².

Выдающийся русский историк подробно описывает и анализирует механизм действия подметной грамоты и существо-

¹ Там же XXXVIII.

² Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 8. Гл. II.

вавшие в то время способы борьбы с ложной информацией, распространяемой под видом официальной: «После измены войска гонцы с грамотами от Лжедмитрия беспрестанно являлись в Москве, но их хватали и замучивали до смерти. 1 июня приехали с грамотами Наум Плещеев и Гаврила Пушкин и отправились сперва в Красное село, где жили богатые купцы и ремесленники, а мы знаем, что при царе Феодоре Иоанновиче московские купцы были не за Годунова. Плещеев и Пушкин прочли красносельцам Лжедмитриеву грамоту, написанную на имя бояр Мстиславского, Василия и Дмитрия Шуйских и других, окольных и граждан московских. Лжедмитрий напоминал в ней о присяге, данной отцу его, Иоанну, о притеснениях, претерпенных им в молодости от Годунова, о своем чудесном спасении в общих, неопределенных выражениях, извинял бояр, войско и народ в том, что они присягнули Годунову, “не ведая злокозненного нрава его и боясь того, что он при брате нашем царе Феодоре владел всем Московским государством, жаловал и казнил, кого хотел, а про нас, прирожденного государя своего, не знали, думали, что мы от изменников наших убиты”. Напоминал о притеснениях, какие были при Борисе “боярам нашим и воеводам, и родству нашему укор и поношение, и бесчестие, и всем вам, чего и от прирожденного государя терпеть было невозможно”. В заключение самозванец обещал награды всем в случае признания, гнев божий и свой царский в случае сопротивления. Красносельцы с радостью приняли посланных и собрались шумною толпою провожать их в город. Правительство выслало было против них стрельцов, но те, испугавшись, возвратились с дороги, и послы Лжедмитрия с красносельцами достигли беспрепятственно Лобного места, прочли народу грамоту Лжедмитриеву. Народ взволновался; бояре объявили патриарху о мятеже; тот заклинал их выйти к народу и образумить его; бояре, по-видимому, послушались, вышли на Лобное место и ничего не сделали. Говорят, что народ просил князя Василия Ивановича Шуйского объявить правду, точно ли он похоронил Дмитрия царевича в Угличе? Шуйский отвечал, что царевич спасся от убийц, а вместо его убит и похоронен попов сын. Ворота в Кремль не были заперты: толпы народа ворвались туда, схватили царя Федора с матерью

и с сестрою во дворце и вывели их в прежний боярский дом Борисов; родственников их взяли под стражу, имение их разграбили, дома разломали»¹.

Неудачные попытки борьбы с подметными грамотами, отмена их «правильными» указаниями и разъяснениями, были не всегда удачны. Порой они еще больше подрывали веру в истинность слова государственных грамот, вызывали разброд в умах, способствовали не сокращению, а еще большему разрастанию смуты: «Разослана была по областям и другая грамота — от имени бояр, окольничих, дворян и всяких людей московских с извещением о гибели Лжедмитрия и возведении на престол Шуйского: «Мы узнали про то подлинно, что он прямой вор Гришка Отрепьев, да и мать царевича Дмитрия, царица инока Марфа, и брат ее Михайла Нагой с братьею всем людям Московского государства подлинно сказывали, что сын ее, царевич Дмитрий, умер подлинно и погребен в Угличе, а тот вор называется царевичем Дмитрием ложно; а как его поймали, то он и сам сказал, что он Гришка Отрепьев и на государстве учинился *бесовскою помощию*, и людей всех *прельстил чернокнижеством*, и тот Гришка, за свое злодейственное дело, принял от бога возмездие, скончал свой живот злою смертию. И после того, прося у бога милости, митрополиты, архиепископы, епископы и весь освященный собор, также и мы, бояре, окольничие, дворяне, дети боярские и всякие люди Московского государства, избирали всем Московским государством, кому бог изволит быть на Московском государстве государем; и всесильный, в троице славимый бог наш на нас и на вас милость свою показал, объявил государя на Московское государство, великого государя царя и великого князя Василия Ивановича всея Руси самодержца, государя благочестивого, по божией церкви и по православной христианской вере поборателя, от корени великих государей российских, от великого государя князя Александра Ярославича Невского; многое смертное изгнание за православную веру с братиею своею во многие лета он претерпел в больше всех от того вора, богоотступника и еретика смертью пострадал»².

¹ Соловьев С.М. Указ. соч.

² Там же. Т. 8. Гл. IV.

Вслед за этою грамотою новый царь разослал другую, уже от своего имени, в которой также объявлял о гибели Лжедмитрия, с точнейшим объяснением причин, а именно объявлял о бумагах, найденных в комнатах самозванца: «Взяты в хоромах его грамоты многие ссыльные воровские с Польшею и Литвою о разорении Московского государства». Но Шуйский не объясняет ничего о содержании этих воровских грамот, хотя вслед за этим упоминает о содержании писем от римского папы, нам уже известных. Далее Шуйский пишет о показании Бучинских, будто царь был намерен перебить всех бояр во время воинской потехи и потом, отдавши все главные места в управление полякам, ввести католицизм. В самом деле сохранилось это показание, но достоверность его прежде нас уже отвергнута. Шуйский приводит также свидетельство о записях, действительно данных в Польше Мнишку и королю об уступке русских областей, и заключает: «Слыша и видя то, мы всеильному богу хвалу воздаем, что от такого злодейства избавил»¹.

«Легко можно представить, какое впечатление должны были произвести эти объявления Шуйского, царицы Марфы и бояр на многих жителей самой Москвы и преимущественно на жителей областных! Неизбежно должны были найтись многие, которым могло показаться странным, как вор Гришка Отрепьев мог своим ведовством и чернокнижеством прельстить всех московских правителей? Недавно извещали народ, что новый царь есть истинный Димитрий; теперь уверяют в противном, уверяют, что Димитрий грозил гибелью православной вере, хотел делиться с Польшею русскими землями, объявляют, что он за это погиб, но как погиб? — это остается в тайне; объявляют, что избран новый царь, но как и кем? — неизвестно: никто из областных жителей не был на этом собрании, оно совершенно без ведома земли; советные люди не были отправлены в Москву, которые, приехав оттуда, могли бы удовлетворить любопытству своих сограждан, рассказать им дело обстоятельно, разрешить все недоумения. Странность, темнота события извещаемого необходимо порождали недоумения, сомнения, недоверчивость, тем более что новый царь сел на престол тайком от земли, с

¹ Соловьев С.М. Указ. соч.

нарушением формы уже освященной, уже сделавшейся стариною. До сих пор области верили Москве, признавали каждое слово, приходившее к ним из Москвы, непреложным, но теперь Москва явно признается, что чародей прельстил ее омрачением бесовским; необходимо рождался вопрос: не омрачены ли москвитяне и Шуйским? До сих пор Москва была средоточием, к которому тянули все области; связью между Москвою и областями было доверие ко власти, в ней пребывающей; теперь это доверие было нарушено, и связь ослабела, государство замутилось; вера, раз поколебленная, повела необходимо к суеверию: потеряв политическую веру в Москву, начали верить всем и всему, особенно когда стали приезжать в области люди, недовольные переворотом и человеком, его произведшим, когда они стали рассказывать, что дело было иначе, нежели как повешено в грамотах Шуйского. Тут-то в самом деле наступило для всего государства омрачение бесовское, омрачение, произведенное духом лжи, произведенное делом темным и нечистым, тайком от земли совершенным»¹.

Обнародование правовых актов в «петербургский период» (XVIII в.)

Механизм публичного распространения и доведения до граждан информации о государственных событиях и связанные с этим проблемы выразительно показаны историком на примере восшествия на престол Екатерины I: «Почти одновременно с известием о кончине императора в Петербурге узнали о восшествии на престол императрицы. Много нового видели русские люди в последние 25 лет, и теперь, когда уже преобразователь испустил дух, увидали небывалое явление — женщину на престоле. Но каким образом она взошла на престол? Она была избрана вельможами; но избравшие не хотели прямо объявить России об этом избрании. В манифесте от Синода, Сената и генералитета говорилось: “О наследствии престола российского не токмо единым его императорского величества, блаженной и вечнодостоинной памяти, манифестом февраля 5

¹ Там же.

дня прошлого, 1722 года в народе объявлено, но и присягою подтвердили все чины государства Российского, да быть наследником тому, кто по воле императорской будет избран. А понеже в 1724 году удостоил короною и помазанием любезнейшую свою супругу, великую государыню нашу императрицу Екатерину Алексеевну, за ее к Российскому государству мужественные труды, как о том довольно объявлено в народе печатным указом прошлого, 1723 года ноября 15 числа; того дня св. Синод и высокоправительствующий Сенат и генералитет согласно приказали: во всенародное известие объявить печатными листами, дабы все как духовного, так воинского и гражданского всякого чина и достоинства люда о том ведали и ей, всепресветлейшей, державнейшей великой государыне императрице Екатерине Алексеевне, самодержице всероссийской, верно служили”. Коронование Екатерины было выставлено как назначение ее наследницею престола по закону от 5 февраля»¹.

О таких важных событиях, как восшествие на престол императрицы, народу сообщалось в храмах, съезжих избах и других публичных местах и там же внимательным образом отслеживалась народная реакция на произошедшее событие: «В Петербурге все было тихо, но боялись волнения в Москве; Туда немедленно был отправлен генерал Дмитриев-Мамонов с поручением распорядиться военными силами для сохранения порядка. От 2 февраля Мамонов уже доносил императрице, что он приехал в Москву накануне, в 9-м часу пополуночи, и принял команду; по рапортам, числилось в старой столице 2041 солдат, но на деле Мамонов нашел меньше и потому удержал 1000 пеших драгун, которые должны были выступить в Нарву, также велел прибыть в Москву из губернии с вечных квартир 365 конных драгун. Граф Матвеев, бывший, как мы видели, в Москве в звании председателя сенатской конторы, писал Макарову 9 февраля: “Сего месяца, в 3-е, по получении здесь того злопачевого из С.-Петербурга с сенатским курьером известия и печального манифеста, когда при бесчисленном множестве собрания всякого чину людей здесь в соборной великой церкви публично о той трагедии было прочтено, такой

¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 17. Гл. IV.

учинился от народу всего, наипаче же при панихиде, вой, крик, вопль слезной, что нельзя женам больше того быть и горестно плакать, и воистину такого ужасу народного от рождения моего я николи не видал и не слышал, что, как слышно, и по всем приходам и улицам по той же публикации чинилось, и все при господней помощи до сего времени здесь так тихо, как и прежде сего было, и для будущей осторожности впредь все способные и безопасные меры у меня с генерал-майором Дмитриевым-Мамоновым уперезжены и приняты суть". Несмотря, однако, на эти успокоительные известия, когда в марте месяце Макаров доложил императрице о возвращении Мамонова в Петербург, то она сказала, чтобы генерал провел праздник Пасхи в Москве и смотрел, не будет ли в праздничные гуляющие дни каких шалостей. Относительно раскольников Сенат и Синод согласно рассудили приводить их в Москве к присяге в тех же церквах, где присягают и православные; но распорядиться приводом их к присяге московское начальство должно было по совету с Питиримом, архиепископом нижегородским, который для этого спешил из Петербурга в Москву»¹.

По мере развития книгопечатания появилась возможность распространения государственных решений не только отдельными листами, но и в виде книг. История сохранила свидетельства критики тогдашней бюрократии за медленное распространение и недостаточное использование этого технического новшества: «В июле 1726 года Синод был разделен на два департамента или апартамента; в первом заседали шестеро архиереев: Феофан Прокопович, теперь архиепископ новгородский, Георгии Дашков ростовский, Феофилакт рязанский, Иосиф воронежский, Кондоиди вологодский, Игнатий, бывший суздальский; они должны были управлять всякие духовные дела всероссийской церкви, стараться об учреждении школ, об учении народном (в церквах), о лучших и ученых священнослужителях, ведать типографию, стараться о печатании книг, которые были бы согласны с церковным преданием; однако о тех книгах, которые должны быть вновь сочинены и печатаемы, также если какие императорские указы должны быть выданы,

¹ Там же.

должны представлять для одобрения императрицы в Верховный тайный совет и без этого одобрения не печатать...

Нашли медленность Синода в напечатании и распространении указа Петра Великого о монастырях и монахах. В мае 1726 года Макаров спросил нового обер-прокурора Синода Баскакова о причинах этой медленности; Баскаков отвечал, что он спрашивал членов Синода, и они сказали, что о печатании и публикации этого указа им не приказано и в присылке из Кабинета его не было. Но по справке оказалось, что копии с указа разосланы во все епархии, кроме малороссийских, а подлинный указ за подписью Петра Великого хранится в Синодальном архиве»¹.

Любопытные сведения о механизмах формирования и распространения правовой информации связаны с разработкой «Наказа» Екатерины II. В специальном манифесте от 14 декабря 1766 г. императрица разъяснила необходимость и цели этого мероприятия: «Ныне, — говорила в нем императрица, — истекает пятый год, как Бог един и любезное отечество чрез избранных своих вручил нам скипетр сей державы для спасения империи от очевидной гибели. Мы со дня восшествия нашего на престол до сего дня единственный предмет имели и пред самим Богом обязанными себя почитали исполнить то, что мы в манифесте 6 дня июля 1762 года императорским нашим словом наиторжественнейше обещали, чтобы просить Бога денно и ночью, да поможет нам поднять скипетр в соблюдение нашего православного закона, в укрепление и защищение любезного отечества, в сохранение правосудия, в искоренение зла и всяких неправд и утеснений, и, наконец, чтоб узаконить такие государственные установления, по которым бы правительство любезного отечества в своей силе и надлежащих границах течение свое имело так, чтоб и в потомки каждое государственное место имело свои пределы и законы к соблюдению доброго во всем порядка. Для достижения сих предметов мы предписали себе со всевозможным прилежанием входить в каждое доходившее до нас дело и слушать всякие до нас достигшие жалобы, дабы узнать, с одной стороны, недостатки, и с другой — каким бы

¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 17. Гл. IV.

лучшим способом достигнуть желаемого и обещанного конца. Мы в первые три года узнали, что великое помешательство в суде и расправе, следовательно и в правосудии, составляет недостаток во многих случаях узаконений, в других же великое число оных, по разным временам выданных, также несовершенное различие между неперменными и временными законами; а паче всего, что чрез долгое время и частые перемены разум, в котором прежние гражданские узаконения составлены были, ныне многим совсем неизвестен сделался; притом же и страстные толки часто затмевали прямой разум многих законов; сверх того, еще умножила затруднения разница тогдашних времен и обычаев, не сходных вовсе с нынешними, кои последние суть основания и следствие великих предприятий премудрого государя деда нашего, императора Петра Первого»¹.

Для обработки правового материала и составления «Наказа» были избраны депутаты, которые провели объемную законодательную работу: «Екатерина имела право быть недовольною некоторыми отдельными явлениями; но не могла не признать, что общая цель, с какою она созвала комиссию, была достигнута. «Комиссия Уложения, — говорит она в одной из своих записок, — быв в собрании, подала мне совет и сведение о всей империи, с кем дело имеем и о ком пещись должно. Она все части закона вобрала и разобрала по материям и более того бы сделала, ежели бы турецкая война не началась. Тогда распущены были депутаты и военные поехали в армию. Наказ комиссии ввел единство в правило и в рассуждения не в пример более прежнего. Стали многие о цветах судить по цветам, а не яко слепые о цветах. По крайней мере стали знать волю законодавца и по оной поступать»»².

Однако воспользоваться плодами законодательной работы довелось не всем. Бюрократия того времени резко ограничила круг пользователей чересчур «демократичного» для своего времени документа: «Екатерина имела право приписывать своему «Наказу» такое просветительное и воспитательное значение для народа. Депутаты, созданные из всех мест, из разных сосло-

¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 27. Гл. I.

² Там же. Гл. II.

вий, слышали “Наказ”, пользовались им, утверждались на его словах в своих мнениях и спорах, но дальнейшее пользование им было ограничено. В сентябре 1767 года Сенат определил по предложению генерал-прокурора разослать экземпляры “Наказа” в высшие учреждения, в департаменты Сената, коллегии и конторы их, в Судный приказ, в канцелярию Конфискации, но исключил губернские, провинциальные и воеводские канцелярии да и относительно высших учреждений в указе говорится, “чтоб экземпляры “Наказа” содержаны были единственно для сведения одних тех мест присутствующих и чтоб оные никому из нижних канцелярских служителей, ни из посторонних не только для списывания, но ниже для прочтения даваны были, для чего и иметь их всегда на судейских столах при зеркалах”. Присутствующие в этих высших учреждениях должны были читать “Наказ” в свободное от текущих дел время, т.е. по субботам, но при этом чтении могли находиться кроме них только секретари и протоколисты. Таким образом, “Наказ” был доступен только старшим и составлял запрещенную книгу для младших...»¹.

Обнародование правовых актов в период Крестьянской реформы (XIX в.)

Необходимость точного пользующегося доверием общества механизма опубликования государственных решений была еще раз продемонстрирована в период подготовки и проведения Крестьянской реформы. Недоговоренности, недомолвки, сомнения в официальном характере провозглашаемых документов нередко служили причиной крестьянских волнений и бунтов: «Настроение крестьян к концу царствования Николая не оставляло для всякого трезвого взгляда никакого сомнения в близкой необходимости развязать узел крепостных отношений, если не хотели подвергать государство страшной опасности, катастрофе. Один случай ярко вскрывает это настроение. В 1853 г. началась Восточная война; в начале 1854 г. был обнародован манифест об образовании государственного ополчения, о призыве ратников на помощь регулярным войскам; это обычный

¹ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 27. Гл. II.

манифест во время тяжелых войн, и прежде такие манифесты не приводили ни к каким особенным последствиям. Но теперь время было не то; между крепостными распространился тотчас слух, что, кто из них добровольно запишется в ополчение, тот получает волю со всею землею. Крестьяне (сначала в Рязанской губернии) стали обращаться к начальству с заявлением желанія записаться в ратники. Напрасно местные власти уверяли, что никакого такого закона нет; крестьяне решили, что закон есть, но помещики положили его под сукно. Волнение, обнаружившееся в Рязанской губернии, отозвалось на соседних: Тамбовской, Воронежской, Пензенской, распространилось и далее, до Казанской губернии. Всюду крестьяне приходили в губернские города и требовали у начальства государственнаго закона о воле для тех, кто запишется в ополчение; пришлось прибегать к вооруженной силе, чтобы усмирить это волнение»¹.

Система официального опубликования правовых актов в Своде законов Российской империи (конец XIX — начало XX в.)

В Своде законов Российской империи (издание 1906 г.) мы находим подробно разработанное, достаточно совершенное для своего времени правовое регулирование механизма опубликования и распространения государственных актов. При этом следует иметь в виду, что речь идет о преимущественно бумажной форме распространения, хотя в ст. 93 Свода уже упоминается о возможности обращения решения к исполнению путем передачи его по телеграфу².

Определяя общие положения о действии законов, Свод законов Российской империи устанавливает:

«84. Имперія Россійская управляется на твердыхъ основаніяхъ законовъ, изданныхъ въ установленномъ порядкѣ. 1906 Апр. 23, собр. узак. 603, ст. 42.

85. Сила законовъ равно обязательна для всѣхъ безъ изъятія россійскихъ подданныхъ и для иностранцевъ, въ Россійскомъ Государствѣ пребывающихъ. Тамъ же, ст. 43.

¹ Ключевский В.О. Курс русской истории. Лекция LXXXVI.

² Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. Раздел 1. Гл. 9. С. 6–7.

86. Никакой новый законъ не можетъ послѣдовать безъ одобренія Государственнаго Совѣта и Государственной Думы и воспріять силу безъ утвержденія Государя Императора. Тамъ же, ст. 44. (...)

88. Законы, особенно изданные для какойлибо мѣстности или части населенія, новымъ общимъ закономъ не отмѣняются, если въ немъ именно такой отмѣны не постановлено. Тамъ же, ст. 46.

89. Каждый законъ имѣетъ силу только на будущее время, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда въ самомъ законѣ постановлено, что сила его распространяется и на время предшествующее, или что онъ есть только подтвержденіе и изъясненіе смысла закона прежняго. Тамъ же, ст. 47»¹.

В данной главе Свода законов достаточно полно определен общий порядок опубликования принимаемых законов:

«90. Общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ. Посему всѣ законы должны быть вносимы въ подлинникъ или въ завѣренныхъ спискахъ въ Правительствующій Сенатъ. Тамъ же, ст. 48.

91. Законы обнародываются во всеобщее свѣдѣніе Правительствующимъ Сенатомъ въ установленномъ порядкѣ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся. Тамъ же, ст. 49.

92. Законодательныя постановленія не подлежатъ обнародованію, если порядокъ ихъ изданія не соотвѣтствуетъ положеніямъ сихъ Основныхъ Законовъ. Тамъ же, ст. 50.

93. По обнародованіи, законъ получаетъ обязательную силу со времени назначеннаго для того въ самомъ законѣ срока, при неустановленіи же такового срока со дня полученія на мѣстѣ листа Сенатскаго изданія, въ коемъ законъ напечатанъ. Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ. Тамъ же, ст. 51.

94. Законъ не можетъ быть отмѣненъ иначе, какъ только силою закона. Посему, доколѣ новымъ закономъ положительно не отмѣненъ законъ существующій, онъ сохраняетъ полную свою силу. Тамъ же, ст. 52.

¹ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. Раздел 1. Гл. 9. С. 6–7.

95. Никто не может отговариваться невѣдѣніемъ закона, когда онъ былъ обнародованъ установленнымъ порядкомъ. Тамъ же, ст. 53. <...>

97. Постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводахъ военныхъ и военно-морскихъ постановлений. Тамъ же, ст. 55»¹.

Внимательное прочтение ст. 93 Свода позволяет прийти к выводу, что законодатель рассматривает передачу по телеграфу не как способ обнародования, а всего лишь как один из способов доведения информации до исполнителей, наряду с нарочными. Официальное опубликование осуществляется только и исключительно в бумажной форме. Законодателю на данном этапе, вероятно, не приходит в голову, что со временем электронные способы передачи и хранения информации могут развиваться и приобрести самостоятельное значение.

Том 1, часть 1 Свода законов Российской империи содержит Приложение 1 «Подробное описание Государственного герба и Государственной печати», в котором для целей настоящего исследования существенна вторая часть — «О Государственной печати».

Параграф 11 данного Приложения устанавливает, что «Государственная печать прилагается къ государственнымъ актамъ въ ознаменованіе окончательнаго ихъ Верховною Императорскою Властію утвержденія»²

Другими словами, приложение Государственной печати являлось формой удостоверения подлинности документа, его окончательности и его законной силы. Далее в этом Приложении подробно определяется, к каким видам документов и какая из Государственных печатей (Большая, Средняя, Малая) должна быть приложена (эту часть Приложения мы опускаем). В заключительных параграфах устанавливается:

«§ 19. Большая, средняя и малая Государственныя печати царствующаго Императора хранятся въ Министерствѣ Иностранныхъ Дѣлъ, за ключемъ управляющаго Министерствомъ (Канцлера, Вице-Канцлера или Министра).

¹ Там же.

² Там же. С. 20–21.

§ 20. Государственные печати предшествовавшихъ царствованій сдаются для храненія въ Государственное Древлехранилище хартій, рукописей и печатей.

§ 21. Государственная печать прилагается къ актамъ только на основаніи существующихъ узаконеній и Высочайшихъ повелѣній; о семъ каждый разъ записывается въ особый протоколъ Министерства Иностранныхъ Дѣлъ

§ 22. Относительно употребленія печатей съ Государственнымъ гербомъ, и особыми надписями, но безъ титула Императорскаго Величества, въ разныхъ судахъ и управленияхъ высшихъ, среднихъ и нижнихъ, а равно и о употребленіи печатей съ изображеніемъ гербовъ губернскихъ, областныхъ и городскихъ постановляется особо. 1857 Апр.»¹.

Особая глава Свода законов Российской империи посвящается изданию (переизданию) самого Свода, а также Свода законов и местных узаконений. Данные правила выглядят следующим образом:

«119. Сводъ Законовъ и мѣстныхъ узаконеній, а также Продолженія къ Своду (ст. 124) и Полное Собраніе Законовъ составляютъ, по распоряженіямъ Государственнаго Секретаря, на основаніи особо установленныхъ правилъ. 1906 Апр. 24, собр. узак., 611, учр. ст. 119.

120. По предметамъ, относящимся до изданія Свода и Полнаго Собранія Законовъ и подлежащимъ непосредственному Государя Императора разрѣшенію, Государственный Секретарь испрашиваетъ повелѣній Его Императорскаго Величества всеподданѣйшими докладами. Тамъ же, ст. 120.

121. Въ тѣхъ случаяхъ, когда, при изготовленіи новаго изданія Свода Законовъ или при внесеніи въ него новыхъ узаконеній, встрѣтятся вопросы, которые не могутъ быть разрѣшены порядкомъ кодификаціоннымъ, а также когда при этомъ обнаружится неполнота или недостаточность дѣйствующаго закона, Государственный Секретарь или Министръ, до вѣдомства котораго предметъ относится, входитъ съ представленіемъ о разъясненіи, измѣненіи или дополненіи подлежащихъ статей Свода или другихъ узаконеній. Тамъ же, ст. 121.

¹ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. Раздел 1. Гл. 9. С. 6–7.

122. По всѣмъ могущимъ возникнуть при изготовленіи новаго изданія Свода Законовъ вопросамъ, по коимъ представится нужнымъ имѣть въ виду заключеніе Министерствъ и Главныхъ Управленій, Государственный Секретарь входитъ въ сношеніе съ Министрами и Главноуправляющими отдѣльными частями, по принадлежности, а въ случаѣ признанной имъ надобности препровождаетъ къ нимъ на разсмотрѣніе и самые проекты новаго изданія отдѣльныхъ частей Свода. Тамъ же, ст. 122.

123. Новыя изданія отдѣльныхъ томовъ или частей Свод Законовъ обнародываются Правительствующимъ Сенатомъ, установленнымъ порядкомъ, на основаніи Высочайшихъ повелѣній, объявляемыхъ Государственнымъ Секретаремъ. Тамъ же, ст. 123.

124. Сводъ Законовъ, по его изданіи, дополняется вновь выходящими узаконеніями посредствомъ Продолженій очередныхъ и сводныхъ, которыя издаются по мѣрѣ надобности и обнародуются порядкомъ, указаннымъ въ статьѣ 123. Тамъ же, ст. 124»¹.

В соответствии с Основными государственными законами Российской империи функция хранения и опубликования текстов законов возлагалась на Правительствующий Сенат. В кн. 4 ч. 2 т. 1 Свода законов Российской империи имеется глава, подробно описывающая содержание этой функции:

«2/1 (по Прод. 1906 г.). Общее храненіе законовъ полагается въ Правительствующемъ Сенатѣ. Посему всѣ законы должны быть вносимы въ подлинникъ или въ завѣренныхъ спискахъ въ Правительствующій Сенатъ. 1906 Апр. 23, собр. узак., 603, Осн. Зак., ст. 48.

2/2 (по Прод. 1906 г.) Законы обнародуются во всеобщее свѣдѣніе Правительствующимъ Сенатомъ въ установленномъ порядкѣ и прежде обнародованія въ дѣйствіе не приводятся. 1906 Апр. 23, собр. узак., 603, Осн. Зак. ст. 49.

2/3 (по Прод. 1906 г.). На обязанность Правительствующаго Сената возлагается не разрѣшать обнародованія законодательныхъ постановленій, если порядокъ ихъ изданія не

¹ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 2. Кн. 1. Разд. 3. Гл. 2. С. 37–38.

соотвѣтствуетъ правиламъ Основныхъ Государственныхъ Законовъ. Такія постановленія возвращаются Сенатомъ по принадлежности, съ указаніемъ, что они могутъ быть изданы только въ законодательномъ порядкѣ, установленномъ Основными Законами. 1905 Юн. 6, собр. узак., 999, I, ст. 1, 4; 1906 Апр. 23, собр. узак., 603, Осн. Зак. ст. 50»¹.

Нельзя не отметить, что в указанных выше статьях на публикатора возлагаются дополнительные функции, сходные с функциями Конституционного суда. Получив законодательное постановление, Сенат обязан оценить его с точки зрения соответствия Основным Государственным Законам и был вправе вернуть документ по принадлежности, отказав в опубликовании, если установит, что решения могут быть приняты только в законодательном порядке.

Негативная сторона данного порядка была продемонстрирована на примере Государственной думы России, которой было отказано в распубликовании ее Наказа (Регламента), принятого в 1906 г. Государственная дума неоднократно обращалась к доработке Наказа, подчиняясь меняющимся и часто противоречивым мнениям Правительствующего Сената, но ни один из вариантов думского Наказа так и не был в конечном итоге опубликован и официально не вступил в силу.

Данный пример говорит о том, что объединение в одном государственном органе функций опубликования и правового нормоконтроля не оправдано как с точки зрения конституционного разделения властей, так и с точки зрения правильной организации управления. На наш взгляд, публикатор вправе и обязан контролировать соблюдение правил юридической техники, норм и правил русского языка в публикуемом документе. Обнаружив нарушение подобных норм, он вправе обратиться к компетентному государственному органу, издавшему акт, и потребовать внесения исправлений. Но контроль содержания правового акта явно выходит за пределы полномочий публикатора. Это прерогатива вышестоящих органов государственного управления, прокуратуры, суда.

¹ Свод законов Российской империи. Кн. 4. Гл. 1. С. 108.

Ряд полезных норм, проливающих свет на действительный механизм опубликования официальных правовых актов, содержится в Отделении втором кн. 4 ч. 2 т. 1 Свода законов Российской империи, посвященных Сенатской типографии и Сенатскому архиву (с.141–143), а также в Приложении к статье 66 (прим), посвященном технике ссылок в официальных документах на действующие законодательные акты. Указав на данные правила, мы их рассматривать не будем ввиду их значительной детализации и преимущественно юридико-технического содержания.

Несомненный интерес представляют опубликованные там же в Приложении 1 к ст. 318 (прим) «Правила об обнародовании печатными собраниями и листами узаконений и распоряжений правительства и объявлений по судебным и правительственным делам». Приведем основные положения этого интересного документа:

«1. Всякое въ печатномъ изданіи помѣщенное узаконеніе, или распоряженіе, а равно всякое объявленіе правительственныхъ, полицейскихъ и судебныхъ мѣстъ, признается официалъно изданнымъ, если оно напечатано по распоряженію правительства, установленнымъ порядкомъ. 1838 Февр. 16 (10978) § 1.

2. За вѣрность официалънаго изданія отвѣтствуютъ тѣ мѣста и лица, по распоряженію или подъ надзоромъ которыхъ оно было печатано. Тамъ же, § 2.

3. Всѣ вообще собранія законовъ и распоряженій правительства, а равно всѣ объявленія должностныхъ мѣстъ и лицъ, печатаемыя при Правительствующемъ Сенатѣ, и наконецъ всѣ статьи, входящія въ Сенатскія Вѣдомости, суть изданія официалъныя. Тамъ же, § 3.

4. При Главномъ Управленіи по дѣламъ печати издается общая и единственная для всѣхъ Министерствъ и Главныхъ Управленій официалъная газета “Правительственный Вѣстникъ”. 1868 Окт. 27 (46402).

5. При правительствующемъ Сенатѣ, чрезъ Типографію его, издаются: 1) Собраніе Узаконеній и Распоряженій Правительства, подлежащихъ свѣдѣнію и исполненію какъ общему въ Имперіи, такъ и отдѣльному по какому либо вѣдомству; 2) Сенатскія Вѣдомости; 3) Сенатскія Объявленія по казен-

нымъ, правительственнымъ и судебнымъ дѣламъ, въ видѣ прибавленій къ Сенатскимъ Вѣдомостямъ; 4) разные указы и законоположенія отдѣльно для присутственныхъ мѣстъ и частныхъ лицъ; 5) рѣшенія и опредѣленія Кассационныхъ Департаментовъ. <...>

Опредѣленія Перваго и Втораго Департаментовъ, Департамента Герольдіи и Перваго Общаго Собранія Правительствующаго Сената, содержащія въ себѣ разъясненіе точнаго смысла дѣйствующихъ законовъ, печатаются чрезъ Сенатскую Типографію въ особомъ сборникѣ по распоряженію Министра Юстиціи, который входитъ въ сношеніе съ подлежащими Министрами и Главноуправляющими относительно помѣщенія въ сборникѣ тѣхъ опредѣленій, кои состоялись по дѣламъ ввѣренныхъ имъ Министерствъ и Главныхъ Управленій. Непредъявленіе вѣдомствами, въ теченіе мѣсяца со времени послѣдовавшаго сношенія, возраженія противъ напечатанія въ сборникѣ опредѣленія не останавливаетъ распоряженія Министра Юстиціи по сему предмету. 1902 Іюн. 12 (21689) I.

Примѣчаніе (по Прод. 1906 г.). Министру Юстиціи предоставляется установить продажную цѣну упомянутаго въ сей (5 I) статьѣ сборника. Тамъ же, IV.

6. Собраніе Узаконеній и распоряженій Правительства издается по мѣрѣ объявленія Правительствующему Сенату Высочайшихъ повелѣній. Сенатскія Вѣдомости, а вмѣстѣ съ ними и Сенатскія Объявленія, издаются два раза въ недѣлю. Впрочемъ, по усмотрѣнію Министра Юстиціи, Объявленія могутъ быть печатаемы отдѣльно (а). Примѣчаніе (по Прод. 1906 г.) исключено [ср. 1889 Іюн. 26 (6131) II; 1897 Дек. 29 (14835) IV].

7. (по Прод. 1906 г.). Въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства помѣщаются всѣ законы, Высочайшіе указы и повелѣнія, въ порядкѣ верховнаго управленія или непосредственно Государемъ Императоромъ издаваемые, указы Сената, международные акты и тѣ распоряженія центральнаго правительства, коимъ придается общеобязательное значеніе. 1862 Дек. 22 (39070) ст. 2; 1906 Апр. 23, собр. узак., 603, Осн. Зак., ст. 26, 44. 8. (по Прод. 1906 г.).

Въ Сенатскія Вѣдомости вносятся: 1) Высочайшія грамоты на имена лицъ; 2) рескрипты; 3) указы объ опредѣленіи,

увольненіи и наградахъ; 4) Высочайшіе приказы и приказы по гражданскому вѣдомству, отдаваемые Министрами и Главноуправляющими; 5) подлежащіе опубликованію выговоры и взысканія, и 6) частныя распоряженія правительства, о которыхъ не разсылаются печатныхъ указовъ, а только публикуется чрезъ вѣдомости. <...>

Примѣчаніе. Въ какихъ случаяхъ должно быть помѣщаемо полное содержаніе грамотъ, указовъ и проч., относящихся до лицъ, и въ какихъ они могутъ быть печатаемы выборкою, зависитъ отъ внутренняго распорядка, предоставленнаго усмотрѣнію Министра Юстиціи. 1836 Февр. 16 (10978) § 10.

9. Указы, не подлежащіе общему свѣдѣнію, а посылаемые къ исполненію только опредѣленныхъ присутственныхъ мѣстъ и лицъ, не печатаются ни въ Собраніи Узаконеній, ни въ Сенатскихъ Вѣдомостяхъ. 1838 Февр. 16 (10978) § 11; 1862 Дек. 22 (39070) ст. 2, 3.

10. Всѣ объявленія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ по судебнымъ и правительственнымъ дѣламъ, независимо отъ помѣщенія ихъ въ другихъ изданіяхъ, должны быть печатаемы непременно въ Сенатскихъ Объявленіяхъ. 1838 Февр. 16 (10978) § 12; 1846 Дек. 31 (20766).

Примѣчаніе (по Прод. 1906 г.). Объявленія по судебнымъ дѣламъ, производящимся на основаніи Судебныхъ Уставовъ, публикуются по правиламъ, въ тѣхъ уставахъ изложеннымъ.

11. Объявленія отъ правительства въ частныхъ изданіяхъ не допускаются. Въ изданіяхъ же, содержимыхъ правительствомъ, можетъ быть помѣщено всякое объявленіе присутственныхъ мѣстъ, на нижеслѣдующемъ основаніи <...>» (Далее Правила подробно излагаютъ основанія и порядокъ печатанія объявленій въ официальныхъ изданіяхъ Сената. — В.И.)

Какъ можно видѣть, эти Правила содержатъ нормы о порядке опубликованія, уже вплотную приближающіеся къ современнымъ. В т. XIV Свода законовъ Россійской имперіи, в Уставѣ о цензурѣ и печати, находимъ государственное регулированіе системы распространенія правовой информации:

«Уставъ о цензурѣ и печати

Глава 1. О цензурѣ внутренней.

Отдѣленіе шестое *).

Объ оглашеніи въ печати узаконеній и правительственныхъ распоряженій, судебныхъ рѣшеній и отчетовъ о дѣлахъ, производящихся въ судебныхъ установленіяхъ, а также постановленій земскихъ, дворянскихъ и городскихъ собраній.

*) Закономъ 5 Іюля 1912 г. (с. у. 1450) между прочимъ постановлено:

II. Въ измѣненіе и дополненіе подлежащихъ узаконеній постановить:

1. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется, съ соблюденіемъ порядка, опредѣленнаго въ Учрежденіи Совѣта Министровъ, воспрещать на опредѣленный срокъ сообщеніе въ печати свѣдѣній, касающихся внѣшней безопасности Россіи или вооруженныхъ силъ ея или сооружений, предназначенныхъ для военной обороны страны <...>.

74. Подлежащія опубликованію чрезъ Правительствующій Сенатъ законоположенія и правительственныя распоряженія не должны быть помѣщаемы въ официальныхъ и частныхъ изданіяхъ ранѣе напечатанія ихъ въ изданіяхъ Сенатскихъ, причемъ надлежитъ строго придерживаться правилъ, установленныхъ на сей предметъ дѣйствующими узаконеніями. Наблюденіе за точнымъ исполненіемъ вышеуказаннаго порядка обнародованія правительственныхъ распоряженій возлагается на Первый Департаментъ Правительствующаго Сената.<...>

Примѣчаніе (по Прод. 1906 г.). Законы и постановленія, напечатанные въ Собраніи Узаконеній и Распоряженій Правительства, могутъ быть перепечатываемы: 1) въ правительственныхъ и частныхъ изданіяхъ вполнѣ или сокращенно, по усмотрѣнію редакціи (ср. Учр. Сенат., ст. 19, п. 1 прим. 2), и 2) въ видѣ отдѣльныхъ экземпляровъ, выпускаемыхъ какъ правительственными установленіями, такъ и частными лицами, при условіи, чтобы текстъ закона или постановленія не подвергался никакимъ сокращеніямъ или измѣненіямъ противъ подлинника. Выпускаемые правительственными установленіями или частными лицами отдѣльные экземпляры указовъ Сената, равно какъ законовъ и постановленій, не должны представлять, по своему формату и вообще внѣшнему виду, сходства съ изданіями сенатскими, а на заглавныхъ листахъ сихъ экземпляровъ должно быть напечатано крупнымъ шрифтомъ

“изданіе неофіціальное”, съ указаніемъ притомъ числа и нумера Собранія Узаконеній, изъ котораго извлеченъ перепечатываемый текстъ. Такое же указаніе присоединяется и при помѣщеніи закона или постановленія въ правительственномъ или частномъ изданіи. Всѣ такимъ образомъ перепечатанные въ разныхъ изданіяхъ или отдѣльными экземплярами законы и постановленія признаются статьями неофіціальными, и никакія ссылки на нихъ по дѣламъ не допускаются. 1889 Март. 27 (5878); 1905 Ноябрь. 24, собр. узак., 1879, I; 1906 Апр. 26, собр. узак., 637 I.

75. Каждое, состоявшееся въ публичномъ засѣданіи судебного установленія, рѣшеніе по существу дѣла гражданскаго и уголовнаго можетъ быть напечатано въ повременныхъ изданіяхъ, какъ самимъ судебнымъ установленіемъ, такъ и частными лицами, въ томъ именно видѣ, въ которомъ оно изложено въ приговорѣ или рѣшеніи. 1864 Ноябрь. 20 (41481) ст. 1; (по Прод. 1906 г.) 1905 Ноябрь. 24, собр. узак., 1879, XI.

76. Равнымъ образомъ, дозволяется печатать о всемъ происходившемъ въ судебномъ публичномъ засѣданіи при разсмотрѣніи дѣлъ, за исключеніемъ нижеозначенныхъ, въ статьѣ 77, случаевъ. 1864 Ноябрь. 20 (41481) ст. 2; (по Прод. 1906 г.) 1905 Ноябрь. 24, собр. узак., 1879, XI.

77. По дѣламъ объ оскорбленіяхъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда отвѣтчикъ, не допускается до представленія доказательствъ справедливости позорящаго обстоятельства, пренія, въ судѣ происходившія, не могутъ быть печатаемы, хотя бы они производились въ присутствіи публики. По симъ дѣламъ печатается одинъ только приговоръ суда, съ особаго при томъ его разрѣшенія. Печатаніе же всѣхъ подробностей судебного засѣданія или одной первоначальной жалобы истца разрѣшается Предсѣдателемъ суда въ такомъ только случаѣ, когда самъ обиженный будетъ о томъ просить. 1866 Дек. 12 (43878) ст. 11; 1875 Февр. 4 (54353) II; (по Прод. 1906 г.) 1905 Ноябрь. 24, собр. узак., 1879, XI.

78. По дѣламъ, производящимся при закрытыхъ дверяхъ присутствія, могутъ быть печатаемы въ повременныхъ изданіяхъ только постановленные судомъ резолюціи, кромѣ случаевъ, когда печатаніе другихъ частей или подробностей

дѣла разрѣшается на основаніи предшедшей (77) статьи. 1875 Февр. 4 (54353) I; (по Прод. 1906 г.) 1905 Ноябр. 24, собр. узак., 1879, XI.

79. Разборъ и обсужденіе судебныхъ рѣшеній, означенныхъ въ статьѣ 75, допускается только въ юридическихъ журналахъ и въ тѣхъ повременныхъ изданіяхъ, въ которыхъ будетъ особый отдѣлъ юридической хроники, но при этомъ должно быть строго соблюдаемо должное уваженіе къ судебному установленію остановившему рѣшеніе, и къ чинамъ онаго. 1864 Ноябр. 20 (41481) ст. 3.

80 (по Прод. 1906 г.). О дѣлахъ, производившихся въ военныхъ судахъ, безъ ограниченія публичности засѣданій, или въ публичныхъ засѣданіяхъ военно-морскихъ судебныхъ мѣстъ, дозволяется печатать для всеобщаго свѣдѣнія единственно въ указанныхъ для этого правительствомъ журналахъ, безъ всякаго, однако, обсужденія рѣшеній военныхъ судовъ или военноморскихъ судебныхъ мѣстъ. Всѣ прочія повременныя изданія имѣютъ право только перепечатывать такіе отчеты, но безъ всякихъ измѣненій, сокращеній или дополненій, а равнымъ образомъ не допуская никакихъ по этому предмету разсужденій. 1867 Мая 15 (44576) ст. 107; 1883 Март. 8 (1417) ст. 119; 1905 Ноябр. 24, собр. узак., 1879, XI.

81. Запрещается оглашеніе въ печати, до судебного засѣданія или прекращенія дѣла, свѣдѣній, обнаруженныхъ дознаніемъ или предварительнымъ слѣдствіемъ. (...)»¹.

Естественно, что приведенные положенія позволяютъ говорить лишь о зачаткахъ правового регулированія распространения информации. Нельзя не видеть, что государство устанавливаетъ лишь ограниченія и запрещенія, касающіеся распространения правовой информации, но не устанавливаетъ позитивныхъ обязанностей и не принимаетъ на себя какихъ-либо обязательствъ по распространенію среди населенія знаній о правѣ и законодательствѣ. Темъ не менее и в этомъ вопросе можно констатировать определенное продвиженіе вперед.

¹ Сводъ законовъ Российской имперіи. Т. XIV. Гл. 1. Отделение шестое. С. 72–73.

Другой момент, на который необходимо обратить внимание: распространение правовой информации увязывается с вопросами национальной безопасности, выступает одним из аспектов ее обеспечения. Беспрепятственное и неконтролируемое распространение правовой информации, или информации, выдаваемой за правовую, может создать угрозу для общественного порядка и национальной безопасности.

Естественно, что Свод законов Российской империи не мог оставить без внимания такую традиционную России опасность, как распространение вредоносных слухов, подложных указов и фальшивых правительственных бумаг. Законодатель касается этой проблемы в нескольких томах Свода, но наиболее полно и системно в томах XIV (Устав о предупреждении и пресечении преступлений) и XV (Устав о наказаниях). В томе XIV имеется глава первая «О распространении вредных слухов и подложных указов», которая содержит следующие положения:

«103 и примѣчаніе 1 (по Прод. 1906 г.) замѣнены правилами, изложенными въ статьяхъ 275-1 и 281-1 (по Прод.) Уложенія о Наказаніяхъ.

Примѣчаніе 2. Обязанности общественныхъ властей по наблюденію за нераспространеніемъ между крестьянами подложныхъ указовъ и вредныхъ для общественнаго спокойствія слуховъ изложены въ Особомъ Приложеніи къ законамъ о Состояніяхъ. 1861 Февр. 19 (36657) ст. 10, 83 п. 1; Март. 8 (36717) Имен. ук., ст. 1; пол., ст. 13; Март. 16 (39739) ук., ст. 1; Июн. 13 (37101) ст. 12; Дек. 18 (37661).

104 (по Прод. 1906 г.) замѣнена правилами, изложенными въ статьяхъ 275-1 и 281-1 (по Прод.) Уложенія о Наказаніяхъ.

105. Въ случаѣ разглашенія подложныхъ указовъ и слуховъ, ко вреду государственному клонящихся, правительство предупреждаетъ распространеніе оныхъ объявленіями чрезъ печатные указы и манифесты о лживости разглашеній. Ср. узак., привед. подъ ст. 103»¹.

Более детальное регулирование ответственности находим в томе XV Свода законов Российской империи, в главе «О самовольном присвоении власти и составлении подложных указов

¹ Свод законов Российской империи. Т. XIV. 2. Гл. 1. С. 106–107.

или предписаний и других исходящих от Правительства бумаг», в которой устанавливается:

«292 (по Прод. 1906 г.). Виновные въ составленіи подложныхъ указовъ отъ имени Правительствующаго Совѣта, или же въ злонамѣренной подчисткѣ, поправкѣ или иной перемѣнѣ въ настоящихъ Правительствующаго Сената указахъ, или же въ употребленіи подложно составленныхъ или измѣненныхъ указовъ завѣдомо, для какихъ бы то ни было дѣлъ или видовъ, подвергаются:

лишенію всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ и отдачѣ въ исправительныя арестантскія отдѣленія на время отъ пяти до шести лѣтъ.

Если, однако же, составивъ подложный или злонамѣренно измѣнивъ настоящій указъ Правительствующаго Сената, виновный въ томъ впослѣдствіи раскается и не сдѣлаетъ изъ сей бумаги никакого употребленія, то онъ приговаривается:

къ лишенію всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ и къ сдачѣ въ исправительныя арестантскія отдѣленія по четвертой степени статьи 31 (по Прод.) сего Уложения.

Когда же онъ при семъ добровольно, по собственному побужденію, явится къ суду или начальству съ повинною въ своемъ преступленіи и тѣмъ предупредить всякое вредное послѣдствіе сдѣланнаго имъ подлога, то подвергнется лишь:

заключенію въ тюрьмѣ на время отъ четырехъ до восьми мѣсяцевъ.

Сверхъ того, участь его можетъ быть повергнута Монаршему милосердію. 1845 Авг. 15 (19283) ст. 320; 1863 Апр. 17 (33904) *) I, VI, VII; 1864 Ноябр. 20 (41476) ст. 775; 1870 Март. 31 (48206) I; 1900 Юн. 10 (18777) мн. Гос. Сов. А, I, врем. прав., ст. 1 — 4; Юн. 12 (18839) I, IV. *) Такъ въ подлинномъ, нужно: (39504).

293. За сочиненіе подложныхъ предписаній, постановленій и другихъ официальныхъ бумагъ и за злонамѣренныя подчистки, поправки или инныя перемѣны въ настоящихъ постановленіяхъ, предписаніяхъ и другихъ официальныхъ бумагахъ отъ имени какого либо министерства или главнаго управленія, а равно и за употребленіе такихъ подложныхъ бумагъ завѣдомо для какихъ бы то ни было дѣлъ или видовъ, виновные подвергаются:

наказаніямъ, означеннымъ въ предшедшей (292) статьѣ, и на томъ же самомъ основаніи, но лишь одною степенью ниже. 1845 Авг. 15 (19283) ст. 321.

294 (по Прод. 1906 г.). За составленіе подложныхъ указовъ, опредѣленій, постановленій, предписаній и иныхъ какого либо рода официальныхъ бумагъ отъ имени Губернскихъ Правленій и другихъ судебныхъ и правительственныхъ мѣстъ или начальствъ, или утвержденныхъ закона и общественныхъ учреждений, а равно и за злонамѣренныя въ такихъ бумагахъ подчистки, поправки или иныя измѣненія, и за употребленіе подложно составленныхъ или измѣненныхъ бумагъ завѣдомо, для какихъ бы то ни было дѣлъ или видовъ, виновные подвергаются:

лишенію всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ и отдачѣ въ исправительныя арестантскія отдѣленія на время отъ четырехъ до пяти лѣтъ;

или же лишенію всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ и отдачѣ въ исправительныя арестантскія отдѣленія по третьей степени статьи 31 (по Прод.) сего Уложения.

Составившій подложную или злонамѣренно измѣнившій настоящую бумагу сего рода, но не сдѣлавшій никакого изъ оной употребленія, приговаривается:

къ лишенію всѣхъ особенныхъ, лично и по состоянію присвоенныхъ, правъ и преимуществъ и къ отдачѣ въ исправительныя арестантскія отдѣленія по пятой степени статьи 31 (по Прод.) сего Уложения.

Явившійся благовременно съ раскаяніемъ и повинною въ своемъ преступленіи къ суду или начальству и тѣмъ предупредившій всякое вредное послѣдствіе сдѣланнаго имъ подлога подвергается:

аресту на время отъ семи дней до трехъ недѣль. <...>

298. Если вслѣдствіе составленія къмъ либо подложнаго указа, постановленія, опредѣленія, предписанія или иной бумаги, или же злонамѣреннаго въ настоящей официальной бумагѣ измѣненія, невинный понесетъ наказаніе уголовное, то виновный приговаривается:

къ лишенію всѣхъ правъ состоянія и къ ссылкѣ въ каторжныя работы на время отъ восьми до десяти лѣтъ, или на время

отъ шести до восьми лѣтъ, смотря по важности подлога, учиненнаго онымъ вреда и другимъ обстоятельствамъ дѣла. 1845 Авг. 15 (19283) ст. 326; 1863 Апр. 17 (39504) I, II; 1885 Юн. 11, собр. узак., 576, IV.

299. Виновный въ одномъ изъ подлоговъ, означенныхъ въ статьяхъ 290, 292, 293, 294 и 296, который, сверхъ того, воспользовался онымъ для учиненія какого либо другаго преступленія, подвергается:

наказанію по правиламъ о совокупности преступленій (ст. 152). 1845 Авг. 15 (19283) ст. 327.

300. За представленіе подложнаго, будто бы выданнаго присутственнымъ мѣстомъ или употребленнымъ отъ правительства лицомъ, свидѣтельства о болѣзни, бѣдности, хорошемъ поведеніи и другихъ тому подобныхъ, виновный подвергается:

заключенію въ тюрьмѣ на время отъ двухъ до восьми мѣсяцевъ. Тамъ же, ст. 328; 1863 Апр. 17 (39504) VII.

301. Кто дозволитъ себѣ, безъ надлежащаго разрѣшенія, объявить во всеобщее извѣстіе что либо по цѣли и содержанію своему противное законамъ, доброй нравственности, приличіямъ или же для кого либо оскорбительное, или могущее имѣть какія либо вредныя послѣдствія, тотъ подвергается:

наказаніямъ на основаніи особыхъ о каждомъ такомъ преступленіи или проступкѣ постановленій (ср. ст. 1026). 1845 Авг. 15 (19283) ст. 329; 1865 Дек. 27 мн. Гос. Сов.-Ср. Уст. Наказ., ст. 34»¹.

Приведенные положения Свода законов Российской империи позволяют сделать вывод, что в конце XIX — начале XX в. Россия имела достаточно развитое регулирование порядка опубликования и распространения официальных правовых актов, охватывающее компетенцию органов власти и управления, обязанности должностных лиц, правила деятельности частных организаций, перепечатавающих официальные правовые акты, а также систему наказаний для лиц, изготавливающих подложные указы и правительственные постановления.

¹ Свод законов Российской империи. Т. XV. Гл. 3. С.34–36.

Глава 3

ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ (ОБНАРОДОВАНИЕ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В СССР И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Официальное опубликование (обнародование) нормативных правовых актов в советский период (1918–1991 гг.)

Опубликование правовых актов — необходимый атрибут любой формы правления. Поэтому в первые же дни после Октябрьской революции установившаяся власть была вынуждена решать вопрос об опубликовании и доведении до исполнителей своих решений. Опубликование правовых актов через Правительствующий сенат было отменено. Новый механизм опубликования был намечен в Декрете Совета народных комиссаров РСФСР от 30 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов», написанном лично В.И. Ульяновым-Лениным:

«1) Впредь до созыва Учредительного Собрания составление и опубликование законов производится в порядке настоящего постановления Временным Рабочим и Крестьянским Правительством, избранным Всероссийским Съездом Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов.

2) Каждый законопроект поступает на рассмотрение Правительства из соответствующего Народного Комиссариата за подписью подлежащего Народного Комиссара или из учрежденного при Правительстве стола законодательных предположений непосредственно за подписью заведующего отделом.

3) После утверждения Правительством, состоявшееся постановление в окончательной редакции подписывается именем Российской Республики Председателем Совета Народных Комиссаров, или за него, внесшим постановление на рассмотрение Правительства Народным Комиссаром, и публикуется во всеобщее сведение.

4) Днем вступления постановления в законную силу считается день опубликования его в официальной “Газете Временного Рабочего и Крестьянского Правительства”.

5) В постановлении может быть также указан иной срок вступления его в законную силу, а равно оно может быть введено в действие по телеграфу, в каком случае считается в каждой местности вступившим в законную силу по опубликовании там соответственной телеграммы.

6) Распубликование законодательных постановлений Правительства через Правительствующий Сенат отменяется. Отдел законодательных предположений при Совете Народных Комиссаров издает периодически сборники Узаконений и Распоряжений Правительства, имеющих силу закона.

7) Центральный Исполнительный Комитет Советов Рабочих, Солдатских и Крестьянских Депутатов во всякое время имеет право приостановить, изменить или отменить всякое постановление Правительства»¹.

Правовое регулирование опубликования правовых актов в первой Российской Конституции весьма лаконично: Конституция 1918 г. не содержит никаких прямых указаний по этому поводу. Но она содержит (в преамбуле) интересные положения, относящиеся к опубликованию самой Конституции: «Этот основной закон вступает в действие с момента его опубликования в окончательной форме в “Известиях Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов”». Он должен быть распубликован всеми местными органами Советской власти и выставлен во всех советских учреждениях на видном месте. V Всероссийский съезд Советов поручает Народному комиссариату просвещения ввести во всех без изъятия школах и учебных заведениях Российской Республики изучение основных положений настоящей Конституции, а равно и их разъяснение и истолкование»². Таким образом, первая Конституция России подчеркнула необходимость опубликования принимаемых правовых актов и обозначила основные конту-

¹ СУ РСФСР. 1917. № 1. Ст. 12. 2-е изд.

² СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

ры новой складывающейся в стране системы опубликования: вступление решений в силу после их опубликования; орган официального опубликования («Известия ВЦИК»); взаимодействие центральных и местных органов власти в процессе опубликования; предоставление гражданам реальной возможности ознакомления с принимаемыми решениями.

Широкое дипломатическое признание Советской России заставляет урегулировать вопрос об опубликовании договоров, соглашений и конвенций, заключаемых РСФСР с иностранными государствами. Этому вопросу посвящается Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 19 апреля 1923 г., в котором устанавливается:

«В целях установления определенного порядка опубликования договоров, соглашений и конвенций, заключенных Р.С.Ф.С.Р. с иностранными государствами, Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет и Совет Народных Комиссаров постановляют:

1. Договоры, соглашения и конвенции, заключаемые Р.С.Ф.С.Р. с иностранными государствами, подлежат опубликованию в Собрании Узаконений и Распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства в следующем порядке:

а) договоры, соглашения и конвенции, подлежащие ратификации Правительством Р.С.Ф.С.Р. или вступающие в силу по обмену декларациями между сторонами, подписавшими их, не подлежат указанному распубликованию ранее обмена ратификационными грамотами или декларациями;

б) договоры, соглашения и конвенции, вступающие в силу: 1) после подписания таковых сторонами; 2) по истечении известного срока после подписания или 3) по распубликовании их в официальных органах Р.С.Ф.С.Р. — распубликовываются по заключении таковых.

2. Договоры, соглашения и конвенции, подлежащие опубликованию, направляются Народным Комиссариатом по Иностранным Делах с соответствующим уведомлением в Народный Комиссариат Юстиции, с визой народного комиссара, его заместителя или члена коллегии, без чего опубликование не может иметь места.

Наблюдение за исполнением установленного настоящим Постановлением порядка возлагается на Народный Комиссариат по Иностранным Дела¹»¹.

В Конституции СССР 1924 г. вопрос о порядке опубликования выходит уже на конституционный уровень, хотя само регулирование выглядит достаточно лаконично: «Законопроекты, восходящие на рассмотрение Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик, получают силу закона лишь при условии принятия их как Союзным Советом, так и Советом Национальностей, и публикуются от имени Центрального Исполнительного Комитета Союза Советских Социалистических Республик» (ст. 22)².

Вскоре после вступления в силу Конституции Центральный исполнительный комитет СССР и Совет народных комиссаров СССР издают постановление от 22 августа 1924 г. «О порядке опубликования законов и постановлений Правительства Союза ССР», в котором устанавливают:

«1. Все декреты и постановления Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона Союза ССР, за исключением перечисленных в ст. 2 настоящего Постановления, подлежат опубликованию в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР”, причем постановления законодательного характера публикуются в 1 отделе, а прочие постановления — во 2 отделе упомянутого “Собрания”.

Примечание. 1 отдел “Собрания законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР” печатается на 6 языках, указанных в ст. 34 Конституции Союза ССР.

2. Опубликованию в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Союза ССР” не подлежат:

а) постановления, о неопубликовании которых имеется специальное распоряжение Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона, их председателей, секретаря Центрального Исполнительного Комитета, Управляющего Делами

¹ СУ РСФСР. 1923. № 33. Ст. 363.

² СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 218.

Совета Народных Комиссаров или Совета Труда и Оборона Союза ССР;

б) постановления административного и хозяйственно- административного характера Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона, опубликование которых, как не имеющих общего значения, будет в порядке ст. 3 признано излишним.

3. Отнесение того или иного постановления к категории, указанной в п. “б” ст. 2, производится в отношении постановлений Центрального Исполнительного Комитета и его Президиума — Секретарем Центрального Комитета, а в отношении постановлений Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона — Управляющим Делами Совета Народных Комиссаров или Совета Труда и Оборона Союза ССР.

4. О том, что постановления подлежат опубликованию, согласно ст. 1, или не подлежат опубликованию, согласно ст. 2, в протоколах на подлинниках постановлений, рассылаемых в копиях и выписках, делаются соответствующие надписи, а именно:

“подлежит опубликованию в Собрании законов” — по отношению к декретам и постановлениям, указанным в ст. 1;

“не подлежит опубликованию” — по отношению к декретам и постановлениям, указанным в ст. 2 п. “а” и

“обязательному опубликованию не подлежит” — по отношению к постановлениям, указанным в ст. 2 п. “б”.

Примечание. Информация печати о постановлениях, указанных в п. “а” ст. 2, может производиться только в порядке, указанном в статье 10 настоящего Постановления.

5. Заведывание опубликованием законов возлагается на Отдел Опубликования Законов Управления Делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР, работающий под непосредственным руководством редактора — консультанта Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона Союза ССР и под общим наблюдением председателя Комиссии Законодательных Предположений.

6. Из числа подлежащих опубликованию декретов и постановлений (ст. ст. 1–4) важнейшие и требующие более широкого

распространения, кроме опубликования в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР”, — публикуются в “Известиях ЦИК Союза ССР”, а постановления Совета Труда и Оборона — также в “Экономической Жизни”.

Необходимость опубликования постановлений в указанных газетах устанавливается лицами, означенными в ст. 3 настоящего Постановления, причем заведующий секретариатом Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и секретари Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона Союза ССР направляют вышеуказанные постановления в заверенных ими копиях через Отдел Опубликования Законов, в редакции газет.

7. Все декреты и постановления, подлежащие опубликованию, направляются заведующим секретариатом Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и секретарями Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона Союза ССР в копиях, ими заверенных, в Отдел Опубликования Законов, который принимает меры к своевременному опубликованию их в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР”.

Ответственность за своевременность отправки и точность текста декрета и постановления, посылаемого в Отдел Опубликования Законов, возлагается на заведующего секретариатом Президиума Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР и секретарей Совета Народных Комиссаров и Совета Труда и Оборона Союза ССР.

8. Постановления, подлежащие опубликованию в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР”, могут быть после опубликования их в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР”, в “Известиях ЦИК Союза ССР” или в “Экономической Жизни”, публикуемы в ведомственных органах подлежащих ведомств по распоряжению руководителей последних.

Примечание. В случаях, когда вышеуказанные постановления имеют ведомственный характер, они могут быть опубликованы в ведомственных органах подлежащих ведомств и до опубликования их в одном из органов, перечисленных в настоящей

статье, по распоряжению руководителей последних, при условии получения на то в каждом отдельном случае разрешения Секретаря Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР или Управляющего Делами Совета Народных Комиссаров (Совета Труда и Оборона) Союза ССР по принадлежности.

9. Опубликование в ведомственных органах постановлений, указанных в п. “б” ст. 2, производится за ответственностью руководителя ведомств.

10. Помещение в органах периодической и непериодической печати информационных заметок о постановлениях, предусмотренных в п. «а» ст. 2, допускается не иначе, как по получении на тексте заметки разрешительной визы Секретаря Центрального Исполнительного Комитета или Управляющего Делами Совета Народных Комиссаров (Совета Труда и Оборона) Союза ССР по принадлежности.

11. Договоры, соглашения и конвенции, заключенные Союзом ССР с иностранными государствами, подлежат опубликованию в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР” в следующем порядке:

а) договоры, соглашения и конвенции, подлежащие ратификации правительством Союза ССР или вступающие в силу по обмену декларациями между подписавшими их сторонами, подлежат опубликованию лишь после обмена ратификационными грамотами или декларациями;

б) договоры, соглашения и конвенции, вступающие в силу по подписании их сторонами или по истечении известного срока после подписания или по опубликовании их в официальных органах Союза ССР, — опубликовываются по заключении их.

Примечание. Подлежащие опубликованию договоры, соглашения и конвенции направляются в Отдел Опубликования Законов Народным Комиссариатом по Иностранным Делам с визой Народного Комиссара или заместителя Народного Комиссара, без чего опубликование не может иметь места.

12. Все утверждаемые высшими органами Союза ССР уставы акционерных обществ (паевых товариществ), кредитных учреждений, трестов и синдикатов, кооперативных объединений, а равно объединений, не преследующих цели извлечения прибыли, подлежат обязательному опубликованию в

“Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР” (второй отдел).

Не позднее 7 дней по утверждении вышеупомянутых уставов, учредители соответствующих обществ и объединений или руководители учреждений и предприятий обязаны представить официальную засвидетельствованную копию устава вместе с установленной платой за публикацию в Отдел Опубликования Законов.

Размер платы за опубликование уставов определяется Управлением Делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР.

13. Ведомственные распоряжения и инструкции, опубликование которых в “Собрании законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР” предусмотрено постановлениями Центрального Исполнительного Комитета, его Президиума, Совета Народных Комиссаров или Совета Труда и Оборона ССР, направляются руководителями ведомств в Отдел Опубликования Законов Управления Делами Совета Народных Комиссаров Союза ССР.

Отдел Опубликования Законов проверяет содержание распоряжения или инструкции и, если найдет в них противоречие с действующими узаконениями, отказывает, с разрешения председателя Комиссии Законодательных Предположений, в опубликовании, с точным указанием оснований отказа.

Жалоба на отказ в опубликовании разрешается Председателем Совета Народных Комиссаров Союза ССР.

В обсуждение целесообразности распоряжения или инструкции, а также форм изложения, отдел не входит.

14. Немедленно по выходе в свет каждого номера “Собрания законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР” экземпляры последнего направляются в Президиум Центрального Исполнительного Комитета, Совет Народных Комиссаров, Совет Труда и Оборона и народные комиссариаты Союза ССР, во все центральные исполнительные комитеты и советы народных комиссаров союзных и автономных республик, во все губернские, областные, уездные и волостные исполнительные комитеты или соответствующие им органы других наименований»¹.

¹ СЗ СССР. 1924. № 7. Ст. 71.

Отметим принципиально важный момент: в советскую практику возвращается система «выходного контроля» за публикуемыми решениями. Постановление возлагает эту контрольную функцию на Отдел Опубликования Законов Управления делами СНК СССР. Вместе с тем специально оговаривается, что Отдел проверяет публикуемое решение исключительно с позиции его соответствия действующим узаконениям, не входя в обсуждение целесообразности распоряжения или инструкции, а также форм его изложения.

Вопросы опубликования правовых актов и вступления их в силу затрагивались также еще в двух документах рассматриваемого периода: Постановлении ЦИК и СНК СССР от 6 февраля 1925 г. «О времени вступления в силу законов и распоряжений Правительства Союза ССР, а равно распоряжений ведомств Союза ССР»¹ и Постановлении ЦИК и СНК СССР от 7 декабря 1933 г. «О порядке опубликования постановлений Правительства Союза ССР и информации о его решениях и работе»².

Конституция СССР 1936 г. также не оставляет без внимания проблему опубликования правовых актов, посвящая этой теме одно короткое, но емкое положение: «Законы, принятые Верховным Советом СССР, публикуются на языках союзных республик за подписями председателя и секретаря Президиума Верховного Совета СССР» (ст. 40)³.

Дальнейшее развитие правового регулирования официального опубликования правовых актов относится к послевоенной эпохе, к периоду общей кодификации советского законодательства 1958–1964 гг. В рамках данной кодификации был затронут и вопрос о порядке официального опубликования правовых актов, по которому был издан Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР». Содержание данного Указа выглядит следующим образом:

¹ СЗ СССР. 1925. № 8. Ст. 75.

² СЗ СССР. 1934. № 45. Ст. 351.

³ Известия ЦИК СССР и ВЦИК. № 283. 6 декабря 1936 г.

«В целях упорядочения дела опубликования законов СССР и указов Президиума Верховного Совета СССР и уточнения сроков вступления их в силу Президиум Верховного Совета СССР постановляет:

1. Установить, что законы СССР, постановления и другие акты Верховного Совета СССР, указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР подлежат опубликованию в “Ведомостях Верховного Совета СССР” на языках союзных республик не позднее семидневного срока после их принятия.

2. Важнейшие из актов, указанных в статье 1, подлежащие широкому и немедленному обнародованию, публикуются в газете “Известия Советов депутатов трудящихся СССР”.

В необходимых случаях эти акты могут быть обнародованы также по радио или переданы по телеграфу.

3. Указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, не имеющие общего значения или не носящие нормативного характера, рассылаются соответствующим ведомствам и учреждениям и доводятся ими до сведения лиц, на которых распространяется действие этих актов. Они могут быть не опубликованы по решению Президиума Верховного Совета СССР.

4. Договоры, соглашения и конвенции, заключенные СССР с иностранными государствами и ратифицированные в установленном порядке, и соответствующие указы о ратификации публикуются в “Ведомостях” по представлению Министерства иностранных дел СССР Президиуму Верховного Совета СССР.

5. Законы СССР, постановления и другие акты Верховного Совета СССР, указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР общенормативного характера вступают в силу на всей территории СССР одновременно по истечении десяти дней после их опубликования в “Известиях” или “Ведомостях”, если в самих актах не указан иной срок введения их в действие; те же акты, опубликованные в соответствии со статьей 2 настоящего Указа в “Известиях” ранее опубликования в “Ведомостях”, вступают в силу по истечении десяти дней после опубликования в “Известиях”.

Все другие акты, не имеющие общенормативного характера, вступают в силу с момента их принятия, если в самих актах не указан иной срок введения их в действие.

6. Указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, которые согласно статье 3 настоящего Указа не публикуются, вступают в силу с момента получения их соответствующими ведомствами и учреждениями, если в самих актах не указан иной срок введения их в действие»¹.

В соответствии с принятой в тот период практикой данный Указ был внесен на рассмотрение Верховного Совета Союза ССР и утвержден Законом СССР от 25 декабря 1958 г. По вопросу опубликования и вступления в силу актов Правительства СССР был принят отдельный документ — Постановление Совета Министров СССР от 20 марта 1959 г. № 293. Его содержание (с последующими изменениями и дополнениями) выглядит следующим образом:

«1. Установить, что постановления Правительства СССР, имеющие общее значение или носящие нормативный характер, публикуются в Собрании постановлений Правительства СССР, издаваемом Управлением Делами Совета Министров СССР.

Постановления Правительства СССР, которые ввиду важности или срочности предусмотренных в них мероприятий подлежат широкому и немедленному обнародованию, публикуются в газетах, а в необходимых случаях объявляются также по телевидению и радио или передаются по телеграфу.

2. Установить, что в постановлениях Правительства СССР нормативного характера должен быть указан срок введения их в действие.

В тех случаях, когда в постановлениях Правительства СССР не указан срок введения в действие, они вступают в силу с момента их принятия.

3. Распоряжения Совета Министров СССР вступают в действие с момента их принятия и опубликованию в Собрании постановлений Правительства СССР не подлежат.

4. Вступившие в силу для СССР международные договоры, заключенные от имени Союза ССР, решения о подписании которых приняты Советом Министров СССР, договоры, заключенные от имени Правительства СССР и не подлежащие ратификации, договоры, присоединение к которым или при-

¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1958. № 14. Ст. 275.

нятие которых было осуществлено на основании решений Правительства СССР, публикуются по представлению Министерства иностранных дел СССР в Собрании постановлений Правительства СССР.

Международные договоры СССР, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются на одном из этих языков с официальным переводом на русский язык.

5. Постановления Правительства СССР, не опубликованные в Собрании постановлений Правительства СССР или газетах, а также распоряжения Совета Министров СССР могут быть опубликованы в других печатных изданиях по представлению соответствующих организаций только с разрешения Управляющего Делами Совета Министров СССР.

6. На подлинниках постановлений Правительства СССР, подлежащих опубликованию согласно пункту 1 настоящего Постановления, делаются следующие надписи:

“Подлежит опубликованию в Собрании постановлений”;

“Подлежит опубликованию в Собрании постановлений и газетах”;

“Подлежит опубликованию в Собрании постановлений, газетах и объявлению по телевидению и радио”.

7. Постановления Правительства СССР, независимо от опубликования в соответствии с настоящим Постановлением, рассылаются Управлением Делами Совета Министров СССР сразу же после их принятия Советам Министров союзных республик, государственным комитетам СССР, министерствам СССР, Комитету народного контроля СССР, Прокуратуре СССР, Верховному Суду СССР, Госбанку СССР, ЦСУ СССР, а также другим организациям по перечню, определяемому Управляющим Делами Совета Министров СССР»¹.

Аналогичные акты по вопросам официального опубликования были приняты затем в союзных республиках. Ввиду того, что они в значительной мере повторяют и несколько конкретизируют общесоюзные правовые акты, мы их в данном обзоре не приводим.

¹ СП СССР. 1959. № 6. Ст. 37.

Правовое регулирование опубликования правовых актов Верховного Совета СССР в Конституции СССР 1977 г. также достаточно лаконично: «Законы СССР, постановления и иные акты Верховного Совета СССР публикуются на языках союзных республик за подписями Председателя и Секретаря Президиума Верховного Совета СССР».

Более детально данный вопрос регулируется в главе XI Регламента Верховного Совета СССР.

«Статья 66. Законы СССР, постановления и иные акты Верховного Совета СССР, указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР не позднее семидневного срока после их принятия публикуются на языках союзных республик за подписями Председателя и Секретаря Президиума Верховного Совета СССР.

Законы СССР, постановления и иные акты Верховного Совета СССР подлежат опубликованию в «Ведомостях Верховного Совета СССР» и в газете «Известия Советов народных депутатов СССР», а указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, имеющие общее значение, — в «Ведомостях Верховного Совета СССР». Акты Президиума Верховного Совета СССР, требующие широкого и немедленного обнародования, публикуются также в газете «Известия Советов народных депутатов СССР». Акты Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР могут быть обнародованы также иными средствами массовой информации.

Постановления Совета Союза и постановления Совета Национальностей публикуются в «Ведомостях Верховного Совета СССР» и при необходимости — в других изданиях.

Статья 67. Протоколы отдельных и совместных заседаний палат Верховного Совета СССР подписываются соответственно председательствующими на заседаниях.

Протоколы Президиума Верховного Совета СССР подписываются, Председателем Президиума Верховного Совета СССР и Секретарем Президиума либо председательствовавшим на заседании первым заместителем Председателя или заместителем Председателя Президиума и Секретарем Президиума Верховного Совета СССР.

Подлинный текст закона, указа, иного акта Верховного Совета СССР или его Президиума подписывается Председателем и Секретарем Президиума Верховного Совета СССР.

Каждый акт, принятый Верховным Советом СССР или его Президиумом, заносится в Государственную книгу регистрации актов Верховного Совета СССР и Президиума Верховного Совета СССР с присвоением порядкового номера»¹.

Организационная сторона работы по опубликованию хорошо видна из Постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 июня 1980 г. «Об организации работы по опубликованию законов РСФСР, постановлений и иных актов Верховного Совета РСФСР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета РСФСР». В частности, в данном документе говорится:

«1. Руководство работой по опубликованию законов РСФСР, постановлений и иных актов Верховного Совета РСФСР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета РСФСР осуществляется Секретарем Президиума Верховного Совета РСФСР.

2. По распоряжению Секретаря Президиума Верховного Совета РСФСР на подлинных текстах актов, подлежащих опубликованию, производятся следующие надписи:

“Подлежит опубликованию в ‘Ведомостях’ ”;

“Подлежит опубликованию в ‘Ведомостях’ и газете ‘Советская Россия’ ”.

Эти надписи могут содержать также указания об обнаружении как полного текста акта, так и его изложения в иных органах печати, по телевидению, радио или о передаче по телеграфу.

3. На актах, которые не публикуются в соответствии со статьей 3 Указа Президиума Верховного Совета РСФСР “О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР, постановлений и иных актов Верховного Совета РСФСР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета РСФСР”, производится надпись “Не подлежит опубликованию”.

¹ Постановление Верховного Совета СССР от 19 апреля 1979 г. № 3-Х (Ведомости Верховного Совета СССР. № 17. 1979. 25 апр.).

4. Организация работы по опубликованию актов Верховного Совета РСФСР и его Президиума, направление этих актов для опубликования, контроль за правильностью и своевременностью их опубликования возлагаются на Управление Делами Президиума Верховного Совета РСФСР.

5. “Ведомости Верховного Совета РСФСР” издаются еженедельно.

Выпуск “Ведомостей” производится Управлением Делами Президиума Верховного Совета РСФСР.

6. “Ведомости Верховного Совета РСФСР” состоят из трех разделов и Приложения.

7. В первом разделе “Ведомостей Верховного Совета РСФСР” публикуются:

законы РСФСР, постановления и иные акты Верховного Совета РСФСР;

указы и постановления Президиума Верховного Совета РСФСР нормативного характера и иные указы и постановления Президиума Верховного Совета РСФСР, имеющие общее значение;

указы Президиума Верховного Совета РСФСР об освобождении от должности и назначении отдельных лиц, входящих в состав Совета Министров РСФСР и других органов, образуемых или избираемых Верховным Советом РСФСР и его Президиумом.

8. Во втором разделе “Ведомостей Верховного Совета РСФСР” публикуются указы Президиума Верховного Совета РСФСР об изменениях в административно-территориальном делении РСФСР; о награждении некоторыми государственными наградами СССР и государственными наградами РСФСР.

9. В третьем разделе “Ведомостей Верховного Совета РСФСР” публикуется информация о деятельности Верховного Совета РСФСР, Президиума Верховного Совета РСФСР, постоянных комиссий и иных органов Верховного Совета РСФСР и его Президиума, а также по другим вопросам.

10. Публикуемые в первом и втором разделах “Ведомостей Верховного Совета РСФСР” акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты.

11. В Приложениях к “Ведомостям Верховного Совета РСФСР” публикуются в случае необходимости по распоряжению Секретаря Президиума Верховного Совета РСФСР указы Президиума Верховного Совета РСФСР о награждении некоторыми государственными наградами СССР и государственными наградами РСФСР больших групп граждан, а также другие документы и материалы.

12. Направление актов Верховного Совета РСФСР и его Президиума для опубликования в печати (кроме “Ведомостей” и “Советской России”), обнародования по телевидению и радио производится Секретарем Президиума Верховного Совета РСФСР через Телеграфное агентство Советского Союза при Совете Министров СССР (ТАСС).

13. Публикация информационных сообщений об актах Президиума Верховного Совета РСФСР, которые не были опубликованы, допускается с разрешения Секретаря Президиума Верховного Совета РСФСР»¹.

Обзор советского периода будет неполным, если не упомянуть акт уже перестроечного периода — Закон Союза ССР от 31 июля 1989 г. № 307-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых Съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами». В этом законе устанавливалось:

«Статья 1. Законы СССР и другие акты, принятые Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР, публикуются Президиумом Верховного Совета СССР в издаваемых на языках союзных республик “Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР” не позднее семидневного срока после их принятия, а также в газете “Известия Советов народных депутатов СССР”.

В “Ведомостях” публикуются также акты, принятые Советом Союза и Советом Национальностей Верховного Совета СССР, Президиумом Верховного Совета СССР, Председателем Верховного Совета СССР, Комитетом конституционного надзора СССР.

Статья 2. Опубликование законов СССР и других актов, указанных в статье 1 настоящего Закона, в “Ведомостях Съезда

¹ Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 26. Ст. 734.

народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР” и газете “Известия” является официальным опубликованием.

Акты Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР и его Президиума могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным и общественным организациям.

Статья 3. Законы СССР, другие акты Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР нормативного характера вступают в силу на всей территории СССР одновременно по истечении десяти дней после их опубликования в “Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР”. Те же акты, опубликованные в газете “Известия” ранее опубликования их в “Ведомостях”, вступают в силу по истечении десяти дней после опубликования в “Известиях”.

Указанные в настоящей статье сроки вступления актов в силу не применяются в тех случаях, когда Съездом народных депутатов СССР или Верховным Советом СССР при принятии акта установлен другой срок введения его в действие.

Статья 4. Указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, не имеющие общего значения, могут быть не опубликованы и направляются соответствующим государственным органам и общественным организациям для доведения до сведения предприятий, учреждений, организаций и лиц, на которых распространяется их действие. Эти акты вступают в силу с момента получения их государственными органами и общественными организациями, если Президиумом Верховного Совета СССР не установлен иной срок введения их в действие.

Статья 5. В “Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР” по представлению Министерства иностранных дел СССР публикуются вступившие в силу для СССР международные договоры, заключенные от имени Союза ССР и ратифицированные Верховным Советом СССР.

Международные договоры СССР, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются в “Ведомостях” на одном из этих языков с официальным переводом на русский язык.

Статья 6. “Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР” издаются еженедельно и состоят из трех разделов.

В первом разделе публикуются:

законы СССР и другие акты Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР;

постановления Совета Союза и Совета Национальностей Верховного Совета СССР;

международные договоры СССР;

акты Комитета конституционного надзора СССР.

Во втором разделе публикуются:

указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР;

распоряжения Председателя Верховного Совета СССР.

В третьем разделе публикуется информация о деятельности Съезда народных депутатов СССР, Верховного Совета СССР, Совета Союза и Совета Национальностей, Президиума Верховного Совета СССР, Председателя Верховного Совета СССР, комитетов Верховного Совета СССР, постоянных комиссий палат и других органов Съезда, Верховного Совета СССР и его Президиума, Парламентской группы СССР, а также Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов СССР.

Отдельные акты, документы и материалы по решению Президиума Верховного Совета СССР могут быть опубликованы в приложении к “Ведомостям”.

Статья 7. Публикуемые в “Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР” акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты»¹.

Система официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации (России)

Упомянутый выше Закон Союза ССР от 31 июля 1989 г. № 307-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых Съездом народных

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1989. № 9. Ст. 205.

депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами» послужил основой для принятия аналогичных правовых актов в союзных республиках. В частности, в Российской Федерации был принят Закон РСФСР от 3 июля 1990 г. № 89-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами», установивший следующий порядок официального опубликования правовых актов:

«Статья 1. Все законы РСФСР и другие акты, принятые Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР, публикуются Президиумом Верховного Совета РСФСР в “Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР” не позднее семидневного срока после их принятия. Законы РСФСР и иные акты Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР нормативного и общественно-политического характера в тот же срок публикуются в газете “Российская газета”.

В “Ведомостях” публикуются также акты, принятые Советом Республики и Советом Национальностей Верховного Советов РСФСР, Президиумом Верховного Совета РСФСР, Председателем Верховного Совета РСФСР, Конституционным Судом РСФСР.

Статья 2. Опубликование законов РСФСР и других актов, указанных в статье 1 настоящего Закона, в “Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР” и газете “Российская газета” является официальным опубликованием.

Акты Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его органов могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным и общественным организациям.

Статья 3. Законы РСФСР, другие акты Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР нормативного характера вступают в силу на всей территории РСФСР одновременно по истечении десяти дней со дня их официального опубликования.

Указанные в настоящей статье сроки вступления актов в силу не применяются в тех случаях, когда Съездом народных депу-

татов РСФСР или Верховным Советом РСФСР при принятии акта установлен другой срок введения его в действие.

Статья 4. Указы и постановления Президиума Верховного Совета РСФСР, не имеющие общего значения, направляются соответствующим государственным органам и общественным организациям для доведения до сведения предприятий, учреждений, организаций и лиц, на которых распространяется их действие. Эти акты вступают в силу с момента получения их государственными органами и общественными организациями, если Президиумом Верховного Совета РСФСР не установлен иной срок введения их в действие.

Сведения о принятых Съездом народных депутатов РСФСР и Верховным Советом РСФСР нормативных актах подлежат опубликованию местными Советами народных депутатов РСФСР в соответствующих средствах массовой информации.

Статья 5. В “Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР” по представлению Министерства иностранных дел РСФСР публикуются международные договоры, заключенные от имени РСФСР и ратифицированные Верховным Советом РСФСР.

Международные договоры РСФСР, аутентичные тексты которых составлены на иностранных языках, публикуются в “Ведомостях” на одном из этих языков с официальным переводом на русский язык.

Статья 6. “Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР” издаются еженедельно и состоят из трех разделов.

В первом разделе публикуются:

законы РСФСР и другие акты Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР;

постановления Совета Республики и Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР;

международные договоры РСФСР;

решения Конституционного Суда РСФСР.

Во втором разделе публикуются:

указы и постановления Президиума Верховного Совета РСФСР; распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР.

В третьем разделе публикуется информация о деятельности Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР, Совета Республики и Совета Национальностей, Президиума Верховного Совета РСФСР, Председателя Верховного Совета РСФСР, комитетов Верховного Совета РСФСР, постоянных комиссий палат и других органов Съезда, Верховного Совета РСФСР и его Президиума, а также Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РСФСР.

Отдельные акты, документы и материалы по решению Президиума Верховного Совета РСФСР могут быть опубликованы в приложении к “Ведомостям”.

Статья 7. Публикуемые в “Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР” акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты»¹.

Правительство Российской Федерации с самого начала своей деятельности выразило намерение использовать самые современные средства и технологии обмена информацией, что нашло отражение, в частности, в Постановлении Правительства Российской Федерации от 3 июня 1992 г. № 375 «Об автоматизированной системе обмена информацией между органами исполнительной власти Российской Федерации, Администрацией Президента Российской Федерации и Аппаратом Правительства Российской Федерации»².

26 марта 1992 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 302 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации». Данным Указом было установлено, что указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации подлежат опубликованию в официальных изданиях: «Собрание актов Президента и Правительства Российской

¹ Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 6. Ст. 93.

² Официальный интернет-портал правовой информации.

Федерации», «Российская газета» и газета «Российские вести»¹. Этим же днем датированы распоряжения Президента Российской Федерации № 129-рп «Вопросы “Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации”» и № 130-рп «О редакционном совете “Собрания актов Президента и Правительства Российской Федерации”».

Ряд неурегулированных вопросов в системе официального опубликования правовых актов был восполнен Указом Президента Российской Федерации от 11 января 1993 г. № 11 «О порядке опубликования международных договоров Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 21 января 1993 г. № 104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации»².

24 сентября 1992 г. Президент Российской Федерации издал Распоряжение № 536-рп «О мерах по созданию системы правовой информатизации», которым обязал ускорить создание в России эталонного банка данных правовой информации»³. С этой целью в ведение Федерального агентства правительственной связи при Президенте России был передан Научно-технический центр «Система», которому предстояло стать центральным узлом системы правовой информации и ядром эталонного банка данных правовой информации. В России начала формироваться современная система хранения и распространения правовой информации в электронной форме.

Указ Президента Российской Федерации от 23 апреля 1993 г. № 477 «О мерах по ускорению создания центров правовой информации»⁴ дал новый толчок формированию в России современной системы распространения правовой информации в электронной форме. Этим Указом была поставлена задача создания региональных центров правовой информации и ор-

¹ Российская газета. 1992. № 146. 27 июня.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 3. Ст. 182; № 4. Ст. 301.

³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 13. Ст. 1057.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 1473.

ганизации эталонного банка данных правовой информации в целях формирования правовой политики, программ законопроектных работ и правового обеспечения осуществляемых в Российской Федерации реформ. Функция по реализации программ правовой информатизации России была возложена на Федеральное агентство связи и информации при Президенте Российской Федерации (с 2005 г. — на Федеральную службу охраны Российской Федерации). Основным исполнителем поставленных задач в Указе обозначен Научно-технический центр «Система».

28 июня 1993 г. принимается Указ Президента Российской Федерации № 966 «О Концепции правовой информатизации России»¹. В этом обширном написанном скорее литературным, чем официальным языком документе разъясняются цели и задачи правовой информатизации. В частности, в числе основных задач в Концепции указаны:

- «развитие индустрии правовой информатизации;
- координация работ по формированию и использованию информационных ресурсов Российской Федерации;
- обеспечение использования общей коммуникационной среды, единого комплекса взаимосвязанных информационных технологий по ведению эталонных банков правовой информации и других необходимых компонентов инфраструктуры правовой информатизации, а также поддержка развития сферы правовых информационных услуг в условиях рынка;
- организация и финансирование работ по информатизации правовой сферы;
- обеспечение информационной безопасности, права на информацию;
- обеспечение сертификации и лицензирования информационных ресурсов и информационных услуг в правовой сфере;
- обеспечение обмена банками правовой информации различных уровней в едином информационно-правовом пространстве;
- создание научно-технической продукции правовой информатизации на основе новейших информационных технологий;

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 27. Ст. 2521.

организация и осуществление международного сотрудничества в области формирования и использования правовых информационных ресурсов...»¹.

Как видно из текста, Концепция исходит из широкого использования электронной формы хранения и распространения правовой информации, постоянного совершенствования технологий в этой сфере. Хотя Концепция правовой информатизации была принята в условиях начального этапа развития сети Интернет, первых шагов негосударственной системы правового информирования, отсутствия сети публичных центров доступа к правовой информации — и, естественно, не могла учитывать все эти реальности — ее основные положения сохраняют свое значение и в современных условиях.

Система официального опубликования правовых актов после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

Современный этап в правовом регулировании официального опубликования правовых актов следует отсчитывать с принятия в 1993 г. новой Конституции Российской Федерации. Данная Конституция, будучи одной из наиболее современных действующих конституций, широко и многопланово отразила реальности конца XX в., в том числе бурное развитие третьего поколения прав человека и гражданина, к числу которых относят и право на информацию.

В Конституции есть ряд положений, имеющих непосредственное отношение к проблеме официального опубликования правовых актов. Так, в соответствии с ч. 3 ст. 15 «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются».

Согласно ч. 2 ст. 24 «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

¹ Там же.

Статья 42 Конституции, конкретизируя общую норму о доступе к информации, устанавливает, что каждый имеет право на достоверную информацию о состоянии окружающей среды.

Наконец, ст. 44 Конституции гарантирует каждому право на доступ к культурным ценностям, к числу которых, безусловно, относится и правовая информация.

Принципиальное значение для понимания конституционного регулирования права каждого на информацию имеет ч. 4 ст. 29, согласно которой «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом».

В Конституции Российской Федерации просматривается и определенная система гарантий права на информацию. В частности, Конституция устанавливает: «Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения» (ст. 15). Важно подчеркнуть, что данное положение сформулировано в форме прямого конституционного запрета, который должен соблюдаться всеми государственными органами, организациями и учреждениями, предприятиями, должностными лицами.

Сравнивая ныне действующую Конституцию Российской Федерации с ранее действовавшим Основным Законом, следует отметить несомненный прогресс в регулировании права на доступ к информации, поскольку данное право урегулировано в действующей Конституции значительно более развернуто и полно. Можно сказать, что Конституция Российской Федерации создала «каркас» российского информационного права, который отчасти уже наполнен, отчасти — его еще предстоит наполнить нормами текущего законодательства и подзаконных правовых актов.

Исторически первым документом, с которого началось формирование современной системы официального опубликования правовых актов, как уже отмечалось, стал Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных

законов»¹. Этим документом Президент Российской Федерации прекратил издание информационного бюллетеня «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации» и учредил вместо него информационный бюллетень «Собрание законодательства Российской Федерации». Этим же Указом Президент Российской Федерации признал официальный характер законов, распространяемых в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система». Опубликование в электронной форме этим Указом впервые было признано равнозначным официальному опубликованию на бумаге. **Можно считать, что именно с Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 в России начинается новый период эпохи официального электронного опубликования правовых актов.**

Тем не менее официальное опубликование правовых актов в бумажном виде продолжает оставаться основным. В развитие конституционных положений был разработан ныне действующий 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», который установил:

«Статья 1. На территории Российской Федерации применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.

Статья 2. Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции.

Датой принятия федерального конституционного закона считается день, когда он одобрен палатами Федерального Собрания в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации.

Статья 3. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат официальному опубликованию в течение

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. № 15. Ст. 1173.

семи дней после дня их подписания Президентом Российской Федерации.

Акты палат Федерального Собрания публикуются не позднее десяти дней после дня их принятия.

Международные договоры, ратифицированные Федеральным Собранием, публикуются одновременно с федеральными законами об их ратификации.

Статья 4. Официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в “Парламентской газете”, “Российской газете” или “Собрании законодательства Российской Федерации”.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации. Акты палат Федерального Собрания направляются для официального опубликования председателем соответствующей палаты или его заместителем.

Статья 5. “Парламентская газета” является официальным периодическим изданием Федерального Собрания. Федеральные конституционные законы, федеральные законы подлежат обязательному опубликованию в “Парламентской газете”. Обязательному опубликованию в “Парламентской газете” подлежат те акты палат Федерального Собрания, по которым имеются решения палаты, принявшей эти акты, об обязательном их опубликовании.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания могут быть опубликованы в иных печатных изданиях, а также доведены до всеобщего сведения (обнародованы) по телевидению и радио, разосланы государственным органам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, переданы по каналам связи, распространены в машиночитаемой форме.

Законы, акты палат Федерального Собрания и иные документы могут быть опубликованы также в виде отдельного издания.

Статья 6. Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубли-

кования, если самими законами или актами палат не установлен другой порядок вступления их в силу.

Статья 7. “Собрание законодательства Российской Федерации” является официальным периодическим изданием, в котором публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов.

Статья 8. “Собрание законодательства Российской Федерации” состоит из пяти разделов:

в первом разделе публикуются федеральные конституционные законы, федеральные законы;

во втором разделе публикуются акты палат Федерального Собрания;

в третьем разделе публикуются указы и распоряжения Президента Российской Федерации;

в четвертом разделе публикуются постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации;

в пятом разделе публикуются решения Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов.

Второй раздел подразделяется на две части: в первой части публикуются постановления палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат статьями 102 и 103 Конституции Российской Федерации; во второй части — иные акты палат Федерального Собрания. Третий и четвертый разделы также подразделяются на две части: в пер-

вой части помещаются нормативные акты, во вторую часть включаются акты ненормативного характера.

Статья 9. Публикуемые в “Собрании законодательства Российской Федерации” акты помещаются в статьях, имеющих соответствующие порядковые номера. Приложения к актам помещаются в тех же статьях, что и сами акты.

При публикации федерального конституционного закона и федерального закона указываются наименование закона, даты его принятия (одобрения) Государственной Думой и Советом Федерации, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его подписания, регистрационный номер.

При публикации постановления палаты Федерального Собрания указываются его наименование, должностное лицо, его подписавшее, место и дата его принятия, регистрационный номер. При публикации иного акта палаты Федерального Собрания указываются его наименование, место и дата его принятия, регистрационный номер.

Федеральный конституционный закон, федеральный закон, акт палаты Федерального Собрания, в который были внесены изменения или дополнения, может быть повторно официально опубликован в полном объеме»¹.

В развитие данного Федерального закона был принят ряд правовых актов, восполнявших недостающие звенья в системе официального опубликования правовых актов. Прежде всего это ст. 30 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации», которая определила порядок официального опубликования международных договоров Российской Федерации².

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» конкретизировал правила официального опубликования для данного круга субъектов³.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 29. Ст. 2757.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 22. Ст. 2663.

Нельзя не отметить в связи с этим, что в России сложилась определенная традиция, согласно которой порядок опубликования законов и актов палат парламента регулируется федеральным законом, а порядок опубликования указов и актов Правительства, а также актов органов исполнительной власти — подзаконными правовыми актами. В упомянутом Указе Президента Российской Федерации (п. 2) расширен круг правовых актов, официально публикуемых и распространяемых в электронной форме: правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система», также признаны официальными.

Проблема, однако, заключается в том, что система официального электронного опубликования, сделав первый важный шаг, на этом тогда остановилась. Указом не была урегулирована процедура получения официальных электронных копий размещенных в системе документов. Вступление правовых актов в силу было по-прежнему привязано законом к их опубликованию в бумажной форме. А между тем в системе бумажного официального опубликования начали накапливаться противоречия. Так, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П поставил под сомнение дату официального опубликования закона в бюллетене «Собрание законодательства Российской Федерации»: «Согласно статье 4 Федерального закона “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” официальным опубликованием закона считается первая публикация его полного текста в “Российской газете” или в “Собрании законодательства Российской Федерации”. День 11 марта 1996 г., которым датирован выпуск “Собрания законодательства Российской Федерации” с текстом Федерального закона “О внесении изменений в Закон Российской Федерации ‘Об акцизах’ ” не может считаться днем его обнародования. Указанная дата, как свидетельствуют выходные данные, совпадает с датой подписания издания в печать, и, следовательно, с этого момента еще реально не обеспечивается получение информации о содержании за-

кона его адресатами» (п. 6)¹. Множественность источников официального опубликования («Собрание законодательства Российской Федерации», «Российская газета», «Парламентская газета») привела к тому, что в этих источниках стали публиковаться текстуально несовпадающие официальные версии одних и тех же законов, например, первой части Налогового кодекса Российской Федерации².

Важным этапом в продолжении процесса правовой информатизации Российского государства должна была стать Президентская программа «Правовая информатизация органов государственной власти Российской Федерации», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 4 августа 1995 г. № 808 «О президентских программах по правовой информатизации». В этой программе были намечены масштабные и совершенно обоснованные, на наш взгляд, мероприятия по дальнейшему развитию системы официального опубликования правовых актов:

- «... формирование центрального узла правовой информации на базе НТИЦ “Система”;

- создание центрального интегрированного банка правовой информации, включающих ретроспективу российского законодательства и зарубежное законодательство;

- создание и развитие в интересах органов государственной власти Российской Федерации электронных систем доступа к информационно-правовым ресурсам центрального узла правовой информации;

- создание оптоволоконной телекоммуникационной системы, объединяющей органы государственной власти Российской Федерации и центральный узел правовой информации;

- разработка системы долговременного (архивного) хранения систематизированных фондов органов государственной власти Российской Федерации;

- создание предпосылок для формирования информационно-коммуникационной среды единого общегосударственного

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 45. Ст. 5202.

² См.: Урумова Е.С. По какому Налоговому кодексу платить налоги? // Законодательство. 1999. № 3.

информационно-правового пространства, построения региональных узлов правовой информации, интегральных баз данных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и обеспечения их взаимодействия с центральным узлом правовой информации на базе НТЦ “Система”»¹.

К сожалению, указанные мероприятия не были реализованы в полном объеме, что объясняется комплексом как объективных, так и субъективных причин. Основные из них — недостаточная развитость технической базы и средств коммуникации для столь масштабных решений по правовой информатизации и отсутствие необходимого финансирования (данная Президентская программа по экспертным оценкам была профинансирована лишь на 13%).

В последнее десятилетие в области официального опубликования правовых актов произошел ряд событий, повлиявших в той или иной степени на ее состояние и функционирование. Отметим наиболее важные из них.

Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О Классификаторе правовых актов» был одобрен новый Классификатор правовых актов². Задача данного Классификатора — унификация правовых банков данных, упрощение информационного обмена между организациями. Утверждение современного классификатора правовых актов — необходимое условие функционирования любой системы официального опубликования как бумажной, так и электронной.

9 марта 2000 г. поручением № Пр-1895 Президентом Российской Федерации была утверждена Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Ряд угроз информационной безопасности страны, выделенных в этой Доктрине, непосредственно связан с состоянием и функционированием системы официального опубликования правовых актов:

«Угрозами конституционным правам и свободам человека и гражданина в области духовной жизни и информационной

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 32. Ст. 3289.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 12. Ст. 1260.

деятельности, индивидуальному, групповому и общественному сознанию, духовному возрождению России могут являться...

создание монополий на формирование, получение и распространение информации в Российской Федерации, в том числе с использованием телекоммуникационных систем; <...>

нерациональное, чрезмерное ограничение доступа к общественно необходимой информации; <...>

неисполнение федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами требований федерального законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере;

неправомерное ограничение доступа граждан к открытым информационным ресурсам федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, к открытым архивным материалам, к другой открытой социально значимой информации;

дезорганизация и разрушение системы накопления и сохранения культурных ценностей, включая архивы; <...>

манипулирование информацией (дезинформация, сокрытие или искажение информации)»¹.

Говоря о развитии системы официального электронного опубликования, нельзя пройти мимо Письма Председателя Правительства Российской Федерации М.М. Касьянова от 27 июня 2001 г. № МК-П44-11243 — первой, по сути дела, попытке регламентировать состав обязательной информации на официальных сайтах органов государственной власти. В числе обязательной информации, размещаемой на официальном сайте государственного органа, согласно письму М.М. Касьянова, должны находиться в том числе «Нормативные акты, регламентирующие деятельность федерального органа государственной власти» и «Нормативные правовые акты, затрагивающие права и обязанности граждан и организаций, принятые федеральными органами исполнительной власти в соответствии со своей компетенцией»².

¹ Российская газета. 2000. № 187. 28 сент.

² Личный архив автора.

Положения данного Письма были развиты и конкретизированы в Постановлении Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», в котором Правительство Российской Федерации поручило федеральным органам исполнительной власти обеспечить доступ граждан к информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти (за исключением сведений, отнесенных к информации ограниченного доступа) путем создания информационных ресурсов в сетях общего доступа, в том числе в сети Интернет. Правительство Российской Федерации утвердило данным Постановлением Перечень сведений о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обязательных для размещения в информационных системах общего пользования. К числу сведений, обязательных для размещения, были отнесены:

«1. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, составляющие правовую основу деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе:

Регламент Правительства Российской Федерации;

Положение об Аппарате Правительства Российской Федерации.

2. Нормативные правовые и иные акты Правительства Российской Федерации, в том числе:

о внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;

о признании утратившими силу нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

3. Сведения о решениях судов о признании недействующими актов Правительства Российской Федерации»¹.

К числу сведений о деятельности федеральных исполнительных органов власти, обязательных для размещения, Постановление Правительства отнесло:

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 7. Ст. 658.

«21. Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, акты Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие сферу деятельности федерального органа исполнительной власти и определяющие задачи, функции, права, обязанности и ответственность федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов.

22. Акты (постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения и др.) федерального органа исполнительной власти, в том числе:

о внесении изменений и дополнений в акты федерального органа исполнительной власти;

о признании утратившими силу актов федерального органа исполнительной власти.

23. Сведения о решениях судов о признании недействующими актов федерального органа исполнительной власти»¹.

Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 не охватывает всей проблемы официального опубликования правовых актов во всей ее полноте, но задает правильный вектор и делает существенный шаг в направлении ее практического решения. Можно только сожалеть, что ввиду отсутствия в нем указания конкретных сроков, переходного периода, механизмов контроля и ответственности данное Постановление Правительства не было выполнено в полном объеме.

На основе Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 ряд федеральных ведомств принял документы, регламентирующие состав правовой информации на своих официальных сайтах. См., например: Приказ Федерального агентства по науке и инновациям от 18 августа 2005 г. № 134 «Об интернет-сайте Федерального агентства по науке и инновациям»², Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 7 ноября 2005 г. № 133н «Об обеспечении информации о деятельности Министерства финансов

¹ Там же.

² Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Российской Федерации»¹, Приказ Федерального агентства по геодезии и картографии от 9 ноября 2005 г. № 138-пр «О мерах по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 и от 28 июля 2005 г. № 452»², Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 21 ноября 2005 г. № 687 «Об утверждении информационной структуры официального интернет-сайта Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (www.mzsrff.ru) и регламента подготовки и размещения информации на официальном интернет-сайте Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации»³, Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 26 октября 2006 г. № 269 «Об обеспечении интернет-доступа к информации о деятельности Минобрнауки России»⁴, Приказ Федерального казначейства от 6 марта 2007 г. № 2н «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Федерального казначейства и его территориальных органов»⁵.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р была одобрена «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года»⁶. Хотя данная Концепция посвящена в основном правоприменительной деятельности органов исполнительной власти, ряд ее аспектов касается системы официального электронного опубликования. Концепцией, в частности, предусмотрены формирование системы доступа к информации о решениях и деятельности федеральных органов государственной власти; организация интерактивного информационного обслуживания

¹ Экономика и жизнь. 2005. № 52.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 52.

³ Справочно-правовая система «Консультат Плюс».

⁴ Бюллетень Министерства образования и науки Российской Федерации. 2007. № 1.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 19.

⁶ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 3981.

граждан и организаций; создание пунктов общественного доступа к информационным ресурсам; создание единой системы навигации в сети Интернет по государственным информационным ресурсам; формирование инфраструктуры информационной безопасности на основе сети удостоверяющих центров.

Существенную роль в формировании стратегии информатизации государственного управления (включая и такой элемент, как официальное опубликование правовых актов) сыграла в свое время Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65 (в новой редакции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 г. № 502). В числе основных целей данной Федеральной целевой программы было указано в том числе: «...расширение возможности доступа граждан к информации для реализации своих конституционных прав, в том числе к сведениям о деятельности органов государственной власти, обеспечение непосредственного участия институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления»¹.

Не вдаваясь в детальный анализ весьма обширного комплекса программных мероприятий ФЦП «Электронная Россия (2002–2010)», выделим имеющую принципиальное значение официальную правительственную оценку готовности Российской Федерации к продолжению программ информатизации:

«Сегодня в Российской Федерации созданы все необходимые предпосылки для совершенствования работы государственного аппарата на основе широкого использования информационных и коммуникационных технологий. В целом решены задачи, связанные с формированием в органах государственной власти современной базовой информационно-технологической инфраструктуры. В основном удовлетворены потребности органов государственной власти в вычислительной технике, формируются территориально распределенные ведомственные

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 531; 2006. № 37. Ст. 3875.

компьютерные сети. Во многих органах государственной власти созданы автоматизированные рабочие места, обеспечивающие доступ к сети Интернет. Некоторыми федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации успешно реализуются программы и проекты по созданию государственных информационных систем, обеспечивающих автоматизированный сбор, обработку и хранение данных, необходимых для качественного и эффективного выполнения возложенных на них функций. Существуют успешные прецеденты организации обмена данными в электронном виде между ведомствами, а также между государственными органами, населением и организациями. Многими органами государственной власти созданы сайты в сети Интернет, на которых размещается нормативная правовая, справочная и новостная информация, связанная с деятельностью этих органов»¹.

Основным правовым актом, регулирующим отношения в области поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, является в настоящее время Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (предыдущая редакция: Федеральный закон от 20 февраля 1996 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»), который выполняет роль центрального системообразующего кодифицированного акта в формирующейся отрасли информационного законодательства. Не рассматривая всего содержания этого обширного документа, отметим его положения, относящиеся к системе официального опубликования правовых актов (ст. 8 «Право на информацию»):

«1. Граждане (физические лица) и организации (юридические лица) (далее — организации) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

2. Гражданин (физическое лицо) имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 531; 2006. № 37. Ст. 3875.

их должностных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, информации, непосредственно затрагивающей его права и свободы.

3. Организация имеет право на получение от государственных органов, органов местного самоуправления информации, непосредственно касающейся прав и обязанностей этой организации, а также информации, необходимой в связи с взаимодействием с указанными органами при осуществлении этой организацией своей уставной деятельности.

4. Не может быть ограничен доступ:

1) к нормативным правовым актам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также устанавливающим правовое положение организаций и полномочия государственных органов, органов местного самоуправления;

2) информации о состоянии окружающей среды;

3) информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также об использовании бюджетных средств (за исключением сведений, составляющих государственную или служебную тайну);

4) информации, накапливаемой в открытых фондах библиотек, музеев и архивов, а также в государственных, муниципальных и иных информационных системах, созданных или предназначенных для обеспечения граждан (физических лиц) и организаций такой информацией;

5) иной информации, недопустимость ограничения доступа к которой установлена федеральными законами.

5. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны обеспечивать доступ к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Лицо, желающее получить доступ к такой информации, не обязано обосновывать необходимость ее получения.

6. Решения и действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, нарушающие право на доступ

к информации, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо в суд.

7. В случае, если в результате неправомерного отказа в доступе к информации, несвоевременного ее предоставления, предоставления заведомо недостоверной или не соответствующей содержанию запроса информации были причинены убытки, такие убытки подлежат возмещению в соответствии с гражданским законодательством.

8. Предоставляется бесплатно информация:

1) о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещенная такими органами в информационно-телекоммуникационных сетях;

2) затрагивающая права и установленные законодательством Российской Федерации обязанности заинтересованного лица;

3) иная установленная законом информация.

9. Установление платы за предоставление государственным органом или органом местного самоуправления информации о своей деятельности возможно только в случаях и на условиях, которые установлены федеральными законами»¹.

Проблема официального электронного опубликования нашла отражение в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденной Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 г. решением № Пр-212². Перечисляя основные мероприятия в области формирования современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставления населению качественных услуг, обеспечения высокого уровня доступности для граждан информации и технологий, Стратегия указала, в частности, на «создание системы общественных центров доступа населения к государственным информационным ресурсам, в том числе государственной системы правовой информации». В числе значимых целей государства в данной сфере в Стратегии отмечена «интеграция государственных систем и ресурсов», что имеет принципиальное значение для создания системы официального электронного опубликования.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31. Ст. 3448.

² Российская газета. 2008. № 34. 16 февр.

Ряд положений, определяющих перспективы системы официального опубликования нормативных правовых актов, зафиксировала Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-Р¹.

Накопленный опыт выявил не только положительные моменты, но и существенные недостатки практики правовой информатизации:

«Результаты внедрения информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти в настоящее время носят преимущественно внутриведомственный характер, что не позволяет значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам.

Практически отсутствуют государственные услуги, которые могут быть получены организацией или гражданином без непосредственного посещения государственного органа.

До настоящего времени не сформирована единая инфраструктура межведомственного обмена данными в электронной форме.

Действующие государственные информационные системы формировались отдельными органами государственной власти в условиях отсутствия единой нормативной правовой и нормативно-технической базы. Содержащиеся в них сведения недоступны другим органам государственной власти для оперативного использования, что на практике приводит к значительным временным задержкам при межведомственном обмене информацией, многократному сбору и дублированию информации в разных системах. При этом часть информации оперативно не обновляется, что приводит к противоречивости данных, содержащихся в государственных информационных системах.

Использование недокументированных форматов данных, протоколов обмена, иных закрытых информационных технологий и отсутствие единых классификаторов, справочников и

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2372.

схем данных ограничивают возможность применения автоматизированных средств поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных системах, и затрудняют доступ организаций и граждан к государственным информационным системам. Это снижает оперативность подготовки управленческих решений, совместимость информационных систем, что отрицательно сказывается на качестве государственных услуг, оказываемых организациям и гражданам.

Использование в деятельности органов государственной власти закрытых технологий и отсутствие единой государственной политики, опоры на идеологию открытых информационных систем (открытых стандартов) ведут к росту технологической зависимости органов государственной власти от поставщиков средств информационно-коммуникационных технологий, снижают экономическую эффективность создания и развития информационных систем, нарушают права граждан и организаций на равный и недискриминационный доступ к государственным информационным системам.

Порядок работы органов государственной власти практически не поддерживает оперативное информационное обновление сайтов в сети Интернет. Сайты нередко не содержат сведения о порядке и условиях оказания услуг организациям и гражданам, которым не доступна открытая информация, содержащаяся в ведомственных базах данных.

Ведомственные сайты в сети Интернет практически не используются для поддержки предоставления гражданам государственных услуг. Не определены приоритеты перевода государственных услуг в электронный вид. Недостаточными темпами развивается инфраструктура публичного (общественного) доступа граждан к созданным органами государственной власти сайтам в сети Интернет и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания граждан.

В процессе формирования находится инфраструктура, обеспечивающая взаимодействие органов государственной власти между собой, а также с организациями и гражданами в рамках предоставления государственных услуг.

Не автоматизированы процедуры сбора и обработки информации, необходимой для определения и контроля целевых

показателей результативности деятельности органов государственной власти. Отсутствует единая система планирования и мониторинга эффективности реализации государственных программ и проектов, а также доступ к этой информации граждан.

Сложившаяся ситуация не позволяет обеспечить новый уровень качества государственного управления и оказания услуг организациям и гражданам на основе информационно-коммуникационных технологий и значительно снижает эффективность расходования бюджетных средств на создание и развитие государственных информационных систем.

Получение необходимой информации и государственных услуг в большинстве случаев требует непосредственного обращения организаций и граждан в органы государственной власти, формирования запросов и предоставления необходимой информации на бумажном носителе.

Предоставление услуг, предусматривающих межведомственное взаимодействие или обращение граждан в несколько ведомств, связано с большой потерей времени и длительными задержками из-за отсутствия взаимодействия между соответствующими ведомственными информационными системами, что создает значительные неудобства для граждан.

Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти.

Формирование электронного правительства требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти в рамках единой государственной политики»¹.

Совершенно очевидно, что критическая оценка Правительством России уже созданных и действующих правовых информационных систем должна быть учтена также при создании системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2372.

Обзор развития системы официального электронного опубликования правовых актов был бы неполным без упоминания о Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», ряд положений которого касаются вопросов официального электронного опубликования правовых актов¹.

В ст. 12 Закон устанавливает, что «официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов осуществляется в соответствии с установленным законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами порядком их официального опубликования». Другими словами, данный Федеральный закон не отменяет и не устраняет действующее федеральное законодательство о порядке опубликования нормативных правовых актов. Это соответствует общему принципу, закрепленному в ст. 2 указанного Федерального закона, согласно которому при предоставлении отдельных видов информации должны учитываться федеральные законы и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие предоставление данных видов информации.

Вместе с тем Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ содержит ряд норм прямого действия, относящихся в том числе к обнародованию (опубликованию) нормативных правовых актов. Так, в частности, п. 1 ст. 7 закона устанавливает, что «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может предоставляться ... в том числе в виде электронного документа». Пункт 4 этой же статьи содержит норму о том, что «информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления может быть передана по сетям связи общего пользования». Никаких исключений в отношении нормативно-правовой информации закон не делает, очевидно, что она также отнесена к документам, которые могут предоставляться по сетям и в электронной форме.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

Касаясь организации доступа граждан и организации к информации, законодатель в ст. 10 конкретизирует: «Государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация». И добавляет к этому (в п. 2) весьма важную деталь: «В целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации, указанной в части 1 настоящей статьи, в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах), создаются пункты подключения к сети Интернет».

Наконец, ст. 13 указанного Федерального закона прямо говорит о том, что в числе сведений о своей деятельности государственные органы и органы местного самоуправления должны размещать «информацию о нормотворческой деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, в том числе:

а) нормативные правовые акты, изданные государственным органом, муниципальные правовые акты, изданные органом местного самоуправления, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов, муниципальных правовых актов в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

б) тексты проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, внесенных в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, тексты проектов муниципальных правовых актов, внесенных в представительные органы муниципальных образований».

Подчеркнем принципиально важный момент: федеральный закон в данном случае касается информирования граждан и организаций о принятых и действующих нормативных право-

вых актах, и даже шире, — о проектах, находящихся в стадии обсуждения. Опубликование (обнародование) нормативных правовых актов регулируется другими документами. Однако очевидно, что опубликование (обнародование) нормативных правовых актов и информирование о существовании принятых нормативных правовых актов — это не два разных правовых механизма, а **две части одного правового механизма**: механизм информирования граждан продолжает работу, начатую механизмом опубликования (обнародования). С этой точки зрения можно высказать предположение, что опубликование (обнародование) нормативных правовых актов и информирование граждан о них, как две части единого предмета правового регулирования, со временем должны стать (и, видимо, станут) предметом единого нормативно-правового акта, который охватит оба аспекта темы.

Важно также отметить, что рассматриваемый Федеральный закон установил право граждан и организаций направить запрос на получение информации и получить ответ в электронной форме: «Требования настоящего Федерального закона к запросу в письменной форме и ответу на него применяются к запросу, поступившему в государственный орган, орган местного самоуправления по сети Интернет, а также к ответу на такой запрос» (ст. 18). При этом, однако, сделана существенная оговорка: «Государственный орган, орган местного самоуправления вправе не предоставлять информацию о своей деятельности по запросу, если эта информация опубликована в средстве массовой информации или размещена в сети Интернет».

Практически параллельно с упомянутым выше Федеральным законом Государственной Думой был принят весьма близкий по идеологии и содержанию Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» (последний отличает весьма интересная глава о взаимодействии судов со средствами массовой информации). Применительно к информированию граждан о деятельности судов в Российской Федерации реализованы аналогичные принципы и подходы, что и к информированию о деятельности государственных и органов местного самоуправления — открытость и доступность

информации, ее достоверность, свобода поиска, получения, передачи и распространения информации любым законным способом и другие.

Но есть и существенные отличия. Одно из них заключается в том, что Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ предусматривает размещение в сети Интернет *полных текстов* судебных решений: «Тексты судебных актов, подлежащих в соответствии с законом опубликованию, а также тексты иных судебных актов, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации, арбитражными судами, за исключением текстов судебных актов, указанных в части 4 настоящей статьи, размещаются в сети Интернет в полном объеме» (п. 2 ст. 15). В определенном смысле можно сказать, что практика официального электронного опубликования судебных правовых актов ушла вперед, обогнав практику официального электронного опубликования нормативных правовых актов.

Рассматриваемые федеральные законы позволяют сделать вывод, что правовое регулирование официального электронного опубликования не только назрело, но и несколько перезрело: вопросы, относящиеся к сфере официального электронного опубликования, начали решаться по частям в различных законах в связи с правовым регулированием доступа граждан к официальной информации государственных органов, органов местного самоуправления и судов.

Сегодня с известной долей определенности можно говорить о перспективах официального электронного опубликования в России. Идея создания системы официального электронного опубликования правовых актов нашла прямое отражение в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815 (в редакции Постановления Правительства РФ от 18 мая 2011 г. № 399) «О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”». Указанный документ подводит итоги реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и намечает цели и конкретные мероприятия по развитию информационного общества в Российской Федерации.

В описательной части государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» совершенно обоснованно констатируется: «Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования информационных технологий в целях повышения качества жизни граждан, обеспечения конкурентоспособности России, развития экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствования системы принятия государственных управленческих решений, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти. Их устранение требует значительных ресурсов, скоординированного проведения организационных изменений и обеспечения согласованности действий органов государственной власти»¹. В связи с этим Правительство Российской Федерации, в частности, формулирует следующую задачу: «Необходимо обеспечить полноту, достоверность, актуальность и доступность официальной правовой информации в электронном виде, в том числе за счет модернизации механизмов официального опубликования правовых актов, интеграции систем информационно-правового обеспечения органов государственной власти»².

Проблема развития государственной системы правовой информации отражена не только в описательной, но и (что, наверное, даже более важно) в расходной части государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» — в п. 13 Приложения 3³. Ответственным исполнителем по данному комплексу мероприятий определена Федеральная служба охраны Российской Федерации, в ведении которой находятся специальные правительственные системы связи и информации.

Федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ

Безусловно, крупным значимым событием в развитии отечественной системы официального электронного опубликования правовых актов является принятие Федерального за-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

² Там же.

³ Там же.

кона от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”», внесенного в качестве законодательной инициативы Президентом Российской Федерации¹. Данный Федеральный закон расширяет перечень источников официального опубликования правовых актов, дополняя его официальным интернет-порталом правовой информации (прямо в законе указан сетевой адрес портала: www.pravo.gov.ru).

В новом Федеральном законе, как в любом правовом документе, существуют сильные стороны и есть основания для критики. Начнем с несомненных достоинств данного документа.

1. Впервые законодательно определен источник официального электронного опубликования правовых актов — официальный интернет-портал правовой информации. Это несомненный шаг вперед по сравнению с эталонной базой данных «Система», определенной Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662. База данных «Система» являлась средством хранения и распространения официальных текстов нормативных правовых актов (размещенные в ней электронные версии федеральных законов считались официальными). В отличие от нее официальный интернет-портал правовой информации — полноценное средство первичного официального опубликования широкого круга правовых актов, приравненное по статусу к печатным официальным источникам — «Парламентской газете», «Российской газете» и «Собранию законодательства Российской Федерации».

2. Существенно расширился список правовых актов, подлежащих официальному опубликованию в электронном виде. Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 г. № 662 предусматривал размещение в эталонной базе данных и распространение в машиночитаемом виде федеральных законов. Федеральный закон от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ устанавливает, что на официальном интернет-портале правовой информации опубликовываются федеральные конститу-

¹ Российская газета. 2011. № 238 (5614). 24 окт.

ционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам их конституционной компетенции, указы и распоряжения Президента Российской Федерации. Одновременно Законом предусмотрено, что на официальном интернет-портале правовой информации *могут быть* опубликованы иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты. Установление порядка опубликования последней группы правовых актов отнесено к компетенции Президента Российской Федерации.

3. Данный Федеральный закон продолжает политику расширения доступа граждан и организации к правовой информации посредством современных информационно-коммуникационных технологий. В этом смысле он содержательно и идеологически «стыкуется» с упоминавшимися выше Федеральными законами от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ и 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ, направленными на достижение тех же самых целей. Официальное опубликование правовых актов в электронной форме, безусловно, повысит оперативность и доступность официальных публикаций, расширит возможности доступа граждан и организаций к официальным текстам правовых актов.

Вместе с тем принятый Федеральный закон не лишен недостатков и слабых мест. К их числу относятся:

1. Внесение двух статей в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» — слишком узкая, явно недостаточная форма для решения назревших вопросов официального электронного опубликования. Последовательное решение данной проблемы требует, по нашему мнению, поэтапного принятия целого комплекса нормативных правовых актов, примерный список которых приведен в главе 5 и в конце настоящей монографии.

2. Расширяя список источников официального опубликования, законодатель еще более усложнил процедуру определения *первого официального опубликования*, с которого начинается

отсчет вступления в силу правового акта. Сегодня на федеральном уровне таких источников четыре, причем один — электронный. На наш взгляд, пришла пора выделить среди источников официального опубликования один главный, приоритетный, сделав остальные подчиненными. На наш взгляд, приоритетным должно стать именно электронное официальное опубликование, а опубликование в печатном виде — приобрести подчиненное значение.

3. Законодатель, к сожалению, никак не затронул юридическую технику оформления нормативных правовых актов, а она с появлением электронной формы опубликования должна существенно измениться. Из практики законотворчества должны уйти многопредметные законы-монстры, абсолютно непригодные для размещения и поиска в электронных информационных системах (см. подробнее главу 9 настоящей монографии).

4. Из текста Федерального закона не виден механизм получения официальных электронных и бумажных копий правовых актов, равно как и механизм официальных ссылок на документы, размещенные в интернет-портале правовой информации (это видно, в частности, и по тексту настоящей монографии). Очевидно, что эти и многие другие практические вопросы должны быть незамедлительно проработаны в подзаконных нормативных правовых актах, в противном случае эффективность интернет-портала как источника правовой информации будет невелика.

5. Федеральный закон, к сожалению, был внесен как не требующий дополнительных расходов из бюджета, хотя очевидно, что такие расходы необходимы. Сама реализация новых функций, возложенных на федеральный интернет-портал правовой информации, потребует существенных дополнительных затрат. Но даже это не самое главное. Федеральный интернет-портал правовой информации является флагманом государственной системы официального электронного опубликования, которая включает также региональный и муниципальный уровни. Важно понять, что переструктурирование всех уровней этой системы под идеологию, обозначенную в Федеральном законе от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ, потребует значительных бюджетных расходов, адекватных данной крупной государственной задаче.

Выводы

1. История официального обнародования правовых актов в России свидетельствует о постоянном развитии форм распространения правовых актов: от церковных летописей — к устному оглашению в людных местах, затем — к распространению правовых актов на бумаге, наконец, от бумаги — к электронной форме опубликования, распространения и хранения правовой информации.

2. В настоящее время в России в основном созрели предпосылки для перехода к электронной форме опубликования, распространения и хранения правовых актов, причем не только на федеральном, но и на региональном и муниципальном уровнях.

3. В силу длительной нерешенности вопросов официального электронного опубликования правовых актов началось «размывание» данного предмета правового регулирования: вопросы, относящиеся к данной теме, начали решаться в смежных правовых нормативных актах, посвященных другим аспектам правового информирования (прежде всего праву граждан на доступ к информации).



Глава 4

НЕОБХОДИМОСТЬ И ПРЕДПОСЫЛКИ СОЗДАНИЯ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Как видно из приведенного выше исторического очерка, в течение XX в. в России сложилась система опубликования правовых актов федерального, регионального и местного уровня. Данная система, ориентированная на опубликование актов в бумажной форме, в целом удовлетворяла потребности государственной власти и одновременно обеспечивала определенный уровень реализации прав граждан на доступ к информации. Вместе с тем со временем в системе официального опубликования актов в печатной форме стали проявляться все более заметные недостатки, к числу которых можно отнести следующие.

Недостаточный динамизм

Несмотря на высокие скорости современной типографской и множительной техники, использование вспомогательных электронных средств передачи информации (телеграф, телегазета, электронная почта, фототелеграф), размножение правовых актов на бумаге — весьма медленный способ их распространения.

Изготовление тиража отдельной тетради «Собрания законодательства Российской Федерации» занимает несколько дней. Выпуск газетного издания или официального приложения к газете — несколько часов. Днями или даже неделями измеряется время, необходимое для доставки официального издания подписчикам. Все это время закон считается действующим, поскольку формально считается опубликованным, но гражданам фактически неизвестен. На практике встречались случаи, когда суды были вынуждены применять действующий, опубликованный, но фактически неизвестный гражданам закон, поскольку существует презумпция: «Незнание законов не освобождает от ответственности».

Ограниченность источников, в которых осуществляется официальное опубликование, приводит к тому, что крупные подзаконные акты, для которых законом не установлен срок опубликования, вынуждены неделями и месяцами ждать в «очереди на опубликование». Это затягивает вступление в силу иногда чрезвычайно актуальных и срочных решений.

Ситуация недостаточного динамизма системы официального опубликования несколько смягчается тем, что в настоящее время гражданам доступна информация из более оперативных источников — сети Интернет, официальных и неофициальных правовых баз данных. Информация о факте принятия закона может стать известной также из сообщений по радио и телевидению. Однако все эти «компенсирующие источники» лишь подчеркивают недостаточный динамизм, присущий основной в настоящее время бумажной форме официального опубликования.

Затруднения с определением начала действия правового акта

Может показаться удивительным, но бумажное опубликование правовых актов порождает практические трудности в вопросе, который традиционно считался главным достоинством бумажной формы опубликования, — точном определении начала действия нормативного правового акта.

На данную проблему обратил внимание Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П. Обосновывая невозможность применения к правоотношениям Федерального закона, опубликованного в «Собрании законодательства Российской Федерации», Конституционный Суд указал:

«Согласно статье 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации неопубликованные законы не применяются. Исходя из этого конституционного требования законодатель в Федеральном законе от 14 июня 1994 года “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” определил общие правила вступления законов в силу.

В соответствии с ними на территории Российской Федерации применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы. Они вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.
<...>

Согласно статье 4 Федерального закона “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” официальным опубликованием закона считается первая публикация его полного текста в “Российской газете” или в “Собрании законодательства Российской Федерации”.

День 11 марта 1996 года, которым датирован выпуск “Собрания законодательства Российской Федерации” с текстом Федерального закона “О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах”” не может считаться днем его обнародования. Указанная дата, как свидетельствуют выходные данные, совпадает с датой подписания издания в печать, и, следовательно, с этого момента еще реально не обеспечивается получение информации о содержании закона его адресатами.

В “Российской газете” оспариваемый Федеральный закон был опубликован 13 марта 1996 года. Именно этот день должен быть признан днем официального его опубликования. Следовательно, данный Закон в части, ухудшающей положение налогоплательщиков, не подлежит введению в действие ранее 24 марта 1996 года, когда истекает десятидневный срок с момента его опубликования» (пп. 4–6)¹.

Другими словами, дата, указанная на обложке бюллетеня «Собрания законодательства Российской Федерации», не была признана Конституционным Судом датой опубликования Федерального закона и не должна служить ориентиром для определения начала действия закона. С какой же даты тогда начинают действовать федеральные законы, опубликованные в «Собрании законодательства Российской Федерации»?

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 45. Ст. 5202.

Проблемы с определением начала действия нормативного правового акта появляются также в случае его опубликования по частям (как правило, крупные правовые акты, кодексы, не умещаются в одно газетное приложение и публикуются по частям). Неясно, как быть в случаях, когда основной нормативный акт публикуется без приложений, а приложения — отдельно или в другом издании и т.д.

Трудности хранения и поиска

Современное российское законодательство чрезвычайно разветвлено — по некоторым оценкам оно насчитывает более одного миллиона источников и еще порядка 200 тыс. источников составляют акты международного права. Разумеется, хранить такой объем правовой информации в бумажном виде могут лишь отдельные, самые крупные публичные библиотеки. Однако далеко не все библиотеки накапливают правовую информацию последовательно и в систематизированном виде. За пробел в фонде правовых документов (в силу нестабильности финансирования такие пробелы встречаются достаточно часто) библиотека не отвечает и отвечать не может. Однако в результате для граждан оказываются недоступными принципиально важные нормативные правовые акты, тем более — ретроспектива законотворчества по значимым для них направлениям.

Можно считать большой удачей, если читателю в библиотеке предложат подборку «Собрания законодательства Российской Федерации» вместе с ежегодными алфавитно-предметными указателями: по этим изданиям можно, хотя с трудом, сориентироваться в массиве действующего законодательства. Однако такая подборка есть далеко не в каждой библиотеке. В большинстве же случаев «правовой сервис» ограничится тем, что читателю предложат воспользоваться случайным сборником законодательных актов предшествующих лет издания или обратиться к ежегодной подшивке одного из официальных изданий — «Российской газеты» или «Парламентской газеты». Совершенно очевидно, что найти нужный нормативный

правовой акт (тем более — все изменения или дополнения к нему) в газетной подшивке, не имеющей сводных указателей и индексов, — практически неразрешимая задача¹.

Экономические и экологические ограничения

Система официального опубликования имеет экономическое и экологическое измерение. Очевидно, что опубликование и распространение правовых источников на бумаге в современных условиях — расточительно дорого. Использование бумаги в качестве носителя информации является одной из причин уничтожения лесов — зеленых легких планеты. К стоимости бумаги и печатного изготовления документа следует добавить транспортные расходы, стоимость рассылки, доставки, хранения и т.д. В итоге получаются весьма значительные суммы.

Нельзя также не учитывать, что хранение правовых источников на бумаге требует значительных по площади и весьма дорогих архивных помещений, защищенных от затопления, прямого солнечного света, отвечающих жестким температурным, противопожарным и санитарным требованиям. Бумажные источники требуют периодического ухода и ручной обработки (переплет, противогрибковая обработка). Постоянная работа с бумажными носителями вредна для здоровья, поскольку доказано, что библиотечная пыль — активный аллерген и канцероген.

По экспертной оценке средняя цена страницы официального документа, напечатанного на бумаге, для конечного пользователя примерно в 10 000 раз выше цены страницы, размещенной в правовой базе данных.

¹ Проблема хранения и поиска нормативных правовых актов весьма актуальна и для актов регионального законодательства. См. об этом: Ярков В.В., Незнамов А.В. Региональное электронное законодательство: некоторые проблемы на примере Свердловской области // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: Сб. статей международной научно-практической конференции / Под ред. проф. Н.А. Шевелевой. СПб., 2011. С. 124–130.

Неопределенность правового статуса печатного документа

За столетия существования печатной формы опубликования человечество выработало множество приемов и способов подтверждения юридической силы и значения опубликованного правового акта — соблюдение установленной внешней формы акта, наличие подписи, печати, опубликование акта в официальном издании, доставка акта в официальном порядке и т.д. Однако в современных условиях динамичного обновления законодательства все эти традиционные приемы не позволяют однозначно определить, что перед нами — действующий, а не измененный или отмененный правовой акт.

Скорость изменения нормативно-правовых актов сегодня такова, что в области налогового законодательства они меняются в среднем ежемесячно. Даже сами законодатели порой допускают ошибки — применяют отмененный или изменяют недействующий правовой акт. Тем более в затруднительном положении оказывается обычный гражданин, которому предлагается приобрести в магазине или получить в библиотеке сборник нормативных правовых актов безо всякой гарантии, что все акты в этом сборнике — действующие. Более надежный вариант — обратиться к «Собранию законодательства Российской Федерации», но и здесь в силу значительного динамизма законодательства и медленности процесса внутренней кодификации вполне можно получить ошибочную информацию о принятом, но фактически — уже измененном или отмененном правовом акте.

Очевидно, что в рамках бумажной формы официального опубликования данные проблемы в принципе неразрешимы. Получить надежную информацию о правовом статусе официального документа можно, лишь обратившись к официальной или справочной неофициальной правовой базе данных, отражающей правовой статус документов «в реальном времени». Только в этом случае гражданин или должностное лицо могут быть уверены, что они пользуются действующим официальным документом и не совершают ошибки, которая приведет к отмене принимаемого решения.

Неидентичность различных версий официальных текстов

Обзор трудностей и проблем официального опубликования правовых актов на бумаге необходимо дополнить ситуацией, которая представляется абсурдной, но на практике тем не менее встречается — случаями неидентичности версий правовых документов, опубликованных в разных официальных источниках. Так, например, сравнение копии официального текста части первой Налогового кодекса Российской Федерации, поступившего из Администрации Президента РФ и текстов того же Кодекса, опубликованных в «Собрании законодательства Российской Федерации» и в «Российской газете» выявило между ними около 80 расхождений, большинство из которых носили технический характер, однако некоторые — существенно меняли смысл и содержание закона¹.

Данные расхождения появились в результате спешки, с которой Налоговый кодекс принимался и выпускался в Государственной Думе. Получив текст с явными техническими и грамматическими ошибками, официальные публикаторы попытались в меру своего понимания исправить эти ошибки. В результате возникли три официальные равные по юридической силе, но различающиеся версии одного и того же законодательного акта. При последующих изменениях и дополнениях Налогового кодекса большинство расхождений были устранены. Однако примеры такого рода не являются единичными.

Расхождения между опубликованными версиями законодательных актов зачастую возникают по другой причине. Законодатель, внося изменения или дополнения, зачастую ограничивается общей формулировкой: «Внести данное положение по всему тексту закона», «Заменить слово по всему тексту закона в соответствующем числе, роде и падеже» и т.п. Подобного рода формулировки приводят к тому, что кодификаторы понимают и реализуют указания законодателя по-разному. В результате при сравнении текстов законов, обработанных разными кодификаторами, выясняется, что они не идентичны. На наш взгляд, данная проблема может быть полностью исключена только в

¹ См.: Урумова Е.С. По какому Налоговому кодексу платить налоги? // Законодательство. 1999. № 3.

том случае, если *вся юридико-техническая работа*, связанная с внесением в закон изменений и дополнений, *будет выполняться в законодательном органе*.

Проблема кодификации правовых документов

Развитие нормативно-правового регулирования предполагает постоянную систематизацию и кодификацию действующего законодательства. Попытки такого рода предпринимались в Средние века и привели к созданию кодексов обычного и церковного права (Русская правда). Более совершенные варианты систематизации — Свод законов Российской империи, своды законов СССР и РСФСР.

Можно восхищаться масштабами кодификационных работ, многообразием используемых для этих целей технических форм и средств (картотеки, картоматы, хранение текстов в разъемных папках, издание их на съемных тетрадях и т.д.), но нельзя не видеть, что сама бумажная форма юридических документов ставит непреодолимые барьеры для их глубокой систематизации и кодификации. Ее возможности принципиально ограничены. Даже при условии полного финансирования государством масштабных кодификационных работ (что само по себе несбыточная мечта) бумажная форма не позволяет оперативно обновлять и переиздавать подготовленные тома сводов законов, отражать в них постоянно меняющиеся связи нормативных правовых актов между собой, с международными документами, судебной практикой, научной доктриной и т.д. Однако все эти задачи вполне разрешимы и успешно реализуются в процессе кодификации, осуществляемой в электронной форме.

Сложившиеся условия и предпосылки

Примерно с конца 1980-х — начала 1990-х гг. в России начало формироваться информационное общество, что повлияло практически на все сферы жизни — политику, экономику, культуру, науку, образование. Применительно к проблеме официального электронного опубликования представляется необходимым указать на следующие обстоятельства:

1. По официальным данным ООН в России достигнут достаточно высокий уровень компьютеризации: 13,33 персональных компьютера на 100 человек (данные за 2006 г.)¹. Глава корпорации Microsoft Стив Балмер полагает, что в течение ближайших лет Россия войдет в тройку мировых лидеров по общему количеству персональных компьютеров². Другими словами, из уникальной и дорогой игрушки компьютер постепенно превратился в необходимый инструмент государственного управления, экономики, бизнеса, все шире входит в повседневный быт граждан России.

2. В 2006 г. число пользователей сети Интернет в России составляло 25 млн человек, в 2008 г. эта цифра возросла до 34,4 млн человек, в 2011 г. на встрече с депутатами Государственной Думы была официально названа цифра 50 млн человек³. Это значит, что Интернет как средство распространения информации реально доступен не только государственным органам и экономически состоятельным коммерческим структурам, но и значительной доле граждан во всех регионах страны.

3. С 1994 г. в стране имеется правовая база данных, которой придан официальный статус. Де-факто эта база данных выполняет роль эталона, на который должны ориентироваться все иные бумажные и электронные издания, публикующие правовые акты.

4. В стране существует несколько негосударственных правовых баз данных, услугами которых пользуются сотни тысяч клиентов в сфере государственного управления, экономики, образования, науки и культуры. Правовые базы данных представлены в сети Интернет, выходят на CD-rom. Можно сказать, что в настоящее время в России сложилась особая отрасль экономики и культуры — правовая информатика, которая изначально строилась на основе частно-сударственного парт-

¹ Официальный сайт Организации Объединенных Наций «Показатели достижений целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия»: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/SeriesDetail.aspx?srid=607>

² Информация на портале Lenta. Ru: <http://lenta.ru/news/2008/05/23/ballmer1/>

³ Электронный журнал «Современные телекоммуникации России»: <http://www.telecomru.ru/article/?id=5299>

нерства (взаимодействия государственных органов и частного бизнеса).

5. В стране развернута и развивается система публичных центров правовой информации (ПЦПИ) при публичных библиотеках, школах, больницах, госпиталях, детских домах, которые могут быть реальным каналом доступа граждан не только к правовой, но также к деловой, общественно-политической и культурной информации. ПЦПИ сегодня — это более 20 тыс. пунктов коллективного доступа к правовой информации в России (из них 1,5 тыс. действуют в рамках единой системы) и более 120 центров публичного доступа к российской правовой информации за рубежом¹.

6. Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ официальное электронное опубликование признано равнозначным официальному опубликованию в печатной форме, при этом Законом определен источник — официальный интернет-портал правовой информации.

Таким образом, в России сложились необходимые организационные, материальные и аппаратно-программные предпосылки для перехода от существующей сегодня бумажно-электронной к электронно-бумажной форме официального опубликования правовых актов, при которой электронная форма опубликования будет иметь приоритет.

Использование существующей инфраструктуры

С точки зрения практики система официального электронного опубликования не является чем-то принципиально новым и неизведанным. Ее основные элементы существуют сегодня и успешно функционируют. Речь идет не столько о создании системы заново, сколько о реорганизации уже существующих элементов. Поэтому в создаваемой системе электронного официального опубликования могут и должны быть исполь-

¹ Будаков А.С. Государство и правовая информация в электронном виде: состояние и перспективы // Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru/Inform/pravinfarticles/articles/pravinfarticles_000000010.html

зованы элементы существующей Государственной системы распространения правовых актов.

Накопленный фонд электронных документов. Главным богатством любой базы данных является накопленная в ней информация. В Государственной системе распространения правовых актов в настоящее время содержатся сотни тысяч документов — правовых актов федеральных, региональных и муниципальных органов власти и управления. Это высококачественная многократно выверенная в соответствии с существующими стандартами правовая информация. Она должна лечь в основу создания системы официального электронного опубликования. Правда, обратившись к этой базе данных, можно убедиться, что шрифты, используемые в этой системе, — некрасивы, неудобны, а технологии форматирования документов — явно устарели. Должны быть написаны программы-конвертеры, которые позволили бы преобразовать накопленный фонд электронных правовых документов в современную базу данных официального электронного опубликования.

Технико-юридическое оформление правовых актов. Существующее технико-юридическое оформление нормативных и индивидуальных правовых актов рассчитано на бумажную форму их опубликования, распространения и хранения. Очевидно, что в системе официально электронного опубликования нормативные и индивидуальные акты-документы должны приобрести несколько иной вид, в том числе получить ряд дополнительных реквизитов, позволяющих снимать официальные копии, распространять и публиковать эти акты как в электронном виде, так и на бумаге (подробнее — см. главу 9 настоящей монографии).

Приемы систематизации, кодификации и поиска правовой информации. Одно из важнейших достоинств системы официального электронного опубликования — возможность более глубокой систематизации правовых актов и существенное облегчение их поиска. Приемы и структуры кодификационной обработки нормативных правовых актов, безусловно, должны быть сохранены и в новой электронной системе

опубликования. Однако сохранением существующего уровня ограничиваться, разумеется, нельзя. При сравнении официальной информационно-поисковой системы «Законодательство России» с коммерческими правовыми базами данных можно убедиться, что она существенно уступает последним по развитости информационно-поисковых сервисов. Следует пойти на необходимые затраты, чтобы преодолеть это отставание.

Процедуры передачи и обработки правовых документов. Отработанные технические процедуры передачи документов на бумаге и в электронном виде от учреждений и организаций в электронный архив НТЦ «Система» могут быть в своей основе сохранены при определенной модификации, учитывающей децентрализацию разрабатываемой системы официального электронного опубликования.

Система органов «Спецсвязь России». Как уже отмечалось, ФСО России включает систему подразделений Спецсвязи России, специализирующихся на вопросах правовой информатизации. Данные структуры существуют как на федеральном, так и на региональном уровнях. При необходимом техническом оснащении и организационно-правовой доработке органы Спецсвязи России могут составить основу системы официального электронного опубликования.

Официальный сайт НТЦ «Система». Официальный сайт НТЦ «Система», через который ранее осуществлялся доступ к государственным информационным ресурсам, может быть использован в качестве основы официального интернет-портала правовой информации при условии его доработки в соответствии с новыми задачами и функциями (далее будет представлен ряд предложений по интерфейсам, позволяющим реализовать функции официального электронного опубликования).

Экспертиза правовых актов. Должна быть сохранена и даже усилена существующая система экспертизы правовых актов. Самостоятельное размещение правовых актов на странице официального опубликования ни в коей мере не означает бесконтрольности или поощрения правовой безграмотности. Должно стать непреложным правилом, что перед размещением

на официальной странице правовой акт должен пройти независимую добровольную (в определенных законом случаях — обязательную) экспертизу в уполномоченных государственных органах или компетентных научных организациях.

Система органов официального печатного опубликования. В новой системе официального опубликования должны сохраниться печатные органы официального опубликования правовых актов, однако их структура должна быть пересмотрена. Как уже отмечалось, наличие четырех конкурирующих органов официального печатного опубликования — явно избыточное решение, создающее почву для возникновения коллизий и ошибок. Как представляется, имеет смысл придать приоритетный характер официальному электронному опубликованию нормативных правовых актов как более оперативному и реально доступному во всех уголках Российской Федерации. Печатные официальные издания должны осуществлять полнотекстовое печатное переопубликование правовых актов, появляющихся на официальных электронных страницах интернет-портала правовой информации. Что касается «Парламентской газеты», равно как и других аналогичных изданий, она должна быть переведена в число ведомственных изданий, осуществляющих выборочное официальное опубликование правовых актов в соответствии с учредительным актом и редакционным договором этой газеты. Естественно, что в систему официального электронного опубликования должны войти также ведомственные издания (бумажные и электронные), органы официального опубликования актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и др.

Выводы

Предпринятый обзор проблем официального опубликования правовых актов позволяет сделать вывод, что за несколько столетий государство полностью исчерпало возможности бумажной формы опубликования. Очевидно, что эпоха бумажного опубликования нормативных правовых актов подходит к концу. Уже сегодня система официального опубликования

нормативных правовых актов реально существует как комбинированная, бумажно-электронная: без электронных компонентов (электронных текстовых редакторов, электронного набора, электронной почты, фототелеграфа, электронных СМИ, электронных баз данных, электронных сетей массового доступа) эта система реально не могла бы работать. Задача заключается в том, чтобы, правильно оценив изменившиеся условия и вложив необходимые средства, перейти от бумажно-электронной системы к системе приоритетного электронного официального опубликования.



Глава 5

ОБЩЕПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Создание систем правовой информации в России имеет свою историю. Напомним в связи с этим значение трудов II отделения Собственной Его Императорского Величества канцелярии, возглавляемой М.М. Сперанским, в недрах которой и под его руководством было создано Полное собрание законов Российской империи в 45 томах и «Свод законов» в 15 томах. Это была самая крупная и современная на тот период система правовой информации, ею пользовались чиновники государственного аппарата, данное издание рассылалось по всей России. Издание Свода законов СССР, официального издания Президиума Верховного Совета СССР и Совета Министров СССР, было начато выпуском первого тома в 1981 г. и предполагало издание 12 томов.

На основе большого комплекса нормативных актов в период с 1991 по 1996 г. в России осуществлялась работа по реализации Концепции создания Российской автоматизированной системы нормативных актов (РАСИНА). Это направление работы получило название «правовая информатизация». В 1991 г. Председателем Комитета Верховного Совета РФ по законодательству была утверждена Концепция правовой информатизации и в 1993 г. был издан Указ Президента Российской Федерации от 29 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России»¹, за которым последовал ряд указов, регулирующих порядок создания Общегосударственной автоматизированной системы правового обеспечения правотворческой, правоприменительной, правоохранительной деятельности, правового образования и воспитания (РАСИПО).

Российская автоматизированная система информации о нормативных правовых актах создавалась как динамическая система,

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 27. Ст. 2521.

представляемая сетью распределенных эталонных банков НПА органов государственной власти, интегрального эталонного банка НПА этих органов в российском центре правовой информации (Рос ЦПИ), эталонных банков в региональных центрах правовой информации (РЦПИ) субъектов Российской Федерации и на территориях. Банки ведомственных НПА было поручено вести НЦПИ Министерства юстиции РФ. За последующее пятилетие на основе ряда указов Президента РФ была проведена большая работа по формированию автоматизированных систем правовой информации поискового и справочного характера.

Организующим началом в построении системы правовой информации является Общероссийский классификатор нормативных правовых актов, утвержденный в 1997 г. Он несколько раз пересматривался, его действующая редакция утверждена Указом Президента РФ в январе 2000 г.¹

НТЦ «Система» был основан в 1993 г. в целях информационно-правового обеспечения деятельности федеральных органов государственной власти Российской Федерации. В соответствии с рядом нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ на НТЦ «Система» было возложено выполнение ряда функций в сфере правовой информатизации России, в том числе: головной организации по реализации правовой информатизации России, включающей создание эталонного банка нормативных актов федерального уровня и банков нормативных актов субъектов РФ; ведения эталонного банка данных правовой информации федеральных органов власти РФ; реализации президентской программы «Правовая информатизация органов государственной власти Российской Федерации»; информационно-правового обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти; информационно-правового обеспечения деятельности Временной комиссии по подготовке к изданию Свода законов РФ; информационно-телекоммуникационного обеспечения Счетной палаты РФ; государственного учета и регистрации баз данных и учет банков данных правовой информации; формирования банка данных международных договоров Российской

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 12. Ст. 1260.

Федерации, а также доступа к нему органов государственной власти Российской Федерации.

НТЦ «Система» являлся центральным узлом правовой информации Российской Федерации, обеспечивающим свободный оперативный доступ к информационно-правовым ресурсам органов государственной власти Российской Федерации, а также информационный обмен с региональными узлами правовой информации и субъектами Российской Федерации. В электронном банке данных НТЦ «Система» содержалось значительное количество баз правовой информации, в том числе электронная версия «Бюллетеня международных договоров Российской Федерации» издательства «Юридическая литература». Этот сборник включает тексты многосторонних и двусторонних договоров РФ, а также соответствующие ратификационные федеральные законы. В качестве полезной инициативной разработки НТЦ «Система» можно указать подготовку этой организацией «Свода законов Российской империи» в машиночитаемом виде.

Тексты внутригосударственных правовых актов и международных договоров НТЦ «Система» получает непосредственно из Администрации Президента РФ, Аппарата Правительства РФ, а также обеих палат Федерального Собрания РФ. Пользователями информационного фонда НТЦ «Система» являлись органы государственной власти России, силовые ведомства, научные учреждения, а также коммерческие организации и различные средства массовой информации. НТЦ «Система» имел официальный сервер в сети Интернет, обеспечивающий свободный доступ к информационным ресурсам для органов государственной власти РФ.

На основании Распоряжения Президента РФ от 24 сентября 1992 г. № 536-рп¹, указов Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 477² и от 28 июня 1993 г. № 966³ на НТЦ «Система» были

¹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1992. № 13. Ст. 1057.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 17. Ст. 1473.

³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 27. Ст. 2521.

возложены функции центрального узла системы правовой информации на территории Российской Федерации. В частности, органы государственной власти и управления, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ формировали и актуализировали свои эталонные банки правовых актов и передавали копии этих банков и изменений к ним в центральный узел системы правовой информации, т.е. в эталонный банк.

В 2011 г. Государственной системой распространения правовой информации был взят новый важный рубеж. 28 марта 2011 г. был введен в эксплуатацию и 12 июля 2011 г. официально зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзоре) в качестве средства массовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации». 22 июля 2011 г. данный интернет-портал зарегистрирован в качестве федеральной государственной информационной системы¹.

Официальный интернет-портал правовой информации является сетевым изданием и входит в государственную систему правовой информации, функционирование которой обеспечивает федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации.

Статус официального публикатора правовых актов определен Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”».

На Официальном интернет-портале правовой информации размещаются (опубликовываются): федеральные конституционные законы; федеральные законы; акты палат Федерального Собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат

¹ Официальный интернет-портал правовой информации.

ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции Российской Федерации; указы и распоряжения Президента Российской Федерации.

На Официальном интернет-портале правовой информации могут быть размещены (опубликованы) иные акты палат Федерального Собрания, правовые акты Правительства Российской Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации, законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» вышеуказанных правовых актов осуществляется в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации.

Официальный интернет-портал правовой информации обеспечивает:

- свободный, бесплатный, круглосуточный доступ к правовым актам в разделах «Законодательство России» и «Опубликование»;
- размещение (опубликование) правовых актов в целях придания им юридической силы;
- информирование общественности о новых поступлениях законодательства Российской Федерации;
- предоставление зарегистрированным абонентам государственной системы правовой информации технологического доступа к порциям пополнения информационно-правовой системы «Законодательство России»;
- предоставление информации об основных направлениях и результатах работ в области правовой информатизации Российской Федерации, а также о состоянии и развитии государственной системы правовой информации;
- возможность создания в рамках Портала личного информационного пространства за счет использования индивидуальных сервисов и интерактивного режима.

К настоящему времени существуют и действуют также информационные системы правовых актов, создаваемые Государственной Думой, информационная система Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Информационная справочная система по более широкому кругу нормативных правовых актов существует при Министерстве юстиции РФ.

В результате осуществления программы по правовой информатизации в стране образовалось несколько негосударственных правовых информационно-поисковых систем. Среди них «Консультант Плюс», НПП «Гарант-Сервис», «Кодекс», «Инвента», «Intralex». Общее число компьютерных правовых систем, включая локальные сети, основанные на вышеуказанных справочных системах, уже к 2001 г. составляло более 200 тыс. Если вспомнить, что еще в 1990 г. таких систем было только 5 тыс., а в 1994 г. — 140 тыс., то приведенные цифры свидетельствуют о стремительных темпах роста систем правовой информации.

Благодаря специализированным компьютерным системам в России за указанные годы достигнут новый уровень обеспечения общества современными жизненно важными информационными системами, которые позволяют хранить и распространять неограниченные объемы информации и эффективно решать проблему доступности правовой информации.

Каждая из справочных правовых систем имеет свой профиль. Например, система фирмы Inventa разработала курс обучения по принятию решений с использованием ресурсов сети Интернет. Эта же фирма осуществляет услуги по слежению за внешним миром правовой информации, которая включает следящую корпоративную информационную систему, следящую персональную информационную систему, следящий интернет-каталог и др.

Информационно-поисковые, экспертные и аналитические системы правовой информации — важный, но не единственный путь доставки пользователям правовой информации. Пользователь нуждается в современных формах получения официально подтвержденной и достоверной официальной информации о действующем законодательстве.

Включение информационных технологий в систему правовой информации, формирование, развитие и дальнейшее совершенствование государственной системы правовой информации становятся важнейшими составляющими процессов формирования эффективного государства, создания стройной системы повышения правовой грамотности населения. Главная цель использования информационных технологий в системах правовой информации — обеспечение информационно-правовых

потребностей личности, общества и государства. В этом плане интересен опыт родственного государства СНГ — Республики Беларусь.

Директор НЦПИ Республики Беларусь, формулируя основные принципы деятельности этого центра, отметил следующее:

- развитие правовой информатизации должно быть направлено на удовлетворение общегосударственных, а не местных интересов, правовая информатизация призвана служить всему обществу: как государственной власти, так и гражданам;
- управление процессами в этой области должно находиться в руках государства, которое согласно Конституции обязано обеспечить права и свободы граждан путем контроля за достоверностью распространяемой правовой информации, ее своевременной актуализации, защиты конфиденциальных и секретных сведений. Государство должно активно развивать информационные технологии в области правовой информатизации с целью рационализации и повышения эффективности своей деятельности;
- наиболее значимой, магистральной задачей является создание и развитие эталонного банка данных правовой информации (ЭБДПИ);
- необходима широкая информатизация всех социально-экономических процессов в обществе и государстве.

В процессе воплощения этих принципов были решены следующие задачи: создание ЭБДПИ, что является ярким примером успешного симбиоза юридической и компьютерной мысли; унифицированы процессы создания и распространения нормативно-правовой информации в Белоруссии через НЦПИ, его филиалы — региональные центры правовой информации, в каждом областном центре, предоставление этой информации государственным органам, как правило, бесплатно, другим пользователям — по себестоимости или ценам, установленным Администрацией Президента; создан компьютерный банк данных законодательства республики; совместно с Министерством культуры реализуется проект создания сети публичных центров правовой информации, которые обеспечивали бы свободный доступ граждан к официальной правовой информации в

целях формирования правовых знаний, навыков правомерного поведения, уважительного отношения к праву.

НЦПИ Республики Беларусь активно использует сеть Интернет как центр распространения информационного правового ресурса. Узел сети Интернет открыт в 1998 г. и содержит более десятка тысяч правовых актов на русском языке и в англоязычной форме. Первый Сборник действующих нормативно-правовых актов Президента Республики Беларусь охватывал акты 1994–2000 гг. Информация на этом узле актуализируется ежедневно. Там же представляются проекты наиболее важных законов. Узел сети Интернет НЦПИ Республики Беларусь является одним из немногих в мире официальных интернет-ресурсов, представляющих на безвозмездной основе широкий перечень сведений и услуг в области правовой информации. Ежедневно сайт посещают примерно 300–400 человек, пользователи сайта представляют более 90 стран.

НЦПИ Республики Беларусь выступает и в роли научно-исследовательского и консультационного и обучающего центра. При нем действует совместная кафедра правовой информатизации, которая в рамках программы ЮНИТВИН ведет работы по созданию общественной кафедры ЮНЕСКО по информационным технологиям и праву. НЦПИ располагает доступом к 20 базам данных правовой информации зарубежных стран на основе двусторонних соглашений. Опыт НЦПИ Республики Беларусь по созданию Единого реестра правовых документов используется всеми странами СНГ. С 2000 г. НЦПИ принимает активное участие в ежегодных заседаниях Комитета экспертов по информационным технологиям и праву Совета Европы, что дает возможность обмена опытом с другими странами Европы.

Приоритетные задачи НЦПИ Республики Беларусь по формированию и обеспечению использования информационных правовых ресурсов республики определяются с учетом того, что в этой работе участвуют все правотворческие, правоприменительные и правоохранительные органы. Перечень этих задач включает 12 направлений: выработку политики и согласованных подходов в реализации формирования и использования правовых ресурсов; развитие государственной информацион-

ной правовой системы и ее перерастание в национальную систему правовой информации; гармонизацию законодательства в области информатизации; создание гарантий в процессах распространения правовой информации; обеспечение единых правовых ресурсов в части деятельности судебной системы. В этом перечне также сказано: о создании и обеспечении доступности открытых информационно-правовых ресурсов; об официальном опубликовании правовых актов в электронном виде; о создании электронных юридических библиотек, юридических журналов, развернутой сети публичного доступа к правовой информации и повышению правовой грамотности населения. Такой перечень предусматривает: расширение доступа через интернет-технологии; использование информационных технологий при подготовке специалистов в области права; формирование единого информационного пространства в рамках Союзного государства и стран СНГ; организацию межгосударственного обмена правовой информацией.

За последнее время в России активизирована работа в области упорядочения правовой информации. Об этом свидетельствуют мероприятия, проведенные Советом Федерации Федерального Собрания РФ и Министерством юстиции Российской Федерации по вопросам мониторинга правоприменительной практики. Институт государства и права РАН в части сектора информационного права принял активное участие в подготовке и проведении этих мероприятий. Позитивный момент названных обсуждений проблемы заключается в том, что они обеспечивают комплексный подход к пониманию правового поля как совокупности всех форм правовой деятельности и правовой информации в их системной взаимосвязи, включающих правотворчество, правоприменение в управлении и жизнеобеспечении различных структур общества, а также правоприменительную деятельность правоохранительных органов. Мы усматриваем позитивность такой постановки вопроса еще и в том, что она дает возможность системно оценить и откорректировать связь правовой и административной реформ.

С момента принятия программы по правовой информатизации в России прошло без малого 20 лет. Именно этой

Программой была обозначена проблема официального признания текстов федеральных законов, распространяемых в машиночитаемом виде. Однако до сих пор основными источниками электронной правовой информации являются системы коммерческих центров распространения правовой информации «Консультант Плюс», «Гарант», «Кодекс», которыми пользуются преимущественно на бесплатной основе органы государственной власти и местного самоуправления. Доступ к этим системам свободен, но их базы данных и документы, которыми эти центры обслуживают пользователей, не являются официальными. Сложилась практика, когда пользователи, включая органы государственной власти и суды, фактически доверяют негосударственным коммерческим базам данных и используют содержащуюся в них правовую информацию, представляемую в электронной форме, однако не имеющую статуса официальной.

Таким образом, официальная публикация правовых актов государства в электронной форме остается важнейшим практическим вопросом в обеспечении более высокой правовой и информационной культуры российского общества, перевода деятельности органов публичной власти, организаций и граждан на беспрепятственное получение официально публикуемых документов в электронном виде. К настоящему времени научно-технический потенциал информационных технологий, обслуживающих государственные нужды, в состоянии создать условия для предоставления пользователю правовой информации, отвечающей всем необходимым параметрам безопасности. Правовая информация в электронной форме может и должна быть унифицирована, иметь статус официальной, предоставляться пользователям от имени государства и на бесплатной основе.

Цели создания системы официального электронного опубликования («ОЭО НПА России»)

Моделирование функционально целевой структуры системы официального электронного опубликования предусматривает наличие стратегических, тактических и оперативных задач, а

также создание адекватной технологической инфраструктуры этой системы.

Решение стратегических задач предполагает следующее:

1. Координацию классификатора нормативно-правовых актов России с Федеральным законом об опубликовании нормативных правовых актов в Российской Федерации и Федеральным законом о полномочиях органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере нормотворческой деятельности.

2. Моделирование баз данных правовой информации с учетом системы властных отношений в Российской Федерации и функционально-целевого взаимодействия государственных органов при решении задач государственного управления на основе максимально широкого использования информационных технологий.

Стратегия развития информационного общества предусматривает такие контрольные значения информатизации, как доведение доли государственных услуг населению с использованием информационных и телекоммуникационных технологий до 100%, а доли электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота до 70%. Совершенно ясно, что в этих показателях автоматизированная система официального электронного опубликования нормативных правовых актов должна быть на первом месте и достигать 100%.

3. Третье направление решения стратегических задач формирования системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов России состоит в обновлении правовой основы официального электронного опубликования НПА и закреплении его в Федеральном законе и соответствующих административных регламентах.

4. Стратегической задачей является также ведение и систематическая публикация реестра НПА по системе структур, принимающих НПА и предоставляющих их для публикации в системе официального электронного опубликования.

Тактический уровень формирования системы официального электронного опубликования предполагает решение следующих задач:

1. Обеспечение ведения баз данных федерального, регионального и муниципального уровня на единой методологической основе и единого тезауруса терминов, а также их взаимодействия между собой в режиме территориально-распределенного накопления источников информации, ее лифтирования в центр системы и доставки до любого пункта потребления.

2. Создание интернет-портала с его филиалами в субъектах РФ, официальных сайтов муниципальных органов с разделами, посвященными правовой информации, объединенных единой сетью и обеспечивающих непрерывный процесс официальной публикации действующих НПА, доступных пользователю (частично решена федеральными законами, принятыми в 2008–2011 гг.).

3. Формирование массивов правовой информации с учетом правового положения потребителей (пользователей), полноты и актуальности правовой информации и других задач управления в целях обеспечения комплексности и достоверности представления искомой информации.

4. Правовое обеспечение тактического уровня предусматривает наличие установленного порядка функционирования ОЭО НПА для прямого получения информации в режиме онлайн для любого пользователя и удовлетворения его запросов.

5. Установление порядка получения и использования копий НПА или их фрагментов из базы данных и их юридической силы при официальном использовании.

К оперативному уровню формирования системы официального электронного опубликования могут быть отнесены следующие задачи:

1. Обеспечение мониторинга НПА в системе ОЭО;
2. Поддержание баз данных в актуальном состоянии;
3. Обеспечение доступа любых субъектов в информационные ресурсы ОЭО НПА;
4. Обеспечение безопасности системы ОЭО;
5. Учет конфликтов и сбоев в работе системы ОЭО по уровням Центров доступа.

Три упомянутых выше уровня функциональных целей ОЭО НПА России представлены на рис. 2.



Рис. 2

Следует отметить, что проводимая в ходе информатизации государственного управления поставка в органы государственной власти дорогостоящего программного обеспечения, мощных компьютеров и серверов, подключение высокоскоростных каналов передачи информации не решает комплексной проблемы улучшения государственного управления, а лишь способствует решению узких ведомственных задач отдельных органов власти. Но даже этот ограниченный опыт показывает, что в России практически не существует технологических ограничений по реализации любых самых современных технологий поддержки решения практических задач государственного управления.

Основная проблема видится в отсутствии реального, законодательно обеспеченного, поддержанного системой стандартов и документов технического регулирования межведомственного взаимодействия органов государственной власти. При реальном административном и информационном взаимодействии гражданин получает услуги от государства гарантированного качества, независимо от того, какая инфраструктура органов

управления в этом участвует. Учитывая существенные изменения в распределении полномочий органов власти в ходе административной реформы, проходящей в России, обеспечение реализации принципа предоставления государственных услуг гарантированного качества особенно актуально.

Изменить в лучшую сторону сложившуюся ситуацию может изучение и использование в Российской Федерации положительного опыта ЕС по созданию сервисов электронного правительства, ориентированных на граждан вне зависимости от возраста, пола, образования, профессии, места жительства и формирование инфраструктуры органов государственного управления, предоставляющих эти услуги. Для условий России крайне важно проанализировать европейский опыт по формированию сервис-ориентированной архитектуры «электронного правительства», провести консультации с европейскими экспертами по применению в Российской Федерации положительного опыта зарубежных стран при формировании компонентов, создании, регулировании и функционировании такой архитектуры.

Общие требования к системе ОЭО

Система официального электронного опубликования (далее — ОЭО) представляет собой инфраструктуру, выраженную совокупностью организационных, функциональных и технических условий, обеспечивающих порядок официального электронного опубликования правовых актов (далее — ПА) и нормативно-правовых актов (далее — НПА), оформляемых в соответствии с требованиями к государственной информационной системе открытого доступа.

Система ОЭО ПА (НПА) (далее — Система) создается как единая централизованная структура, интегрирующая текстовое представление официально публикуемых НПА, организационно выстроенная как территориально распределенная система баз НПА федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления.

Назначение Системы — обеспечить первичное официальное электронное опубликование всех видов НПА в соответствии

с требованиями к официальному опубликованию НПА и обеспечить беспрепятственный доступ пользователей Системы к любому НПА независимо от места нахождения пользователя, уровня и формы искомого НПА.

Требования к Системе должны быть оформлены нормативно федеральным законом и обеспечивать:

соблюдение сроков публикации, установленных законом для различных видов актов;

адекватность электронной публикации НПА, принятого соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления;

оформление каждого НПА в соответствии с установленным стандартом электронного формата, адекватного по содержанию и реквизитам аналогу бумажного опубликования;

отражение каждого официально опубликованного НПА в электронной форме в Государственном регистре (регистрация НПА, вводимых в Систему);

размещение в соответствующей базе данных при немедленном резервном копировании каждого правового акта, вновь поступающего в Систему НПА, помещение резервной копии акта в архив системы;

представление на федеральном портале ОЭО НПА и его региональных и территориальных сегментах официально публикуемых НПА;

копирование отображения текста на экране дисплея с представлением на копии соответствующего реквизита подтверждения копирования и времени этого действия;

обеспечение защиты от внешних вмешательств в Систему;
мониторинг баз данных Системы.

Реализация требований к Системе обеспечивается соблюдением операций согласно схемам: функциональной связи и последовательности операций в системе от ввода НПА до его размещения на сервере, включения в архив и в рабочее состояние на сервере портала пользования; организационного обеспечения процесса ОЭО и представления НПА пользователям; технологического обеспечения функционирования Системы; правового обеспечения порядка соблюдения функциональной,

организационно-структурной, технологической составляющих работы Системы.

Функциональная схема (алгоритм) операций в процессе осуществления ОЭО НПА может выглядеть следующим образом:

1. Передача принятого в установленном порядке НПА в информационную систему;
2. Передача НПА из информационной системы органа, принявшего НПА, в информационную систему Центрального узла правовой информации;
 - 2.1. Электронная экспертиза поступающих документов;
 - 2.2. Сверка установленных форматов;
 - 2.3. Регистрация входящих документов в информационной системе;
 - 2.4. Резервное копирование;
 - 2.5. Введение в архив;
 - 2.6. Помещение в Государственный регистр электронных НПА;
 - 2.7. Подготовка бумажной копии для печатной формы опубликования;
3. Размещение НПА на сервере портала ОЭО НПА;
4. Обеспечение доступа пользователей к НПА;
5. Копирование НПА для пользователей;
6. Мониторинг состояния Системы, учет посещений и выдачи копий НПА;
7. Внешний контроль и анализ состояния Системы и ее функционирования с учетом связи ЦУПИ и региональных баз;
8. Меры по защите обрабатываемой по каналам сети информации;
9. Методическое руководство деятельностью и взаимодействием всех составляющих структур Системы.

Схема организационного обеспечения процесса ОЭО и представления НПА пользователям включает, на наш взгляд, следующие элементы:

1. Создание уполномоченного органа по управлению Системой;
2. Создание или реорганизация интернет-портала Системы;
3. Формирование Государственного центра правовой информации (ГЦПИ);

4. Формирование структур Системы, ведущих работу с ОЭО НПА регионов и органов местного самоуправления;
5. Формирование контрольных структур Системы;
6. Формирование структур, осуществляющих мониторинг Системы;
7. Организация сервера и каналов связи с базами данных Системы;
8. Создание структуры по рассмотрению и снятию внутренних конфликтов Системы;
9. Создание структуры учета претензий пользователей к Системе.

Правовое регулирование организации и функционирования Системы, на наш взгляд, должно включать следующие элементы:

1. Федеральный закон «Об официальном электронном опубликовании нормативных правовых актов в Российской Федерации»;
2. Указ Президента РФ о реализации Федерального закона «Об официальном электронном опубликовании НПА в Российской Федерации»;
3. Приказ уполномоченного федерального органа исполнительной власти об образовании интернет-портала Системы;
4. Приказы и другие документы распорядительного значения по формированию ГЦПИ, определению состава должностей и штатного расписания уполномоченного органа и аппарата ГЦПИ;
5. Уставы (Положения), внутренние регламенты и должностные инструкции, определяющие правовой статус подразделений и служащих;
6. Нормативный правовой акт о Государственном регистре НПА в составе Системы ОЭО;
7. Административные регламенты и инструкции для всех организационных подразделений Системы;
8. Соглашения с субъектами — участниками Системы о порядке взаимодействия ГЦПИ с федеральными, региональными и ведомственными органами государственной власти, издающими НПА;
9. Правовые акты субъектов РФ и органов местного самоуправления о создании региональных баз НПА и их взаимодействии с ГЦПИ Системы;

10. Положение об архиве Системы;
11. Положение об интернет-портале;
12. Инструкции, классификаторы и другая руководящая документация для пользователей ресурсами Системы;
13. Документ о порядке копирования НПА и использования электронных и бумажных копий НПА;
14. Документ о порядке проверки юридической силы копий официально опубликованных электронных НПА;
15. Документ, закрепляющий методику мониторинга и контроля Системы с учетом Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»¹;
16. Положение об обеспечении информационной и технической безопасности Системы;
17. Порядок представления докладов Уполномоченного органа Президенту РФ, Правительству РФ и субъектам РФ;
18. Порядок рассмотрения конфликтов в Системе.

Пояснения к рис. 3.

1. Система строится на программно-технологической основе действующей ГСРПА.

2. Механизмы внешнего контроля и мониторинга системы определяются Указом Президента РФ, конкретные механизмы разрабатываются органами государственной власти совместно с уполномоченным органом.

3. Тексты правовых актов, публикуемые на официальных сайтах федеральных органов государственной власти, после официального опубликования в системе сопровождаются соответствующей ссылкой.

4. Говорить о «двойной» прописке сайтов федеральных органов государственной власти вряд ли целесообразно — «пространство» формируемой системы официального опубликования должно быть четко очерчено как в правовом, так и в организационно-технологическом плане. Скорее, можно вести речь о синхронизации информации, представляемой в системе официального опубликования электронном виде и на сайтах органов государственной власти.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 293.

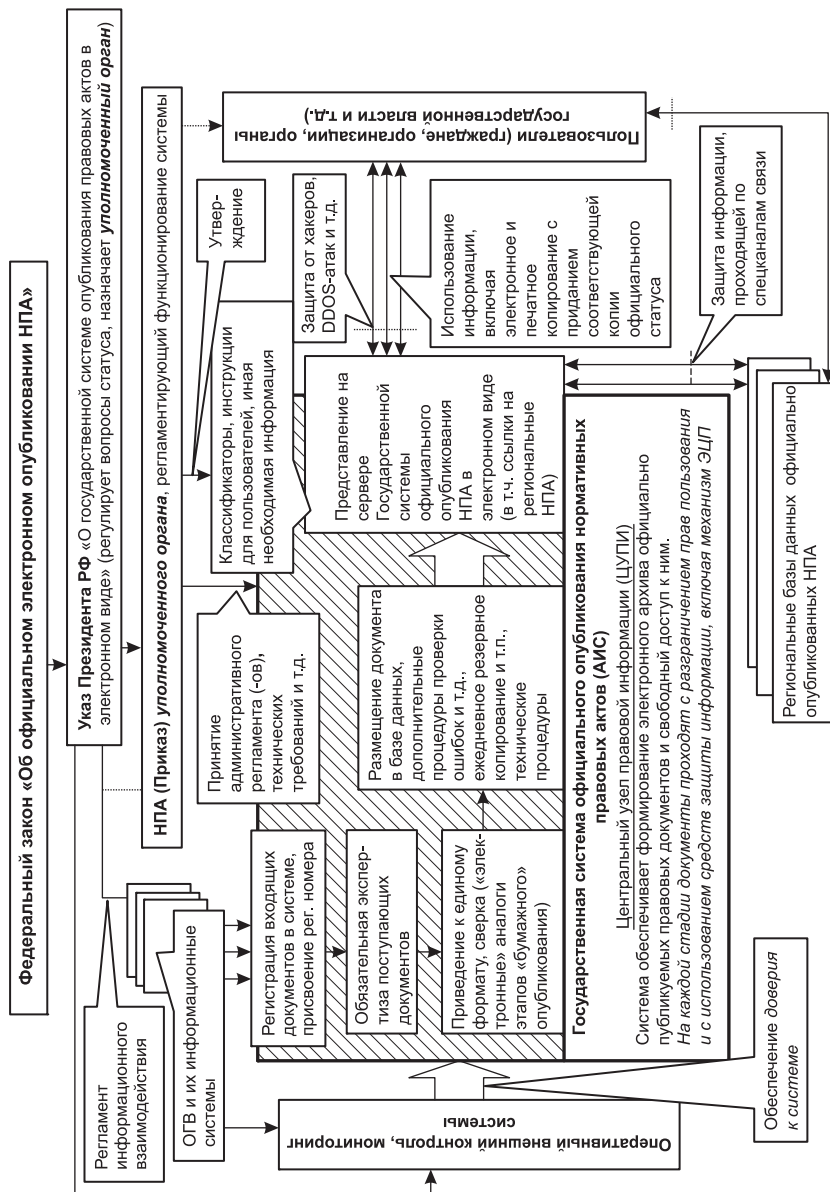


Рис. 3

5. Общий срок прохождения документов в системе — от первичной регистрации до размещения на портале системы которое считается официальным опубликованием в электронном виде, не может превышать существующие сроки опубликования в «бумажном» виде, устанавливаемые действующим законодательством.

Функции системы ОЭО

Общероссийская система официального электронного опубликования нормативных правовых актов (ОЭО НПА), будучи территориально- распределенной, выполняет роль интеграции НПА по уровням нормативно-правового регулирования на федеральном, региональном (субъекты Российской Федерации) и муниципальном уровнях (органы местного самоуправления). В соответствии с составом информационных объектов в системе НПА, в структуре ОЭО НПА формируются банки данных по обозначенным уровням и определяются их функциональные и технологические характеристики, требующие правового оформления.

Рассмотрение структуры процесса формирования системы ОЭО по вертикали начиная с ее верхнего уровня позволяет понять взаимодействие ее производственных функций.

Функции федерального уровня ОЭО НПА можно разграничить следующим образом:

- формирование и ведение баз данных законов РФ и иных НПА, относимых к законодательству РФ;

- формирование банка данных подзаконных НПА органов исполнительной власти Российской Федерации, с дифференциацией баз данных по субъектам, издающим эти НПА;

- поддержка в актуальном состоянии банка данных федеральных НПА;

- организация интернет-портала ОЭО НПА РФ;

- контроль за созданием и содержанием официальных сайтов (страниц) федеральных государственных органов, издающих НПА федерального уровня. В структуре управления интернет-порталом создается подразделение для учета и анализа

Схема функциональных задач системы ОЭО НПА

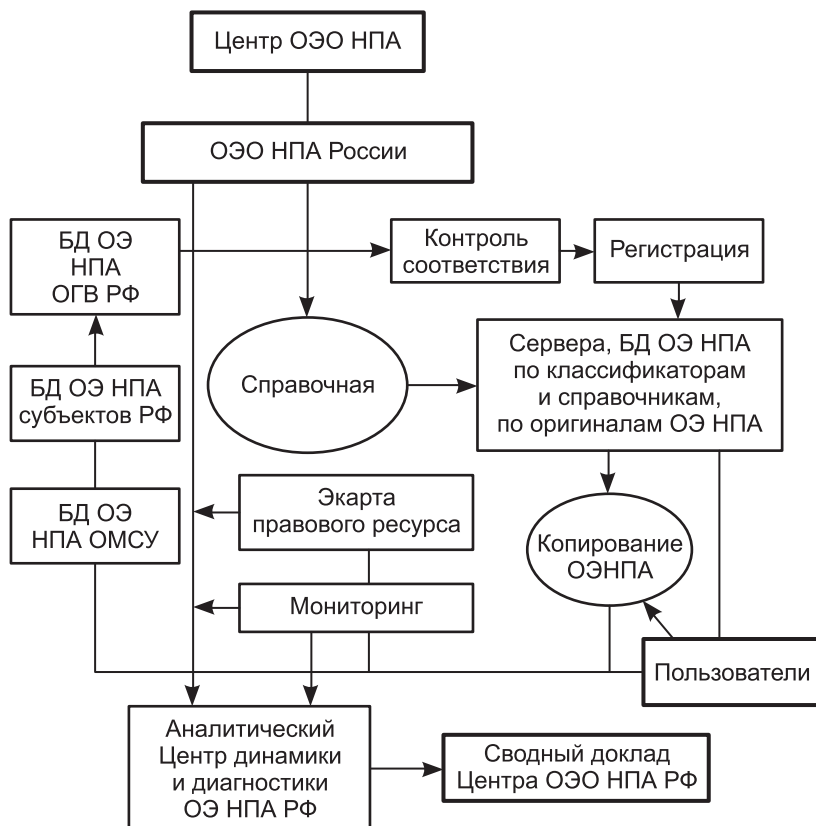


Рис. 4

Примечания: НПА — нормативные правовые акты; ОЭ НПА — официальные электронные НПА; ОЭО НПА — автоматизированная информационная система официальных электронных НПА.

откликов и критических замечаний на законы Российской Федерации и иные нормативные правовые акты федерального значения;

организация и поддержание в актуальном состоянии Регистра (каталога) законов и иных НПА всех уровней, размещаемых на интернет-портале ОЭО НПА;

включение в структуру интернет-портала ОЭО НПА России базы данных международных договоров Российской Федерации, имеющих нормативное значение;

создание в структуре управления интернет-порталом ОЭО НПА России подразделения для подготовки докладов об итогах мониторинга развития российского законодательства, а также для оценки эффективности правового нормотворчества в Российской Федерации;

формирование базы данных откликов и оценок российского законодательства за рубежом;

Функции ОЭО НПА на региональном уровне, на наш взгляд, включают:

регистрацию и поддержание в адекватном состоянии текстов НПА, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ;

интеграцию баз данных НПА органов местного самоуправления данного региона;

создание и обеспечение функционирования интернет-портала ОЭО НПА субъекта РФ;

ведение базы данных мониторинга НПА субъекта РФ;

создание и ведение базы данных по сбоям в работе системы ОЭО НПА региона, жалобам пользователей на функционирование регионального звена системы ОЭО НПА.

Функции ОЭО НПА на уровне местного самоуправления, на наш взгляд, включают:

сбор и обработку НПА органов местного самоуправления, формирование соответствующих баз данных, обеспечение их взаимодействия с правовыми базами данных своего региона;

обеспечение доступа пользователей к своей части ОЭО НПА;

ведение базы данных по мониторингу НПА, принимаемых органами местного самоуправления;

ведение базы данных по сбоям, инцидентам в работе муниципального звена ОЭО НПА, жалобам и предложениям пользователей относительно улучшения работы системы правовой информации.

Одна из важных составляющих обеспечения функционирования ОЭО НПА — общесистемное правовое регулирование взаимодействия всех уровней ОЭО НПА РФ. Порядок взаимо-



Рис. 5

действия подсистем ОЭО НПА по упомянутым трем уровням регулируется Положением об ОЭО НПА РФ и Уставом общедо- федерального Государственного центра правовой информации, обеспечивающим ее функционирование в установленных режимах. Полагаем, что Положение об ОЭО НПА РФ и Устав Государственного центра правовой информации должны быть утверждены Президентом Российской Федерации.

Государственный центр правовой информации представляет ежегодный доклад о состоянии и технологических проблемах системы официального электронного опубликования в Администрацию Президента РФ, в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство РФ.

Внутренняя деятельность подсистем ОЭО НПА РФ и Государственного центра правовой информации регулируется административными регламентами, которые разрабатываются с учетом Положения об ОЭО НПА РФ и Устава Государственного

центра правовой информации. Административные регламенты утверждаются Правительством РФ.

Технологические регламенты, стандарты на протоколы, соглашения, обеспечивающие взаимодействие подсистем ОЭО НПА РФ, утверждает Федеральная служба охраны РФ.

Правовое регулирование обеспечения безопасности и открытости функционирования ОЭО НПА РФ — еще одна актуальная задача. ОЭО НПА РФ, будучи открытой и общедоступной системой, является объектом повышенной степени защиты всех ее параметров (компонентов), включая: информационный ресурс, программное обеспечение, сетевое коммуникационное обеспечение и обслуживание.

По каждому из параметров устанавливаются режимы работы с соответствующими объектами и синхронизация их взаимодействия в процессе обработки и предоставления информационного ресурса пользователям. Ответственность за состояние безопасности по всем компонентам Системы несут соответствующие подразделения Государственного центра правовой информации и его региональные филиалы.

Совместимость и взаимодействие программных продуктов, используемых на всех уровнях Системы, обеспечиваются надзорными и контрольными функциями Государственного центра правовой информации.

Взаимодействие подсистем ОЭО НПА РФ по вертикали и горизонтали сетевых коммуникаций Российской Федерации обеспечивается соответствующими подразделениями Министерства связи и массовых коммуникаций РФ. Устанавливается режим приоритетной и беспрепятственной доставки и обмена информации ОЭО НПА РФ по каналам сети связи независимо от формы собственности на них.

Общедоступные интернет-порталы, сайты, страницы ОЭО НПА Российской Федерации функционируют в соответствии с российским законодательством об открытой и общедоступной информации.

Резервные и страховые банки и базы данных ОЭО НПА РФ формируются и ведутся учреждениями специальной связи Российской Федерации.

Схема функциональных задач ОЭО НПА в Российской Федерации необходима для определения наиболее важных проблем правового обеспечения официального электронного опубликования НПА в России. Описание подхода к правовому оформлению функциональных задач, решаемых системой электронного официального опубликования нормативных правовых актов, издаваемых всеми структурами государственной власти и органами местного самоуправления в Российской Федерации, предусматривает следующие направления.

1. Обеспечение связи функциональных задач системы ОЭО НПА России с органами государственной власти и органами местного самоуправления, реализующими свои полномочия по изданию НПА в соответствии со своей компетенцией. Эта задача решается на основе связи Организационной схемы органов государственной власти, органов местного самоуправления и видов НПА, которые эти органы издают.

2. Правовое оформление Центра ОЭО НПА и создаваемого им интернет-портала системы ОЭО НПА путем разработки и утверждения Устава Центра ОЭО НПА Российской Федерации и разработки и утверждения Положения об интернет-портале ОЭО НПА России.

Положение об интернет-портале ОЭО НПА предусматривает кроме необходимых стандартных структурных подразделений формирование в ее организационной и технологической структуре таких элементов, как: «контроль», «регистрация», «персональный кабинет пользователя». Каждая из этих структур должна иметь соответствующий технологический узел, автоматически выполняющий свои функции. Необходимо подробное описание операций, которые выполняются при осуществлении предусмотренных для них задач.

Так, контроль поступающих в систему НПА должен содержать алгоритмы проверки соответствия каждого вида НПА установленным требованиям по форме и наличию всех необходимых атрибутов, включая квалифицированную ЭП в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63 «Об электронной подписи»¹. Только после этого НПА может

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036.

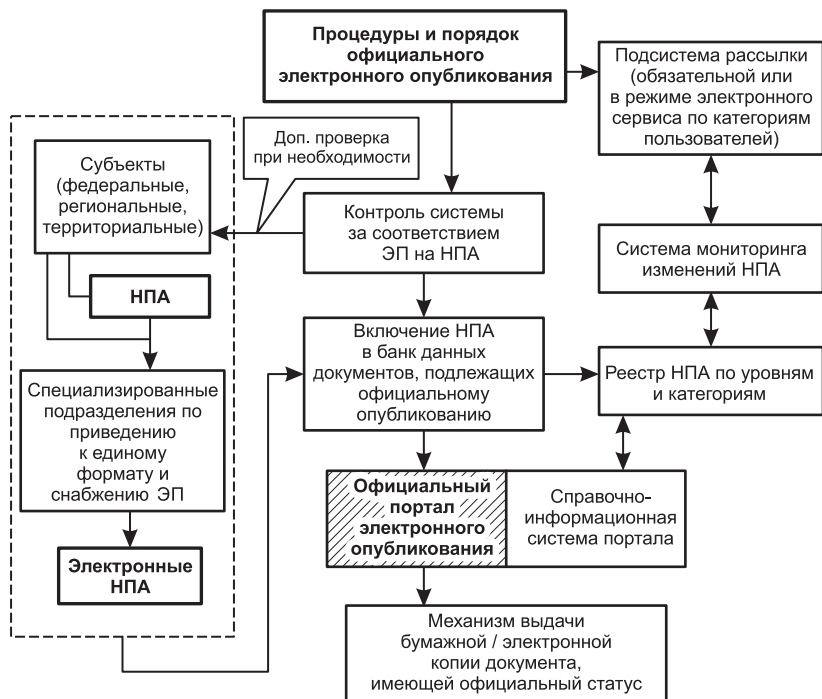


Рис. 6

поступить в технологический узел регистрации НПА, который фиксирует шифр места и органа издания НПА, время принятия и поступления НПА в Систему. На основании указанных данных Система ведет Официальный Электронный Сводный Регистр НПА России.

3. Для интернет-порталов официальных электронных НПА необходима разработка их архитектуры, включая выделение служб администраторов, служб операторов для каждого уровня Системы. По данному комплексу задач разрабатываются Положения об этих службах и административные регламенты их взаимодействия между собой и с Системой ОЭО НПА России.

4. В Систему входит интегрированная комплексная база данных по правовым классификаторам и справочникам.

Оригиналы НПА собираются и хранятся в территориально-распределенных базах данных соответствующих систем органов государственной власти и местного самоуправления.

5. Блок отношений, реализуемых между звеньями Системы и пользователями, включает контакты пользователя по поводу получения искомого НПА через Справочную систему, имеющую выход на любую точку аккумуляции НПА, а также по поводу получения копии искомого акта.

В этой части реализуются «Правила поиска НПА в Системе», а также «Требования к оформлению и получению копии оригинала». Вывод оригинала на монитор компьютера пользователя предусматривает ознакомление с ним визуально. Запрос на копию должен быть оформлен в соответствии с «Требованиями» к выполнению этой операции.

6. Схема функциональных задач ОЗО НПА РФ предусматривает еще один блок задач. Они сводятся к разработке и ведению «Электронной карты правового ресурса». Цель данного электронного документа — графическое отражение состояния правовой регламентации сферы ведения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти каждого субъекта и суммарно органов местного самоуправления по субъектам. Такая Электронная карта является документом, интегрирующим показатели по наличию и числу принятых и действующих НПА. Каждый субъект нормотворчества может видеть свой фрагмент этой карты и укрупнять ее масштаб до необходимых параметров в целях анализа состояния нормативного регулирования на своей территории или в своей сфере ведения.

7. Актуализация Электронной карты правового ресурса осуществляется на основе мониторинга. Порядок осуществления мониторинга НПА и интеграции его результатов регламентируются Положением о мониторинге, которое утверждается руководящими органами Системы.

8. Целью создания Аналитического центра динамики и диагностики законотворчества является периодический анализ состояния и использования Системы, составление ежегодных докладов по установленным параметрам для оценки результатов ее работы. Доклады представляются Президенту РФ, Правительству РФ, палатам Федерального Собрания и подлежат опубликованию в электронном и бумажном виде. Параметры оценки результатов работы Системы разрабатываются Ана-

литическим центром Системы и утверждаются Президентом Российской Федерации.

Одной из функций Аналитического центра Системы является учет организационных и технологических сбоев в ее работе и организация федеральной структуры по досудебному рассмотрению и разрешению конфликтов, возникающих в работе Системы.

При определении стоимости работ, связанных с разработкой и обеспечением функционирования ОЭО НПА, не стоит считать, что эта задача решается с чистого листа. Каждый субъект Российской Федерации в своих информационных системах имеет базы данных принимаемых НПА на региональном уровне и эти работы уже имеют финансовое обеспечение на основе регионального бюджета. В некоторых субъектах РФ уже осуществляется интеграция и включение в свои информационные системы баз данных НПА муниципальных районов и городов.

Затраты на обработку НПА федеральных ведомственных органов, как правило, уже включены в федеральный бюджет по строке «Затраты на информацию». Следовательно, перевод НПА из бумажной в электронную форму и передача их в интегрированную Систему на федеральном уровне не потребует дополнительных затрат.

Основные затраты предвидятся в связи с организацией и поддержкой работы Центра ОЭО НПА и создания его интернет-портала, в структуре которого должны быть предусмотрены специальные программные блоки по автоматическому контролю и регистрации НПА, поступающих в Систему с более низких уровней, по ведению Государственного регистра НПА РФ. Кроме того, потребуются средства для обучения персонала интернет-портала практике электронного опубликования правовой информации, централизованному мониторингу и проведению работ аналитического характера. В силу интеграции значительного объема информации в едином центре большого внимания (и соответствующего финансирования) потребуют вопросы обеспечения безопасности Системы. Возможно, стоит обсудить и вопрос о затратах, возникающих в связи с рассмотрением и разрешением конфликтов во внесудебном порядке.

Формирование Системы официального электронного опубликования

Принятие Федерального закона от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ и образование Официального интернет-портала правовой информации далеко не исчерпывает всех вопросов организации Системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов. Для реализации нового порядка официального опубликования НПА необходимо сформировать территориально-распределенную инфраструктуру реализации официального электронного опубликования НПА на базе последовательного развертывания Государственной системы официального опубликования в Российской Федерации с учетом программ по формированию «электронного парламента».

В связи с тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 в настоящее время на Федеральную службу охраны возложены функции и полномочия по формированию государственных информационных ресурсов правовой информации, организации и созданию инфраструктуры, оперативному обслуживанию и поддержке банка правовой информации, а также обеспечению доступа к банку правовой информации федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления¹. Государственную систему официального опубликования можно развернуть на базе либо отдельного подразделения в структуре ФСО России как на федеральном уровне (например, на базе НТЦ «Система»), так и на уровне территориальных органов ФСО в субъектах РФ, либо в виде отдельного юридического лица на федеральном уровне и отдельных юридических лиц на уровне субъектов Российской Федерации. Последний вариант, на наш взгляд, является более предпочтительным.

Для реализации Государственной системы официального электронного опубликования на федеральном уровне необходимо учредить в качестве субъекта хозяйственной деятельности

¹ Указ Президента РФ от 7 августа 2004 года № 1013 (в ред. от 5 апреля 2006 г.) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации», п. 11, дефис 32.

Государственный центр правовой информации РФ (далее — ГЦПИ РФ), учреждаемый и подконтрольный ФСО России. Правовой статус, функции, полномочия и компетенция этого субъекта определяются его Уставом. На уровне субъектов РФ необходимо учредить в качестве субъектов хозяйственной деятельности региональные центры правовой информации субъекта РФ (далее — РЦПИ субъекта РФ), учреждаемые и подконтрольные территориальным органам ФСО России. Правовой статус, функции, полномочия и компетенция этого субъекта определяются его Уставом.

Необходимо разработать взамен Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ (в ред. от 21 октября 2011 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» проект нового федерального закона «О порядке опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации». В проекте этого федерального закона необходимо сформулировать нормы о порядке официального опубликования и вступления в силу в Российской Федерации уставных законов субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации, актов представительных органов субъекта РФ и иных НПА органов государственной власти субъекта Российской Федерации и предложить в качестве приложения к федеральному закону типовой проект закона субъекта РФ «О порядке опубликования и вступления в силу уставных законов субъекта Российской Федерации, законов субъекта Российской Федерации, актов представительных органов субъекта РФ и иных НПА органов государственной власти субъекта Российской Федерации и НПА органов местного самоуправления».

Необходимые нормы включить в проект федерального закона «О порядке опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации», в том числе:

сформулировать нормы о статусе и деятельности Государственного центра правовой информации Российской Федерации и региональных центров правовой информации субъектов РФ (далее — ЦПИ) и по порядку ведения их баз данных и государственных порталов правовой информации;

обязать РЦПИ субъектов РФ обеспечить органы местного самоуправления своего субъекта ресурсами для организации соответствующих интернет-порталов или официальных сайтов органов местного самоуправления, вести и поддерживать базы данных правовой информации каждого такого органа местного самоуправления;

сформулировать и закрепить законодательно нормы и общие требования к Государственной системе официального опубликования НПА;

сформулировать норму о том, что официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания, международных договоров, решений Конституционного Суда Российской Федерации о толковании Конституции Российской Федерации и о соответствии Конституции Российской Федерации законов, НПА Правительства РФ, иных НПА федеральных органов исполнительной власти считается дата (и время) размещения (публикация) его полного текста в форме электронного документа на официальном интернет-портале правовой информации;

сформулировать норму о том, что официальным опубликованием закона субъекта РФ, акта представительного органа субъекта РФ, решений уставного суда о толковании Устава субъекта РФ и о соответствии Уставу субъекта РФ действующих законов субъекта РФ, НПА правительства субъекта РФ, иных НПА органов государственной власти субъекта РФ считается дата (и время) размещения (публикация) его полного текста в форме электронного документа на официальном интернет-портале правовой информации субъекта Российской Федерации;

сформулировать норму о том, что официальным опубликованием НПА органа местного самоуправления считается дата (и время) размещения (публикация) его полного текста в форме электронного документа на соответствующей странице официального интернет-портала правовой информации;

сформулировать нормы об отношениях Государственного центра правовой информации РФ и региональных центров правовой информации субъектов РФ с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере организации и обеспечения порядка (ФСО России).

В проекте федерального закона необходимо сформулировать норму о том, что «Парламентская газета», «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации» и официальные периодические издания субъектов РФ при опубликовании вновь принятых НПА должны указывать дату их официального опубликования на соответствующем официальном интернет-портале правовой информации.

В проекте федерального закона необходимо сформулировать общие требования и нормы по порядку и процедурам подписания принимаемых и вводимых в действие нормативных правовых актов:

на федеральном уровне: к федеральным конституционным законам и федеральным законам, к актам Президента РФ и актам палат Федерального Собрания РФ, к международным договорам, к НПА Правительства РФ и иным НПА федеральных органов государственной власти;

на уровне субъекта Российской Федерации: к законам субъекта РФ, актам представительного органа субъекта РФ, к решениям уставного суда о толковании устава субъекта РФ и о соответствии уставу субъекта РФ действующих законов субъекта РФ, к НПА правительства субъекта РФ и иным НПА органов государственной власти субъекта РФ;

на уровне местного самоуправления: к НПА органов местного самоуправления.

Как представляется, возможны три варианта:

1) традиционный, т.е. принимаемый правовой акт готовится на бумаге. Уполномоченное должностное лицо подписывает принимаемый акт в установленном количестве экземпляров на бумажных носителях, которые будут оригиналами и первичными официальными экземплярами вводимого в действие правового акта. Официальную электронную копию вводимого в действие правового акта, подготовленную соответствующим аппаратом принявшего акт органа, подписывает ЭП уполномоченное на то другое должностное лицо (руководитель администрации, управляющий делами, руководитель службы протокола и т.д.);

2) смешанный, т.е. принимаемый правовой акт готовится на бумаге и в форме электронного документа установленного

формата. Уполномоченное должностное лицо подписывает принимаемый акт в установленном количестве экземпляров на бумажном носителе и он же своей ЭП подписывает этот же правовой акт в форме электронного документа, которые все будут считаться первичными официальными экземплярами вводимого в действие правового акта;

3) электронный, т.е. принимаемый правовой акт готовится в форме электронного документа установленного формата. Уполномоченное должностное лицо подписывает своей квалифицированной ЭП принимаемый правовой акт в форме электронного документа, который будет первичным официальным экземпляром вводимого в действие правового акта.

В проекте федерального закона необходимо сформулировать норму о том, что каждый субъект, принявший тот или иной НПА перед его официальным опубликованием (т.е. размещением в Государственной системе официального опубликования), обязан передать в установленном порядке в Государственный центр правовой информации или региональные центры правовой информации субъектов РФ принятый НПА в форме электронного документа установленного формата. При этом ответственность за достоверность содержания документированной информации НПА несет субъект, принявший НПА.

В проекте ФЗ необходимо сформулировать нормы о том, что Государственный центр правовой информации или региональные центры правовой информации субъектов РФ должны обеспечить возможность получения через их официальные интернет-порталы и изготовления любым пользователем официальной копии НПА на бумажном носителе с указанием реквизитов, позволяющих однозначно установить центр правовой информации, из которого получен НПА, и что содержание распечатанной копии НПА равнозначно содержанию НПА, размещенного в базах данных Государственной системы официального опубликования.

В проекте ФЗ необходимо сформулировать нормы о порядке взаимодействия и условиях взаимодействия ГЦПИ РФ и РЦПИ субъектов РФ между собой, с органами государственной власти и органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами.

Можно выделить пять групп отношений.

Первая группа — отношения между ГЦПИ РФ и федеральными органами государственной власти: представительными — палаты Федерального Собрания и федеральными исполнительными органами власти, а именно: Президент РФ и Администрация Президента РФ, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания РФ, Конституционный Суд РФ, Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти и их территориальные органы, федеральные округа. (рис. 7).

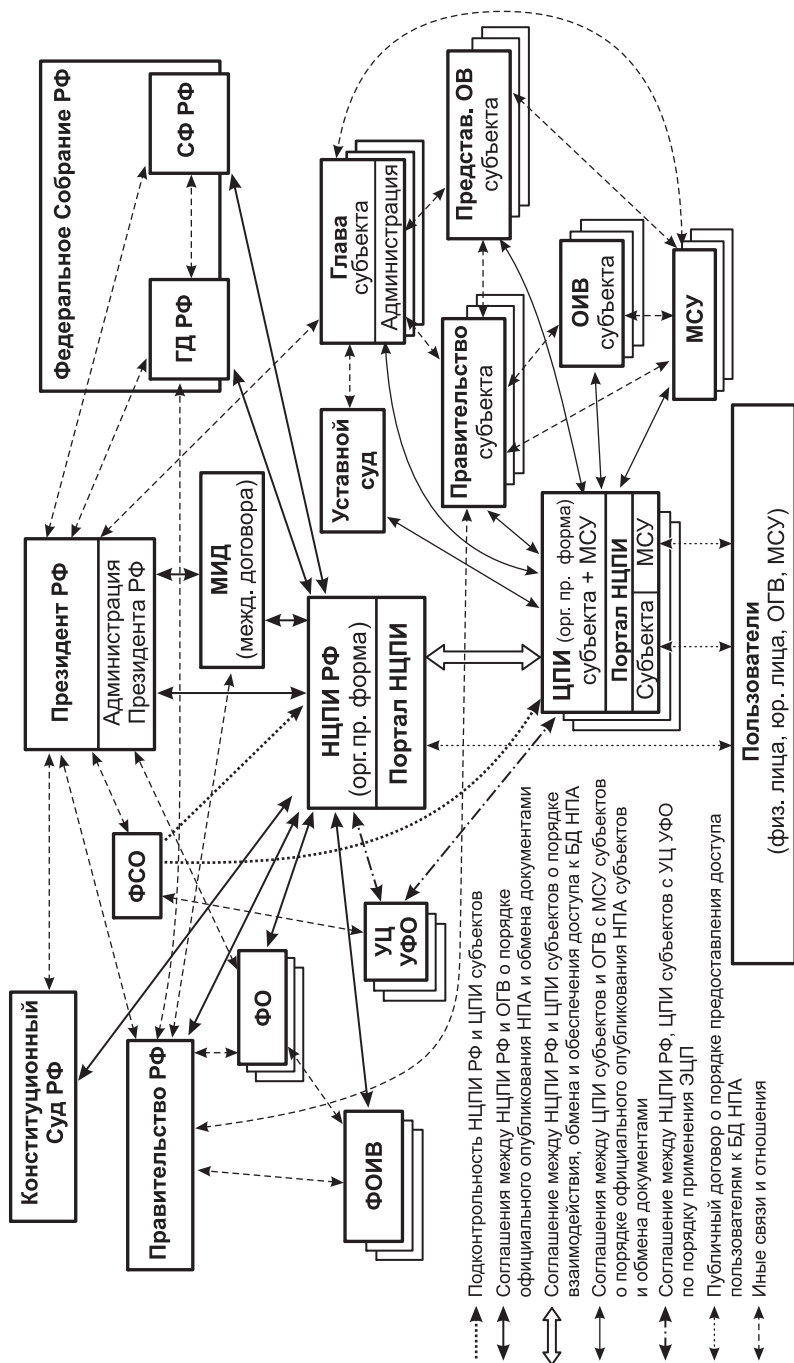
Эти отношения должны регулироваться соответствующими соглашениями между ГЦПИ РФ и каждым федеральным органом государственной власти. Предметом такого соглашения должны быть порядок взаимодействия ГЦПИ РФ с каждым федеральным органом, а также условия и порядок организации обмена в электронной форме вновь принятыми НПА и другими документами, права, обязанности и ответственность сторон.

Вторая группа — отношения между РЦПИ субъекта РФ и органами государственной власти субъекта РФ, а именно: главой субъекта РФ и его администрацией, представительным органом субъекта РФ, уставным судом субъекта РФ, правительством субъекта РФ, органами исполнительной власти субъекта РФ, а также органами местного самоуправления субъекта РФ (рис. 7).

Эти отношения должны регулироваться соответствующими соглашениями между РЦПИ субъекта РФ и каждым органом государственной власти субъекта РФ. Предметом такого соглашения должны быть порядок взаимодействия РЦПИ субъекта РФ с каждым государственным органом и органом местного самоуправления субъекта РФ, а также условия и порядок организации обмена в электронной форме вновь принятыми НПА и другими документами, права, обязанности и ответственность сторон.

Третья группа — отношения между ГЦПИ РФ и каждым РЦПИ субъектов РФ (рис. 7).

Эти отношения должны регулироваться нормативными правовыми актами, определяющими порядок взаимодействия ГЦПИ РФ и РЦПИ субъекта РФ между собой, а также условия и



порядок организации обмена в электронной форме вновь принятыми НПА и другими документами, условиями и порядком обеспечения доступа к базам данных правовой информации права каждой из сторон, права, обязанности и ответственность сторон.

Четвертая группа — отношения между ГЦПИ РФ и РЦПИ субъектов РФ с пользователями, а именно: гражданами; должностными и иными физическими лицами; юридическими лицами и общественными организациями; органами государственной власти и органами местного самоуправления (рис. 7).

Эти отношения должны регулироваться соответствующими публичными договорами ГЦПИ РФ и каждого РЦПИ субъекта РФ с пользователями Государственной системы официального опубликования. Предметом такого публичного договора должны быть порядок обеспечения свободного и открытого доступа любых пользователей, предоставления им официальной документированной информации действующих НПА из баз данных Государственной системы официального опубликования ГЦПИ РФ и РЦПИ субъектов РФ через их интернет-порталы, а также условия и порядок проверки ЭП полученного из базы данных Государственной системы нормативно-правового электронного документа. В публичном договоре должны быть сформулированы права пользователей, права, обязанности и ответственность ГЦПИ РФ и РЦПИ субъектов РФ.

Пятая группа — отношения между ГЦПИ РФ и РЦПИ субъектов РФ с удостоверяющими центрами (УЦ) уполномоченного федерального органа РФ (рис. 7). Эти отношения должны регулироваться соответствующими соглашениями между ГЦПИ РФ и головным государственным удостоверяющим центром, между каждым РЦПИ субъекта РФ и территориальным государственным удостоверяющим центром субъекта РФ. Предметом таких соглашений должны быть порядок взаимодействия ГЦПИ РФ и РЦПИ субъекта РФ с аккредитованными удостоверяющими центрами, а также условия и порядок применения квалифицированной ЭП, процедуры идентификации подписавшего лица и субъекта, от которого исходит правовой электронный документ, а также проверки целостности и аутентичности этого электронного документа.

В проекте федерального закона необходимо сформулировать нормы по порядку официального опубликования международных договоров РФ.

В проекте федерального закона необходимо сформулировать общие нормы о порядке установления организационно-правовой формы и формы собственности ГЦПИ РФ и РЦПИ субъектов РФ, процедуры утверждения и согласования их уставных документов.

Каждый субъект РФ должен на базе предложенного типового проекта закона субъекта РФ разработать и принять закон субъекта РФ «О порядке опубликования нормативных правовых актов (соответствующего субъекта РФ)». Закон субъекта РФ не должен противоречить положениям Федерального закона «О порядке опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации».

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 в настоящее время на Федеральную службу охраны возложены следующие функции и полномочия: формирование государственных информационных ресурсов правовой информации; организация и создание инфраструктуры, оперативное обслуживание и поддержку интегрированного полнотекстового банка правовой информации; обеспечение доступа к банку правовой информации федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, юридических и физических лиц¹.

Учитывая предлагаемые законодательные новеллы, необходимо в Положение о ФСО России в раздел II, п. 11 внести следующие дополнения:

«Организация и создание инфраструктуры Государственной системы официального электронного опубликования правовых актов, предназначенной:

1) для официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат

¹ Указ Президента РФ от 7 августа 2004 года № 1013 (в ред. от 5 апреля 2006 г.) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации», п. 11, дефис 32.

Федерального Собрания, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, решений Конституционного Суда Российской Федерации, международных договоров, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации или отдельных положений перечисленных актов, а также правовых актов иных федеральных органов государственной власти;

2) для официального опубликования законов субъекта РФ, актов представительных органов субъекта РФ, решений уставного суда, правовых актов правительства субъекта РФ и правовых актов иных органов государственной власти субъекта РФ;

3) для официального опубликования правовых актов органов местного самоуправления».

«Организация официальных интернет-порталов правовой информации; их регистрация как официального средства массовой информации и в качестве государственного информационного ресурса».

Перечень НПА, проекты которых необходимо разработать в связи с подготовкой проекта упомянутого федерального закона.

Проект новой редакции Указа Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 477 (в ред. от 22 марта 2005 г.) «О мерах по ускорению создания центров правовой информации»;

Типовой проект закона субъекта РФ «О порядке опубликования нормативных правовых актов (субъекта Российской Федерации)»;

Типовой проект правового акта органа местного самоуправления «О порядке опубликования нормативных правовых актов местного самоуправления»;

Проект Устава Государственного центра правовой информации;

Проект типового устава регионального центра правовой информации субъекта РФ;

Проект типового соглашения между ГЦПИ РФ и федеральными органами государственной власти;

Проект типового соглашения между РЦПИ субъекта РФ и органами государственной власти субъекта РФ;

Проект публичного договора ГЦПИ РФ и РЦПИ субъекта РФ с пользователями Государственной системы официального опубликования;

Проект соглашения между ГЦПИ РФ и головным аккредитованным удостоверяющим центром УФО РФ;

Проект типового соглашения между РЦПИ субъекта РФ и территориальным аккредитованным удостоверяющим центром субъекта РФ в системе УФО РФ;

Проект Правил организации обмена электронными НПА и другими электронными документами между субъектами в Государственной системе официального опубликования;

Проект Протокола обмена информацией в электронном виде, включая требования к структуре формирования пакетов и форматам передаваемых электронных документов;

Проект Правил оказания услуг пользователям Государственной системы официального опубликования.

Перечень НПА, которые необходимо отменить.

Указ Президента РФ от 5 апреля 1994 г. № 662 (в ред. от 1 декабря 1995 г.) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов»;

Указ Президента РФ от 11 января 1993 г. № 11 (в ред. от 1 декабря 1995 г.) «О порядке опубликования международных договоров Российской Федерации»;

Указ Президента РФ от 23 апреля 1993 г. № 477 (в ред. от 22 марта 2005 г.) «О мерах по ускорению создания центров правовой информации»;

Перечень НПА, в которые необходимо внести изменения и дополнения.

Указ Президента РФ от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации».

Глава 6

ОФИЦИАЛЬНОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПОДХОДЫ

Официальное электронное опубликование, будучи исторически неизбежным этапом развития системы официального опубликования нормативных правовых актов государства, может быть реализовано в различных вариантах и формах. В данном разделе рассматриваются некоторые проблемы и возможные подходы к созданию системы официального электронного опубликования.

Соотношение электронного и бумажного официального опубликования

Модернизация системы официального опубликования правовых актов — переход к системе официального электронного опубликования — не означает, что бумажные носители исключаются из системы официального опубликования. Полное исключение бумажных носителей на настоящем этапе невозможно и нецелесообразно по следующим причинам:

1. Полностью компьютеризированная система законотворчества, исключающая использование бумажных носителей, в России пока не сложилась. В настоящее время компьютеризированы лишь отдельные звенья законодательного процесса, стало быть, сохраняется потребность в бумаге как промежуточном носителе и хранителе правовой информации.

2. Значительная часть населения пока не приобщена к цифровой культуре и традиционно пользуется бумажными носителями правовой информации. Лишение граждан возможности получения правовой информации на бумажных носителях нарушит конституционные права этой части населения.

3. Гипотетически не исключена возможность глобального сбоя в инфраструктуре системы электронной передачи и хранения данных, блокирования на некоторое время доступа граждан и организаций к официальной правовой информации.

Возникновение подобной ситуации существенно дестабилизировало бы правопорядок, социальную и экономическую жизнь общества, ослабило обороноспособность государства, привело к нарушению прав граждан. Для того чтобы исключить подобное развитие событий, должна сохраняться в качестве альтернативы возможность доступа к правовой информации на бумажных носителях.

Указанные обстоятельства заставляют сохранить на переходный период смешанную электронно-бумажную форму опубликования, распространения и хранения правовой информации. Суть предлагаемых изменений сводится к тому, что бумажная и электронная формы опубликования правовых актов «меняются местами» — электронная форма опубликования становится основной, бумажная форма — вспомогательной, подчиненной. Объем опубликования нормативных правовых актов на бумаге будет зависеть от практических потребностей граждан и государства и, как можно предположить, будет иметь устойчивую тенденцию к снижению.

Взаимодействие электронного и бумажного опубликования правовых актов, на наш взгляд, должно строиться на следующих принципах:

1. Акт органа государственной власти или должностного лица первоначально публикуется на официальной странице этого органа государственной власти в системе официального электронного опубликования и с момента появления на этой странице считается опубликованным для всеобщего сведения. Именно с этого момента начинает отсчитываться срок, необходимый для вступления правового акта в силу. Данная публикация является первой и основной официальной публикацией.

2. После опубликования правового акта в системе официального электронного опубликования уполномоченные печатные органы в установленный законом срок воспроизводят данную публикацию в печатной форме. Данная публикация является повторной официальной публикацией. Печатный орган официального опубликования обязан соблюсти установленные законом сроки для повторного официального опубликования и обеспечить полную идентичность опубликованного текста первой официальной публикации.

3. В случае расхождения первой официальной публикации и повторных официальных публикаций приоритет имеет **первая официальная публикация**, т.е. **электронная версия** официального документа.

4. В системе официального опубликования могут и должны существовать печатные органы, осуществляющие частичное (выборочное) официальное опубликование нормативных правовых актов, — прежде всего это специальные, ведомственные, профессиональные и региональные газеты и журналы. Объем и характер официального опубликования в этих изданиях должны определяться полученной ими лицензией на официальное опубликование нормативных правовых актов, что подразумевает полную ответственность за сроки и качество официального опубликования.

5. Также на основе лицензии, на наш взгляд, должны работать издательства, осуществляющие официальную публикацию нормативных правовых актов на бумаге в виде сборников и отдельных изданий.

6. Все прочие издательства вправе в неофициальном порядке свободно публиковать правовые акты в виде отдельных книг, сборников, подборок, антологий, хрестоматий и т.д., однако они не вправе искажать текст нормативного правового акта и/или включать элементы, вводящие в заблуждение пользователей относительно неофициального характера публикации.

Взаимодействие официального сайта государственного, муниципального органа с системой официального электронного опубликования

В соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» правовой акт, принятый государственным органом, органом местного самоуправления, должен быть размещен на официальном сайте данного органа (ст. 13)¹.

Одновременно правовой акт государственного органа, органа местного самоуправления должен быть передан в систему

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

официального электронного опубликования соответствующего уровня — федерального, регионального, муниципального. Естественно, что к публикациям на сайтах государственных и муниципальных органов должны предъявляться общесистемные требования, единые для всей системы официального электронного опубликования.

По принятой в системе технологии федеральный, региональный или муниципальный орган *самостоятельно* размещает в системе официального электронного опубликования принятый им правовой акт. Условием допуска в систему официального электронного опубликования для размещения правового акта является соблюдение следующих общесистемных требований:

наличие у государственного или муниципального органа полномочий на принятие данного вида актов;

наличие у данного государственного или муниципального органа права доступа в систему официального электронного опубликования, подтвержденного электронной подписью соответствующего должностного лица;

соблюдение всех необходимых реквизитов нормативного правового акта и иных общесистемных требований к тексту;

проведение, если это предусмотрено законодательством, предварительной экспертизы нормативного правового акта.

Сотрудники системы официального электронного опубликования осуществляют технический контроль за соблюдением реквизитов нормативного правового акта и иных общесистемных требований и могут высказывать предложения и рекомендации государственным и муниципальным органам, публикующим в системе свои правовые акты.

Одновременно с опубликованием правового акта в системе официального электронного опубликования, его официальные копии, заверенные электронной подписью, поступают в уполномоченные печатные органы для официального опубликования в бумажной форме, а также лицам и организациям, подписавшимся на официальную электронную рассылку.

Правовому акту государственного органа, органа местного самоуправления системой официального опубликования присваивается постоянный адрес хранения (номер, идентифика-

ционный код), который используется для официальных ссылок на данный акт.

Правовой акт экспонируется на официальных страницах в течение установленного законом срока, после чего переводится в архив правовых актов.

Опубликованный правовой акт государственного, муниципального органа является неприкосновенным, в том числе и со стороны самого опубликовавшего его органа. Изменение или дополнение правового акта производится путем принятия новой редакции данного нормативного правового акта с новой датой, новым номером и новым адресом хранения.

Выявленные разночтения между версией документа, размещенной на официальном сайте органа, и версией, хранящейся в системе официального электронного опубликования (а также между электронной и бумажной версиями документа), должны рассматриваться как правонарушения и являться основанием для служебного расследования с последующим привлечением виновных к административной, дисциплинарной или уголовной ответственности (в зависимости от объективной и субъективной стороны деяния и его общественной опасности).

Официальный характер опубликованных правовых актов и их неприкосновенность обеспечиваются системой безопасности, основу которой составляет электронная подпись (ЭП).

Взаимоотношения с системой государственной регистрации нормативных правовых актов

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» установлен порядок, в соответствии с которым часть нормативных актов федеральных органов исполнительной власти подлежит направлению на государственную регистрацию, после чего включается в Государственный реестр¹. При опубликовании и рассылке такого нормативного правового акта в обязательном

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 33. Ст. 3895.

порядке указывается дата и номер его государственной регистрации. Государственная регистрация и Государственный реестр представляют собой форму государственного контроля за содержанием и качеством ведомственных нормативных правовых актов, который необходим и должен быть сохранен.

В условиях внедрения системы официального электронного опубликования государственный контроль за качеством ведомственного нормотворчества может быть реорганизован. Основную часть функций Государственного реестра нормативных правовых актов могла бы взять на себя система официального электронного опубликования. По требованию любого пользователя, в том числе государственного органа, эта система может генерировать любые реестры нормативных правовых актов и направлять их пользователю в официально заверенном виде.

Вместе с тем отменять полностью предварительный контроль за нормотворческой деятельностью исполнительных органов государственной власти на данном этапе, по нашему мнению, нецелесообразно. Функция государственной регистрации нормативных правовых актов в этом качестве могла бы быть преобразована в функцию предварительной экспертизы нормативных правовых актов, осуществляемой Министерством юстиции России и его территориальными органами в форме «электронного визирования». Более подробно данное предложение обосновывается ниже, при рассмотрении процедур взаимодействия системы официального электронного опубликования с экспертными организациями.

Объединение в одной системе государственных и муниципальных правовых актов

В соответствии с действующей Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления в Российской Федерации самостоятельны и не входят в систему государственных органов. Тем не менее общепризнанно, что муниципальные правовые акты имеют правовое значение и являются источниками права. Данными нормативными актами решаются вопросы, имеющие непосредственное значение для граждан и организаций, — местные налоги и местный бюджет, мест-

ное имущество, услуги для граждан и организаций, права, обязанности и ответственность должностных лиц местного самоуправления и др. Создавать отдельную систему (точнее, множество самостоятельных систем) для официального опубликования актов органов местного самоуправления представляется нецелесообразным: во-первых, возникнет неоправданный разрыв в обеспеченности доступа граждан и организаций к правовой информации разного уровня; во-вторых, будет разрушено единое технологическое пространство размещения, обработки и хранения правовых документов, составляющее одно из главных достоинств системы официального электронного опубликования. Исходя из указанных аргументов, представляется оправданным объединить в систему официального электронного опубликования как правовые акты органов государственной власти, так и правовые акты органов местного самоуправления.

Официальное электронное опубликование решений судов (судебной и арбитражной практики)

Решения судов по конкретным делам (судебная и арбитражная практика) является одним из наиболее массовых видов правовых актов. Международная практика по опубликованию данных правовых актов, как отмечалось в главе 1 настоящего издания, различна: в одних государствах судебные решения размещаются в тех же официальных правовых базах данных, что и нормативные правовые акты, в других — в отдельных, самостоятельных источниках.

В соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹ судебные решения публикуются в сети Интернет через информационные системы соответствующих судов. Данное решение представляется обоснованным в силу следующих обстоятельств:

1. Отечественная практика официального опубликования судебных решений фактически пошла по пути опубликования

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

решений судов как самостоятельной организационно-правовой задачи, решаемой в рамках системы правосудия (данная задача финансируется и решается в рамках программ совершенствования правосудия).

2. Субъектный состав законотворческой деятельности и правосудия различается и в принципе не пересекается: суды не издают нормативно-правовых актов, органы государственной власти не принимают судебных решений.

3. Технология подготовки к опубликованию решений судов существенно отличается от технологии подготовки к опубликованию нормативных правовых актов.

4. Объединение на одном сайте и в одних информационно-поисковых системах нормативных правовых актов и судебных решений существенно усложнит для большинства граждан поиск правовой информации.

Официальное электронное опубликование актов технического регулирования

В практике государственного управления используется значительное количество актов технического регулирования — регламентов, стандартов, ГОСТов и т.д. Будучи по форме нормативно-правовыми актами, данные документы устанавливают требования к качеству и безопасности продукции и товаров народного потребления, технологии процессов производства, строительные, санитарные, противопожарные и иные требования. Должны ли акты технического регулирования включаться в систему официального опубликования нормативных правовых актов?

Как представляется, акты технического регулирования должны включаться в систему официального опубликования лишь в тех случаях, когда они утверждены нормативными правовыми актами, подлежащими обязательному включению в систему официального опубликования — федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации. В этом случае форма правового акта, его общегосударственное значение имеют приоритет по отношению к содержанию акта.

В целом же акты технического регулирования должны официально опубликовываться для всеобщего сведения в общегосударственной системе, специализирующейся на распространении именно этой категории нормативных правовых актов. Прообразом такой информационной системы может служить Каталог действующих в России межгосударственных и национальных стандартов, размещенный на официальном сайте Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии¹. Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» предусмотрено создание государственной информационной системы в области технического регулирования Таможенного союза (подпрограмма 2, мероприятие 23)².

Получение пользователями официальных ссылок и официальных копий правовых актов

Установлено, что в государственной, дипломатической, административной, судебной правоприменительной практике, при принятии иных официальных решений государственные органы и должностные лица должны пользоваться официальными текстами правовых актов. В ряде законодательных актов закреплена обязанность граждан и должностных лиц представлять правоприменительному органу копии нормативных правовых актов. В определенных случаях эти копии должны быть заверены в официальном порядке либо иметь нотариальное заверение.

Система бумажного опубликования правовых актов — это, по сути дела, способ тиражирования средствами печати эталонных текстов правовых актов, при этом официальный характер и достоверность копии документа подтверждается в основном средствами его печатного оформления (внешний вид издания, шрифт, наличие формальных реквизитов и т.д.). Если это требуется для коммерческой или правоприменительной

¹ <http://www.gost.ru/wps/portal/pages.CatalogOfStandarts>

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

практики, с официального текста может быть снята вручную или с помощью копировальной техники копия второго порядка, удостоверяемая в необходимых случаях в официальном или нотариальном порядке и т.д. Другими словами, распространение правовых актов на бумаге — весьма трудоемкий и затратный с современной точки зрения процесс снятия и размножения копий первого, второго, третьего и последующего порядков средствами печати, копировальной техники или ручным способом¹.

Система электронного официального опубликования принципиально меняет положение дел в этой сфере. Прежде всего, по нашему мнению, следует отказаться от бюрократической практики генерирования бесчисленных «официальных копий», прикладываемых к каждому вновь принимаемому решению. Если документ размещен в общедоступной системе официального электронного опубликования и имеет там постоянный адрес, достаточно дать *официальную ссылку* на этот адрес. Всякий и каждый может убедиться в наличии и содержании данного документа.

В тех же редких случаях, когда необходимость в получении официальной копии документа действительно существует, у гражданина, организации, должностного лица появляется возможность получить официальную высокозащищенную электронную копию правового акта. Защищенность электронных копий правовых актов должна обеспечиваться техническими средствами системы официального электронного опубликования (электронной подписью).

На наш взгляд, официальные копии документов должны функционировать в системах электронного документооборота без какого-либо дополнительного удостоверения. Несколько иначе должен решаться вопрос при переводе официального электронного текста на бумагу. Законодательством должны быть установлены случаи, когда для бумажных копий, сни-

¹ См.: Миронова И.И. Статус электронных копий нормативных правовых документов. Проблема доступа к официальным текстам документов // Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде: Сб. статей Международной научно-практической конференции / Под ред. проф. Н.А. Шевелевой. СПб., 2011. С. 37–42.

маемых с электронных первоисточников, потребуется нотариальное или иное официальное удостоверение (более подробно данный вопрос обсуждается в главе 9 настоящего издания в связи с рассмотрением основных процедур официального электронного опубликования).

Соотношение централизации/децентрализации в системе официального электронного опубликования

Как показывает история официального опубликования в нашей стране, система официального опубликования может существенно отличаться по уровню централизации данной функции. В «имперский» период российской истории функции опубликования были максимально централизованы — сосредоточены в одном органе, Правительствующем сенате, наделенном к тому же функциями органа, отслеживающего соответствие публикуемого акта Основным законам. В советский период уровень централизации несколько уменьшился: публикатор был лишен права контроля за содержанием публикуемого акта по существу. Как представляется, система официального электронного опубликования может пойти еще дальше в децентрализации и демократизации процесса опубликования нормативных правовых актов.

На наш взгляд, в современных условиях должен быть принят децентрализованный вариант системы официального электронного опубликования, позволяющий государственному органу или должностному лицу публиковать в системе свои решения без всякого предварительного согласования, разумеется, за исключением случаев, когда такое согласование (например, в форме предварительной экспертизы) прямо предусмотрено законом. Данное предложение можно обосновать следующими аргументами.

1. Право на опубликование нормативного правового акта является частью государственно-властной компетенции государственного органа или должностного лица. Ограничение или усложнение функции опубликования (в том числе путем ее чрезмерной централизации) затрудняет реализацию компетенции государственного органа или должностного лица, может воспрепятствовать оперативному принятию необходимых решений.

2. Централизация функции опубликования правовых актов противоречила бы конституционному принципу разделения властей. В результате сформировалась бы особая «публикационная» надзорная власть, не предусмотренная Конституцией Российской Федерации. Фактически это было бы возрождением института цензуры применительно к нормативным правовым актам.

3. Отсутствие фигуры централизованного публикатора, «проверяющего» все правовые акты перед их публикацией, не исключает последующего контроля за публикуемыми актами со стороны вышестоящих государственных органов, прокурорского надзора, судебного обжалования, а также контроля со стороны гражданского общества.

4. Самостоятельное решение вопроса государственным органом (должностным лицом) о публикации правового акта не исключает в установленных законом случаях обязательной предварительной экспертизы нормативного правового акта в Министерстве юстиции России или его территориальном органе.

5. В случае сомнений в правовом значении нормативного акта возможно проведение добровольной (инициативной, необязательной) правовой экспертизы.

6. Государственный орган или должностное лицо, публикующее акт, несет всю полноту ответственности за публикуемый ими документ, однако система официального опубликования вправе отвергнуть документ, не соответствующий установленным техническим и/или формальным требованиям (например, в котором отсутствуют дата, заголовок или цифровая подпись).

7. Наконец, в случае явного злоупотребления государственным органом или должностным лицом своими правами (опубликования явно незаконного, наносящего ущерб гражданам и государству документа), полномочия данного субъекта в системе официального электронного опубликования могут быть приостановлены по решению вышестоящего государственного органа или суда. Технически это может быть осуществлено посредством блокирования доступа к странице официального электронного опубликования или путем приостановления сертификата ключа электронной подписи.

На наш взгляд, децентрализованная система официального электронного опубликования гарантирует эффективное осуществление каждым государственным органом и должностным лицом своей государственно-властной компетенции, сохраняя при этом необходимые условия и предпосылки для обеспечения единства государственной власти.

Обеспечение аутентичности правовых актов и доверия к системе официального электронного опубликования

Необходимым условием успешного функционирования системы официального электронного опубликования является ее непререкаемый авторитет, доверие граждан и организаций к системе как оперативному, надежному, заслуживающему уважения источнику информации. Данное качество системы официального электронного опубликования должно сформироваться в результате соблюдения ряда требований, в числе которых предполагаются следующие:

1. Включение официальной страницы государственного органа в единую систему официального опубликования, подчиняющуюся единым правовым, регламентным и технологическим требованиям.

2. Соответствие каждой официальной правовой публикации установленным стандартам.

3. Наличие надежных средств для проверки подлинности и официального характера правовой публикации (в настоящее время таким средством является проверка сертификата ключа электронной подписи).

4. Беспрепятственное получение официальных ссылок, официальных реестров и официальных копий документов в электронной форме с возможностью последующей распечатки их на бумаге.

5. Обеспечение взаимосвязи электронных и бумажных официальных публикаций (на электронной странице должен быть указан источник официального опубликования на бумаге (если первая официальная публикация была в печатной форме), в бумажной официальной публикации — постоянный адрес документа в электронной системе).

6. Система официального электронного опубликования должна иметь высокой уровень технической надежности, обеспечивающий ее функционирование в условиях возможных обрывов и низкого качества связи, выхода из строя отдельных элементов инфраструктуры, компьютерных сбоев, возможных хакерских атак и т.д.

Взаимодействие системы официального электронного опубликования с системой распространения правовой информации

Одна из предпосылок высокой эффективности правового информирования граждан и организаций — наличие в стране системы распространения правовой информации. В нашей стране эта система представлена широким спектром специализированных и массовых печатных изданий, справочными правовыми базами данных, публичными центрами правовой и деловой информации, преподаванием основ права в школе, средних и высших учебных заведениях и т.д. Систему официального электронного опубликования нельзя рассматривать вне партнерских отношений с негосударственной системой распространения правовой информации.

Взаимодействие системы официального электронного опубликования и системы распространения правовой информации должно строиться, на наш взгляд, на следующих принципах:

1. Задача системы официального электронного опубликования — дать надежную и своевременную базовую информацию о вновь принимаемых нормативных правовых актах, обеспечить граждан и должностных лиц востребованными ими официальными ссылками и официальными копиями документов.

2. Задача системы распространения — довести правовую информацию до граждан в максимально удобной для них форме, обеспечить высокий уровень информационно-правового сервиса: дать информацию о действии правового акта, раскрыть его связи с иными правовыми актами, международными актами, судебной практикой, научной доктриной и т.д. В необходимых случаях — раскрыть и прокомментировать содержание правового акта более простым и понятным гражданам

языком, проиллюстрировать его применение на конкретных примерах.

3. Система распространения правовой информации может взять на себя функцию повторного официального опубликования правовых актов, но в этом случае организация-публикатор должна получить соответствующую лицензию.

4. Государственные органы и негосударственная система распространения правовой информации должны сотрудничать в обеспечении максимально широкого доступа граждан и организаций к правовой информации, в реализации образовательных и благотворительных программ, а также в целях обеспечения максимально высокого качества правового информационного сервиса.

Использование ЭП в системе официального электронного опубликования

Начиная с середины 1990-х гг. в Российской Федерации основным направлением распространения электронной подписи являлось применение ЭП как аналога собственноручной подписи в информационных системах кредитных организаций. Это связано с тем, что ст. 847 Гражданского кодекса Российской Федерации закрепила возможность использования ЭП в удостоверении права распоряжения денежными средствами, находящимися на счете, документами с использованием в них аналогов собственноручной подписи, в соответствии со ст. 160 Гражданского кодекса Российской Федерации (т.е. включая ЭП).

Принятие Федерального закона от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» создало общие условия использования ЭП в информационных системах. Это повлекло расширение сферы использования ЭП, включая органы государственной власти, органы власти субъектов Федерации, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов. Важно отметить, что в соответствии со ст. 19 Федерального закона «Об электронной цифровой подписи» в случаях, установленных законом или иным нормативным правовым актом, электронная цифровая подпись в электронном документе признается

равнозначной собственноручной подписи лица в документе на бумажном носителе, заверенном печатью¹. В более развернутом виде аналогичное положение нашло отражение в ст. 6 Федерального закона от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»².

После накопления первоначального практического опыта в 2002–2008 гг. стал наблюдаться активный рост числа информационных систем с применением ЭП, в том числе в области государственного управления. В более чем 20 субъектах Российской Федерации были внедрены системы казначейского исполнения бюджетов, которые включают подсистемы удаленного электронного документооборота с применением ЭП. В настоящее время в нашей стране существует более 300 различных систем электронного документооборота, и число их продолжает увеличиваться быстрыми темпами. Таким образом, можно сказать, что сложилась практика применения ЭП как в органах государственного и муниципального управления, так и в коммерческих организациях.

Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815 (в редакции Постановления Правительства РФ от 18 мая 2011 г. № 399), ставит задачи по массовому распространению информационных технологий в реальном секторе экономики, комплексному внедрению стандартизированных систем документооборота как внутри ведомств, так и на межведомственном уровне, созданию предпосылок для реализации прав граждан и организаций на доступ к информации³.

Сложившиеся к настоящему времени тенденции в части применения ЭП и удостоверяющих центров выглядят таким образом:

органы государственной власти создают собственные удостоверяющие центры для решения внутренних задач, связан-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 2. Ст. 127.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 46. Ст. 6026.

ных с применением ЭП в ведомственном электронном документообороте и других информационных технологиях;

органы государственной власти заключают двусторонние соглашения по порядку межведомственного взаимодействия с использованием ЭП, при этом в рамках таких соглашений ведомства определяют порядок признания сертификатов, выпущенных удостоверяющими центрами взаимодействующих ведомств;

органы государственной власти используют внешние удостоверяющие центры, созданные и эксплуатируемые другими юридическими лицами, причем в данном случае услугами удостоверяющего центра могут одновременно пользоваться несколько ведомств.

Можно констатировать, что в настоящее время в подавляющем числе случаев функции удостоверяющего центра выполняет структурное подразделение организатора информационной системы и лишь небольшое количество организаций-юридических лиц, оказывает услуги удостоверяющего центра для широкого круга информационных систем. Данная тенденция представляется временной, связанной с начальным этапом применения ЭП в Российской Федерации. Число удостоверяющих центров не может увеличиваться бесконечно, а государство — не должно создавать удостоверяющий центр под каждую решаемую им задачу.

Из двух вариантов применения ЭП для целей системы официального электронного опубликования (создание собственного удостоверяющего центра; использование внешнего удостоверяющего центра) более перспективным представляется применение усиленной цифровой подписи, исходя из следующего:

1. Крупный удостоверяющий центр имеет, как правило, подготовленный персонал, отлаженную технологическую и регламентную базу, которые позволяют получить в короткий срок услугу необходимого уровня качества.

2. Крупный удостоверяющий центр имеет, как правило, сеть представительств и филиалов, которые позволяют производить выдачу сертификатов ключей ЭП непосредственно на местах.

3. Крупный удостоверяющий центр, как правило, страхует риски, связанные с применением ЭП.

4. Экономятся бюджетные средства, которые могут быть направлены на развитие системы официального электронного опубликования.

5. В случае ненадлежащего выполнения обязанностей Удостоверяющим центром он может быть в любой момент заменен на другого, более надежного партнера.

В конечном итоге предлагается обеспечивать участников системы официального электронного опубликования сертификатами ключей электронных цифровых подписей, которые централизованно изготавливались бы аккредитованным удостоверяющим центром и выдавались его представителями на местах.

Формат документов в системе официального электронного опубликования¹

Система официального электронного опубликования создается в целях широкого распространения и обеспечения доступности достоверных правовых актов для всех граждан Российской Федерации. Использование электронной публикации должно позволять зафиксировать факт вступления в силу нормативного правового акта в качестве альтернативы существующему в настоящее время официальному бумажному опубликованию.

Правовые акты в системе официального опубликования правовых актов, исходя из ее целей, должны отвечать следующим требованиям:

- вызывающий доверие простой и привычный для неограниченного круга граждан способ восприятия текста правового акта — правовой акт должен содержать понятные и общепринятые атрибуты и внешние признаки официального правового акта;
- доступная любому гражданину возможность убедиться в том, что полученный им текст соответствует официальному тексту — широкому кругу пользователей должно быть понятно, что перед ними достоверный официальный правовой акт;
- однозначно зафиксированная дата публикации документа.

¹ При написании данного раздела использован справочно-аналитический материал, подготовленный фирмой «Консультант Плюс».

Исходя из данных требований, правовые акты в системе официального опубликования правовых актов в электронном виде должны отвечать следующим требованиям: широкая доступность; достоверность; привычность восприятия; низкие технологические затраты; возможность фиксации даты публикации.

Опубликование документов на сайтах органов государственной власти правовых актов осуществляется на основании требований постановления Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». В настоящее время на всех сайтах федеральных органов государственной власти размещены правовые акты. В некоторых случаях используется формат HTML, иногда — текстовый (архивированный или неархивированный) формат. На ряде сайтов правовые акты представлены в виде структурированной базы данных, содержащей документы в графическом формате, например, сайт Президента Российской Федерации, сайт Государственной Думы, сайт МВД России, сайт Высшего Арбитражного Суда, сайт Минфина России и др. Правовые акты, представленные в графическом формате, внешне ничем не отличаются от официального правового акта на бумаге, принятого ведомством и направленного им в рассылку для ознакомления и исполнения.

В решении вопроса о форматах представления и хранения данных в системе официального электронного опубликования необходимо также учитывать, что в настоящее время далеко не во всех органах власти используются системы электронного делопроизводства, там же, где они присутствуют, используются самые различные системы — собственной разработки, отечественных разработчиков, иностранных компаний. Во многих системах создается только карточка документа — его реквизиты, название, исполнитель, место хранения бумажной копии и т.д., т.е. информация о документе без полного электронного текста самого документа. Данные системы представляют собой некий электронный справочник, каталог, позволяющий получить справочную информацию о том или ином бумажном документе. В ряде ведомств, таких, например, как ADMINISTRA-

ция Президента, Минэкономразвития используются системы электронного документооборота, содержащие документы как в текстовом, так и в графическом формате. Таким образом, можно констатировать, что полноценные системы электронного документооборота только начинают внедряться в работу органов государственной власти.

В числе возможных форматов представления правовых актов для официального опубликования видятся следующие: текстовый формат (DOC, TXT и другие); псевдографический формат (PDF и другие); графический формат (TIFF, GIF и др.).

Текстовый формат является широко доступным с точки зрения пользователей и разработчиков. Несомненное достоинство текстового формата — скорость работы поисковых систем, которые позволяют за считанные секунды отыскать в базе данных текстовый документ.

Однако текстовый формат, как и другие, не дает какой-либо гарантии достоверности, документы в текстовом формате легко фальсифицируются. При использовании текстового формата отсутствует такое немаловажное требование, как привычность восприятия документа пользователем. Правовой акт в виде текстового файла или его распечатка существенно отличаются по внешнему виду от публикации в официальных изданиях.

Решить перечисленные проблемы можно, в частности, путем использования текстового формата с ЭП. Однако использование ЭП существенно сужает круг участников системы официального опубликования.

Псевдографический формат обладает теми же признаками и недостатками, что и текстовый формат, но лишен такого недостатка, как непривычность восприятия. Правовой акт, представленный в псевдографическом формате, может иметь внешнее оформление официального правового акта при отсутствии достоверности содержания. При этом дополнительный минус данного формата — необходимость в некоторых случаях получения у разработчика формата разрешения на его использование, а также необходимость использования при работе с данным форматом дополнительных программных средств.

Графический формат так же, как и текстовый, является широко доступным с точки зрения пользователей и разработ-

чиков. При этом данный формат интуитивно воспринимается как более достоверный по сравнению с текстовым форматом. Документы в графическом формате изготавливаются путем сканирования исходных текстов правовых актов на бумажных носителях без какой-либо редакторской обработки. Это дает возможность существенно снизить вероятность появления технических ошибок, которые могут возникать при таких операциях с текстом, как форматирование, корректура и т.д. Кроме того, документы в графическом формате подделать несколько сложнее, чем документы в текстовом формате. Правовой акт в графическом формате обладает всеми внешними признаками официального правового акта, что позволяет говорить о привычности восприятия для пользователей и как следствие о существенно большей степени доверия к ним. С технологической точки зрения графический формат на сегодняшний день является наименее затратным. Кроме того, в большинстве ведомств уже существует система для перевода документов в графический формат, их хранения и последующей работы с ними.

Для дополнительного повышения достоверности правовых актах в графическом формате возможно использование ЭП. Иными словами, в повседневной деятельности пользователь работает с документами в графическом формате, но в случае необходимости при наличии соответствующей возможности, он может осуществить дополнительную идентификацию официального правового акта по ЭП.

Вместе с тем графические документы более велики по объему, требуют больших ресурсов памяти, медленнее обрабатываются средствами компьютерной обработки информации. Поисковые системы значительно медленнее ищут документы, выполненные в «чистом» графическом формате (возможен смешанный текстово-графический формат, где поиск графического документа на самом деле производится по его поисковой текстовой карточке).

В конечном итоге следует прийти к выводу, что для целей официального опубликования правовых актов в электронном виде могут быть использованы различные форматы представле-

ния данных, но предпочтителен на сегодняшний день текстовый формат. В основу данного вывода, помимо изложенных выше, можно представить также следующие аргументы:

1. Графический формат хранения и предоставления документов возник как временный компромисс на стыке эпох бумажного и электронного документооборота. Его назначение — придать электронному документу внешний вид бумажного, сделать так, чтобы при распечатке электронный документ выглядел «как настоящий».

Такой ход мысли вполне понятен и объясним. Можно найти немало исторических примеров, когда при возникновении нового явления использовались привычные, но явно неадекватные для него формы: например, первые автомобили выглядели как кареты, первые электрические лампы напоминали с виду керосиновые фонари и т.д. Полагаем, что и в рассматриваемом случае компромисс будет недолгим: распространение электронного документооборота вытеснит из практики бумажные документы и соответственно обесмыслит графическую форму их хранения и предоставления (за исключением случаев архивного хранения бумажных документов, о чем было сказано выше).

2. Электронное официальное опубликование представляет собой завершающую стадию законодательного процесса. Предполагается, что из законодательного органа (или от Президента РФ) принятый документ будет передаваться в электронном виде и в текстовом формате непосредственно в систему официального электронного опубликования. Теоретически, весь законодательный процесс должен постепенно перейти в электронную форму и в текстовый формат: в нем не должно остаться процессов, реализуемых на бумаге и соответственно требующих изготовления и использования электронных фотографий бумажных документов.

3. Графический формат документов не имеет никаких преимуществ с точки зрения обеспечения безопасности документооборота: несмотря на воспроизведение внешних графических реквизитов документа, на самом деле они так же легко фальсифицируемы, как и документы в текстовом формате. Электронная подпись, используемая как средство безопасности,

в равной степени обеспечивает целостность как графических, так и текстовых документов.

Изложенные выше аргументы позволяют, на наш взгляд, высказаться за использование в качестве основного текстового формата создания, хранения и распространения официальных документов. Графический формат должен использоваться лишь в тех случаях, когда графический образ является неотъемлемым элементом, частью или приложением текстового документа (чертеж, рисунок, фотография, карта и т.п.).



Глава 7

СУБЪЕКТЫ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Система официального электронного опубликования видится в качестве распределенной, иерархически организованной системы официальных сайтов государственных органов, охватывающих три основных уровня государственного управления:

Определенную сложность в построении системы создает существование «факультативных» дополнительных уровней управления, не предусмотренных в Конституции Российской Федерации, — федеральных округов и округов в субъектах РФ. На наш взгляд, при построении системы официального опубликования данная проблема может быть решена двумя способами:

(а) Федеральные округа и округа в субъектах РФ выделяются в особые «промежуточные» уровни государственного управления с созданием для них собственных сайтов в системе официального электронного опубликования;

(б) Особые сайты для федеральных округов и округов в субъектах РФ не создаются, но на сайтах вышестоящего по отношению к ним уровня управления создаются рубрики, в которых отражается деятельность данных структур государственного управления.

Правовыми актами, регламентирующими деятельность системы официального опубликования, должна быть четко определена система государственных органов и органов местного самоуправления, допущенных для размещения своих правовых актов. Очевидно, это должны быть не все органы и организации, а лишь те, которые в соответствии со своей компетенцией полномочны принимать нормативные правовые



Рис. 8. Три уровня системы официального электронного опубликования

акты, т.е. правовые решения общего характера, затрагивающие права и обязанности граждан и организаций.

За основу системы субъектов официального опубликования может быть принят Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления (ОК 006-93), утвержденный постановлением Госстандарта России от 30 декабря 1993 г. № 294 с последующими изменениями и дополнениями¹.

В первый раздел указанного Классификатора «Органы государственной власти и местного самоуправления, объединения предприятий и организаций» включены органы государственной власти, а также объединения предприятий и организаций, выполняющие важные экономические функции в системе управления и регулирования экономики. В нем все множество органов государственной власти и управления делится на четыре основные группы: федеральные органы государственной власти; органы государственной власти субъектов Российской Федерации; органы местного самоуправления; объединения предприятий и организаций.

В соответствии с указанным Классификатором могут быть выделены следующие основные группировки субъектов системы официального опубликования правовых актов:

Президент Российской Федерации. В систему официального опубликования включаются все указы и распоряжения Президента Российской Федерации, за исключением актов, не подлежащих опубликованию. В систему также включаются акты Руководителя Администрации Президента Российской Федерации и управлений Администрации Президента Российской Федерации, если они содержат правовые нормы и подлежат опубликованию.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. В систему официального опубликования включаются все правовые акты Совета Федерации Федерального Собрания РФ, в том числе публично-правовые акты Совета Федерации ненормативного характера — заявления, обращения и т.д.

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. В систему включаются все правовые акты

¹ Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

Государственной Думы Федерального Собрания РФ, в том числе публично-правовые акты Государственной Думы ненормативного характера — заявления, обращения и т.д.

Правительство Российской Федерации. В систему официального опубликования включаются постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также иные по наименованию документы (телеграммы, письма), если они содержат правовые нормы или положения рекомендательного характера и подлежат опубликованию. В систему опубликования включаются также публично-правовые документы ненормативного характера — заявления и обращения Правительства Российской Федерации.

Органы исполнительной власти Российской Федерации. В свою очередь данный вид субъектов, генерирующих документы правового характера, подразделяется на:

а) федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти;

б) федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные этим федеральным органам исполнительной власти;

в) иные федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации;

г) территориальные органы федеральных органов исполнительной власти.

Данный вид государственных органов классифицируется в соответствующих группировках этих федеральных органов, например, территориальные органы Федеральной службы государственной статистики классифицируются в группировке «Федеральная служба государственной статистики»;

д) организации при федеральных органах исполнительной власти. В эту классификационную группировку включены

организации федеральных органов исполнительной власти, созданные в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации для решения задач по отдельным направлениям деятельности, отнесенной к ведению соответствующего федерального органа исполнительной власти, или включенные в классификатор для целей государственной статистики;

е) другие организации федерального уровня. В этой классификационной группировке состав и последовательность расположения организаций следует дать в соответствии со сложившимся в государственной статистике порядком их перечисления (Газпром, Центробанк, Федеральные фонды и др.).

Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Правовые акты органов правосудия являются актами правоприменения и по этой причине должны официально публиковаться в отдельной самостоятельной системе официального опубликования судебных актов. Однако некоторые из них могут затрагивать действие нормативных правовых актов — признавать нормативные правовые акты или их отдельные положения недействующими, приостанавливать или прекращать действие нормативных правовых актов. Поскольку без указанных правовых актов судебных органов правильное толкование и применение нормативных правовых актов невозможно, данные акты правосудия должны присутствовать в системе официального опубликования нормативных правовых актов.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные государственные органы определяются и включаются в систему официального электронного опубликования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, законодательными и нормативными актами субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления. Данный вид органов группируется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, уставами и иными нормативными актами муниципальных образований.

Система субъектов официального опубликования достаточно сложна, разветвлена и, вероятно, потребует создать стандартный общесистемный справочник наименований органов государственной власти и органов местного самоуправления, включенных в данную систему. Такой справочник, на наш взгляд, должен быть единым для всей системы государственного управления, т.е. использоваться также для целей экономического управления, статистики, транспорта, связи и т.д. Вполне возможно, что создание системы официального опубликования приведет к необходимости унифицировать наименования органов государственной власти и местного самоуправления, дать им краткие, в том числе цифровые, наименования и индексы.

Для системы официального опубликования имеет принципиально важное значение правовое регулирование порядка создания самостоятельных официальных страниц органов государственной власти и органов местного самоуправления. На наш взгляд, решение о создании страницы в системе официального опубликования должно приниматься одновременно с принятием решения о создании либо преобразовании государственного органа или органа местного самоуправления.

Для того чтобы избежать создания в системе пустых и малозагруженных страниц, может быть принято решение о создании «объединенных» официальных страниц. Например, объединенной официальной страницы города, объединенной официальной страницы района, на которой размещаются акты всех структур районного подчинения и т.д.

Следует подчеркнуть, что отсутствие у государственного органа или органа самоуправления собственной страницы в системе официального электронного опубликования не исключает наличие у него официального сайта, информирующего граждан и организации о его решениях и деятельности. Это обстоятельство означает только то, что решения данного органа или организации (например, школы, стадиона, театра, музея, университета) не рассматриваются как нормативные правовые акты и не включаются в систему нормативных правовых актов Российской Федерации.

Решение о приостановлении или прекращении полномочий государственного органа или органа местного самоуправления в системе официального опубликования должно приниматься в установленном законодательством порядке как часть (отдельный пункт) общего решения о приостановлении или прекращении полномочий или упразднения соответствующего органа. При этом на официальной странице упраздненного государственного органа в течение определенного срока (например, года) должна находиться информация о прекращении его деятельности и контактная информация об организации-правопреемнике.



Глава 8

ОБЪЕКТЫ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Помимо субъектов — участников системы официального электронного опубликования, нормативные акты, регламентирующие деятельность этой системы, должны четко определить виды правовых актов, подлежащих включению в систему.

Под правовым актом нами понимаются акты-документы, отвечающие следующей совокупности признаков:

- издаются государственным органом или органом местного самоуправления;
- соответствуют компетенции данного органа;
- содержат положения, устанавливающие, изменяющие, дополняющие или отменяющие права или обязанности граждан или организаций.

Разновидностью правовых актов являются нормативные правовые акты — акты-документы, отвечающие следующим дополнительным признаками (одним или несколькими):

- распространяются на неопределенный круг лиц;
- подлежат, как правило, многократной реализации;
- имеют, как правило, длительный срок действия;
- распространяются, как правило, на всю территориальную юрисдикцию.

К нормативным правовым актам близки правовые решения, прекращающие или приостанавливающие действие отдельных норм или нормативных актов в целом, например, решения Конституционного Суда Российской Федерации. Данные решения, на наш взгляд, также подлежат включению в систему официального опубликования.

В число актов-документов, подлежащих включению в систему официального электронного опубликования, должны быть включены следующие правовые акты¹:

¹ В разработке данного вопроса использован справочный материал «Условия и порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов», подготовленный специалистами СПС «Консультант Плюс».

Законы Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации. Подлежат включению в систему официального опубликования законы Российской Федерации в соответствии со ст. 12 Федерального закона от 4 марта 1998 г. № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации».

Федеральные конституционные законы. Подлежат включению в систему официального опубликования в полном объеме. В настоящее время публикуются в «Российской газете», «Парламентской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», а также на официальном интернет-портале правовой информации.

Федеральные законы. Подлежат включению в систему официального опубликования в полном объеме. В настоящее время публикуются в «Российской газете», «Парламентской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», а также на официальном интернет-портале правовой информации.

Акты палат Федерального Собрания Российской Федерации. Эта группа правовых актов включает акты различного характера, часть из которых носит внутренний и организационный характер (формирование комиссий, избрание руководителей комитетов, принятие законопроектов в первом, во втором чтении и т.д.). Тем не менее полагаем, что данная группа актов подлежит включению в систему официального опубликования в полном объеме.

В настоящее время они публикуются в «Российской газете», «Парламентской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации». Акты по вопросам конституционной компетенции палат также публикуются на официальном интернет-портале правовой информации.

Акты Президента Российской Федерации. Имеются в виду указы и распоряжения, а также некоторые другие документы правового характера (например, доктрины). Подлежат включению в систему в полном объеме. Официальные источники опубликования в настоящее время: «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», а также официальный интернет-портал правовой информации.

Акты Правительства Российской Федерации. Имеются в виду постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Подлежат включению в систему в полном объеме. Официальные источники опубликования в настоящее время: «Российская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации». Возможно опубликование актов Правительства РФ на официальном интернет-портале правовой информации.

Решения Конституционного Суда РФ. Имеются в виду постановления, а также отказные определения. На наш взгляд, данный вид судебных правовых актов подлежит включению в систему официального опубликования нормативных правовых актов в полном объеме. В настоящее время решения Конституционного Суда публикуются в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, которых касается принятое решение. Решения Конституционного Суда публикуются также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Решения Верховного Суда Российской Федерации и решения Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, восстанавливающие, изменяющие или прекращающие действие нормативных правовых актов. В систему официального правового опубликования, на наш взгляд, должны включаться решения высших судебных органов, затрагивающих действие нормативных правовых актов: признающих нормативные правовые акты полностью или частично недействующими, меняющими сроки действия нормативных актов, порядок их вступления в силу или утраты ими юридической силы и т.д. Очевидно, что в данных случаях суды вторгаются в сферу нормативно-правового регулирования, а потому их акты должны присутствовать в системе официального опубликования наряду с нормативными правовыми актами.

Нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти. Данный вид правовых актов традиционно подразделяется на подлежащие регистрации в Министерстве юстиции РФ и не подлежащие регистрации. В связи с предлагаемым в настоящей монографии упразднением института регистрации актов в Министерстве юстиции данное деление

теряет смысл. Вместо него правовые акты федеральных органов исполнительной власти предлагается подразделять на требующие обязательной экспертизы в Министерстве юстиции РФ и не требующие обязательной экспертизы.

(а) Акты федеральных органов исполнительной власти, требующие обязательной экспертизы в Министерстве юстиции РФ. Условием размещения этой категории правовых актов в системе официального опубликования будет наличие акта обязательной экспертизы, содержащей вывод о возможности опубликования данного акта. В первом приближении можно утверждать, что в эту категорию войдут правовые акты, которые ранее требовали регистрации в Министерстве юстиции РФ: нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер и др.

(б) Акты федеральных органов исполнительной власти, не требующие обязательной экспертизы в Министерстве юстиции РФ. Все остальные правовые акты федеральных органов исполнительной власти относятся к категории не требующих обязательной экспертизы и включаются в систему официального опубликования без акта экспертизы. В случае сомнений, к какой из двух категорий относится принятый ведомством правовой акт, по данному вопросу может быть также проведена отдельная самостоятельная экспертиза. Кроме того, любой субъект законотворчества вправе перед опубликованием правового акта провести его неофициальную правовую экспертизу.

В регламенте каждого государственного органа, как правило, должны быть прямо перечислены виды актов данного органа, подлежащих обязательному опубликованию, и виды актов, не подлежащих обязательному опубликованию.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации неопубликованные нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы для всеобщего сведения. Неразмещение подобного правового акта в системе официального электронного опубликования должно влечь

отсутствие официального статуса у данного нормативного правового акта и невозможность ссылок на него в правоприменительной практике.

В нормативно-правовом акте, регулирующем порядок официального электронного опубликования, на наш взгляд, должны быть прямо названы категории правовых актов, не подлежащих включению в систему официального электронного опубликования, в том числе следующие:

1. Правовые акты по вопросам, составляющим государственную тайну. В определенных случаях в системе официального опубликования может быть обнародован факт принятия соответствующего секретного правового акта, приведены его официальные реквизиты (заголовок, дата принятия и номер) и указан механизм официального доступа к данному документу без размещения полного текста самого акта.

2. Правовые акты по вопросам, являющимся конфиденциальными или служебными. В определенных случаях в системе официального опубликования может быть обнародован факт принятия соответствующего конфиденциального или служебного правового акта, приведены его официальные реквизиты (заголовок, дата принятия и номер) и указан механизм официального доступа к данному документу.

3. Акты технического регулирования (Регламенты, ГОСТы, международные и отраслевые стандарты), за исключением актов, утверждаемых федеральными законами и постановлениями Правительства Российской Федерации. Как уже отмечалось выше, определенную правовую форму имеют акты технического регулирования — технические регламенты, ГОСТы, ОСТы, санитарно-технические правила и нормы (СанПиНы), строительные нормы и правила (СНИПы) и т.д. Данная категория нормативно-правовых актов в силу особенностей их разработки, кодификации и систематизации должна официально публиковаться в отдельной самостоятельной системе официального электронного опубликования. Прообраз данной системы создан и доступен пользователям на официальном сайте Росстандарта.

4. Решения судов по конкретным делам (судебная практика). Как уже отмечалось выше, решения судов по конкретным

делам (за исключением категории дел общего нормоконтроля) не должны включаться в систему официального электронного опубликования нормативных правовых актов. Однако судебные решения должны официально публиковаться в собственной системе официального электронного опубликования судебных решений, построенной на аналогичных принципах¹.

5. Решения административных органов по конкретным делам (административная практика). Решения административных органов по конкретным делам (административная практика), пожалуй, наиболее многочисленная категория правовых актов в государстве. Эти акты представляют собой правовую форму массовой управленческой деятельности органов государства и органов местного самоуправления. Их опубликование в системе официального электронного опубликования невозможно, да и нецелесообразно, поскольку загрузило бы данную систему миллионами оперативных документов краткосрочного, временного характера. Однако данные сообщения, по крайней мере наиболее существенные из них, вполне могут официально публиковаться для всеобщего сведения на официальных сайтах соответствующих государственных органов, а также рассылаться непосредственно заинтересованным лицам в виде официальных электронных сообщений.

6. Исполнительно-распорядительные правовые акты индивидуального характера (оперативные служебные распоряжения, кадровые назначения и увольнения и т.д.). Данные правовые акты в силу их индивидуального характера, краткого времени действия и оперативного назначения, как правило, не должны публиковаться в системе официального электронного опубликования. В отдельных случаях они могут быть обнародованы на официальном сайте соответствующего государственного органа или органа местного самоуправления, однако в большинстве случаев — сохранены в официальном электронном архиве соответствующего органа и/или направлены непосредственно исполнителю по электронной почте и иным каналам служебной коммуникации.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52. Ст. 6217 (ч. I).

Практика официального опубликования нормативных правовых актов потребует рассмотрения нескольких сложных случаев и «пограничных» ситуаций, требующих дополнительного обсуждения и комментирования. К числу таких сложных случаев можно отнести следующие:

Акты Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, содержащие разъяснения судебной практики. Действующее законодательство о судостроительстве разрешает пленумам Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ давать разъяснения по вопросам судебной практики. На деле такие разъяснения нередко выходят за рамки толкования закона и включают новые нормы права — так называемые правоположения. Конкретным примером может служить Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 7 от 14 февраля 2000 г. «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», в котором содержались обязательные для применения судами правоположения: процессуальный порядок рассмотрения материалов о применении принудительных мер воспитательного воздействия (п. 14); уголовно-правовое положение об исключении соучастия в преступлении с использованием лица, не подлежащего уголовной ответственности в силу возраста или невменяемости (п. 9)¹. Подлежат ли включению подобные правовые акты в состав системы официального электронного опубликования?

На наш взгляд, акты судебного толкования, в том числе содержащие положения общего нормативного характера (праваположения), не должны вырываться из общего контекста судебной практики. Несмотря на свой «пограничный» характер, эти документы подлежат включению не в базы данных законодательства, а в базы данных судебной практики.

Акты Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. В соответствии со ст. 33 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» ежегодные доклады Уполномоченного подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете», специальные доклады по отдельным вопро-

¹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2000. № 4.

сам могут быть опубликованы по решению Уполномоченного в «Российской газете» и других изданиях. Подлежат ли эти акты включению в состав базы данных системы официального электронного опубликования?

Несмотря на то что акты Уполномоченного по правам человека могут иметь существенное значение для уяснения и разъяснения норм права, они по своей природе являются правовыми актами контрольного органа со специальной компетенцией, непосредственно не содержат норм права и по этой причине не должны включаться в базу данных законодательства. Официальное опубликование этих правовых актов должно осуществляться на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, а также в указанных в Федеральном конституционном законе печатных источниках.

Решения Счетной палаты Российской Федерации. Статья 25 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» содержит косвенное указание на возможность официального опубликования решений Счетной палаты. Подлежат ли такие решения включению в базу данных законодательства?

Счетная палата Российской Федерации является постоянно действующим органом финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием Российской Федерации и подотчетным ему. Официально опубликованные акты Счетной палаты не должны содержать юридических норм и включаться в корпус действующего законодательства. В случае необходимости акт Счетной палаты может быть официально опубликован на сайте Счетной палаты, а также в органах печати.

Официальные разъяснения Главного Государственно-правового управления Президента Российской Федерации. Пунктом 4 Положения о Главном государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 7 марта 1996 г. № 342, данная структура наделена правом давать «официальное разъяснение отдельных положений указов и распоряжений Президента Российской Федерации, осуществляемое по его поручениям»¹. Подлежат ли официальные разъяснения

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 11. Ст. 1030.

Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации включению в состав официальной базы данных законодательства?

В данном случае следует обратить внимание, что официальное разъяснение указов и распоряжения Президента Российской Федерации осуществляется «по его поручению», т.е. является формой осуществления полномочий Президента. На данном основании официальные разъяснения указов и распоряжений Президента Российской Федерации, наряду с самими разъясняемыми актами, подлежат включению в официальную базу данных российского законодательства.

В данной главе предпринят обзор нормативных правовых актов федерального уровня. Естественно, что система официального электронного опубликования должна охватывать также правовые акты субъектов Российской Федерации и правовые акты органов местного самоуправления. В связи с тем что правовое регулирование системы и содержания указанных правовых актов осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации, а также на уровне органов местного самоуправления, в данной главе эти виды актов не рассматриваются.



Глава 9

ОСНОВНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Реальное функционирование системы официального опубликования выражается в комплексе взаимосвязанных процедур по размещению в системе новых нормативных актов, их кодификационной обработке, доступе граждан и организаций к правовой информации, выдаче официальных копий и реестров нормативных правовых актов и т.д. Рассмотрим некоторые наиболее важные процедуры, образующие основу официального опубликования в электронной форме.

Создание официальных страниц государственных органов (должностных лиц) в системе официального опубликования

Вопрос о создании официальных страниц государственных органов (должностных лиц) в системе официального электронного опубликования представляет значительную сложность по нескольким причинам. Во-первых, в системе официального опубликования на разных ее уровнях будут присутствовать десятки тысяч субъектов. Во-вторых, в системе органов государства и местного самоуправления постоянно происходят изменения: в составе, наименовании, компетенции и т.д. В-третьих, как отмечалось, во избежание создания большого количества пустых и малоиспользуемых страниц может быть принято решение об учреждении «объединенных» страниц государственных органов или органов местного самоуправления.

На наш взгляд, порядок открытия официальных страниц должен быть определен в Федеральном законе о системе официального электронного опубликования и подробно урегулирован в подзаконном правовом акте. В решении данного вопроса следует исходить из следующих основных положений.

1. Официальные страницы Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации открываются Государственным центром правовой информации без дополнительного указания на основании конституционного статуса этих государственных органов.

2. Официальные страницы федеральных органов исполнительной власти открываются Государственным центром правовой информации на основании уставов и положений об этих органах (желательно, чтобы решение об участии государственного органа в системе официального электронного опубликования указывалось в положениях о них отдельным пунктом).

3. Если в положении о федеральном государственном органе нет пункта об участии в системе официального опубликования (например, положение об органе принималось в «доэлектронную» эпоху и с тех пор не менялось), но реально государственный орган или должностное лицо принимает акты, требующие электронного опубликования, то официальная страница этого органа открывается Государственным центром правовой информации по мотивированному обращению данного государственного органа или должностного лица.

4. Государственный центр правовой информации может отказать государственному органу или должностному лицу в открытии официальной страницы в системе электронного опубликования, разъяснив, например, что акты этого органа не носят нормативного характера и должны публиковаться на его официальном сайте. Споры о допуске в систему официального опубликования (поскольку по своей природе это споры между госорганами об их компетенции) должны рассматриваться, как правило, в административном порядке.

5. Региональные центры правовой информации выполняют аналогичную работу на уровне регионов и муниципальных образований. При этом официальные страницы главы субъекта Российской Федерации, законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, правительства субъекта Российской Федерации создаются без специального указания на основе Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации и действующего законодательства.

6. Официальные страницы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации создаются региональными центрами правовой информации в случаях, когда открытие такой страницы предусмотрено положением о данном органе либо вытекает из мотивированного обращения данного органа.

7. Официальные страницы должностных лиц и представительных органов местного самоуправления создаются региональными центрами правовой информации, если это предусмотрено уставами, положениями о данных органах или вытекает из их мотивированного обращения.

8. Государственный центр правовой информации и региональные центры правовой информации должны проводить анализ реального использования открытых в системе официальных страниц и на этом основании вносить государственным органам и должностным лицам предложения о закрытии неиспользуемых или объединении малоиспользуемых страниц. При наличии разногласий окончательное решение по данному вопросу должен выносить исполнительный орган власти общей компетенции (правительство) в ходе периодического рассмотрения вопросов практики официального опубликования.

Создание и ведение «паспорта» государственного органа или должностного лица в системе официального опубликования

Помимо своей основной функции, система официального электронного опубликования должна выполнять дополнительные, но также очень важные задачи. Одна из таких задач — предоставление гражданам и организациям официальной информации о наименовании государственного органа или должностного лица, его компетенции, официальном сайте, размещении приемной, контактных адресах и телефонах. С этой целью на официальной странице государственного органа, должностного лица, муниципального образования и т.д. должна даваться ссылка на «паспорт» данного государственного органа или должностного лица.

Наличие подобного «паспорта» представляется необходимым в силу следующих причин:

<u>Президент Российской Федерации</u>¹⁾		
Электронный адрес	president@gov.ru	
Официальный сайт в сети Интернет:	http://president.kremlin.ru	
Телефон, факс:	(495) 625-35-81 (Многоканальный)	
Почтовый адрес:	103132, Москва, Кремль	
Адрес приемной:	103132, Москва, Старая площадь, дом 4, подъезд 11	
Просмотр документов		
<u>Опубликованы сегодня</u>	<u>Реестр за неделю</u>	<u>Вход в систему поиска</u>
<u>Реестр за месяц</u>	<u>Реестр за год</u>	
<u>Служебный вход</u> ²⁾		

Рис. 9. Примерный интерфейс официальной страницы государственного органа (должностного лица) в системе официального электронного опубликования

Примечания: ¹⁾ данная позиция интерфейса содержит отсылку к «паспорту» государственного органа или должностного лица (см. ниже); ²⁾ позиция «Служебный вход» предназначена для размещения новых документов и передачи иной информации в Государственный центр правовой информации.

1. Граждане и организации обращаются к системе официального опубликования, как правило, в связи с подготовкой своих документов — обращений, писем, заявлений и т.д. Наличие полного и правильного наименования государственного органа, данных о его компетенции существенно облегчит подготовку такого документа.

2. Наличие контактной информации государственного органа (должностного лица) позволит правильно адресовать обращение в этот орган или к должностному лицу.

Объединенная официальная страница муниципальных районов города Нижнего Новгорода		
Канавинский район¹⁾	Ленинский район	
Московский район	Нижегородский район	
Советский район	Сормовский район	
Приокский район		
Просмотр документов		
Опубликованы сегодня	Реестр за неделю	Вход в систему поиска
Реестр за месяц	Реестр за год	
Служебный вход		

Рис. 10. Примерный интерфейс объединенной официальной страницы органов местного самоуправления

*Примечание:*¹⁾ каждая из позиций — наименований районов содержит отсылку к «паспорту» данного муниципального образования.

3. Наличие электронного «паспорта» государственного органа или должностного лица позволяет правильно оценить законность размещенного в системе документа, а также будет иметь правопредупредительное значение — государственному органу и должностному лицу труднее пойти на прямое нарушение норм о собственной компетенции, когда эти нормы отражены в его электронном «паспорте» для всеобщего сведения.

4. Наконец, электронный паспорт должен содержать информацию о периоде времени, который охватывается актами государственного органа и должностного лица, размещенными в системе электронного опубликования, а также официальных печатных источниках, в которых можно получить правовую информацию за предыдущие годы.

Президент Российской Федерации

Основы статуса:

Президент Российской Федерации является главой государства.

Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

(Статья 80 Конституции Российской Федерации)

Конституционные полномочия Президента Российской Федерации:

назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;

имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;

принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;

представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;

представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;

формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;

утверждает военную доктрину Российской Федерации;

формирует Администрацию Президента Российской Федерации;

назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;

назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;

назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

(Статья 83 Конституции Российской Федерации)

назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;

распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;

назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;

вносит законопроекты в Государственную Думу;

подписывает и обнародует федеральные законы;

обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

(Статья 84 Конституции Российской Федерации)

может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти

субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

(Статья 85 Конституции Российской Федерации)

осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
подписывает ратификационные грамоты;
принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

(Статья 86 Конституции Российской Федерации)

является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

(Статья 87 Конституции Российской Федерации)

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

(Статья 88 Конституции Российской Федерации)

решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;

награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;
осуществляет помилование.

(Статья 89 Конституции Российской Федерации)

Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

(Статья 90 Конституции Российской Федерации)

Контактная информация:¹⁾

Электронный адрес: president@gov.ru

Официальный сайт в сети Интернет: <http://president.kremlin.ru>

Телефон, факс: (495) 625-35-81 (Многоканальный)

Почтовый адрес: 103132, Москва, Кремль

Адрес приемной: 103132, Москва, Старая площадь, дом 4, подъезд 11

Акты Президента Российской Федерации в системе официального электронного опубликования:

В системе размещены все акты Президента Российской Федерации, подлежащие опубликованию, начиная с Указа Президента Российской Федерации «О первоочередных мерах по развитию образования в РСФСР» от 11 июля 1991 года № 1.

Паспорт составлен (изменен): 21 июля 2008 года

Рис. 11. Примерный интерфейс «паспорта» государственного органа (должностного лица) в системе официального электронного опубликования

Примечание: ¹⁾ повторение данных реквизитов, уже показанных ранее на официальной странице Президента РФ, представляется необходимым в целях удобства пользователя: «паспорт» может быть распечатан пользователем как отдельный самостоятельный документ, поэтому он должен содержать всю необходимую, полную и актуальную информацию о государственном органе или должностном лице.

5. Одновременно с системой официального электронного опубликования «электронный паспорт» может быть размещен на официальном сайте этого государственного органа или органа местного самоуправления в сети Интернет.

Очевидно, что ведение «электронных паспортов» субъектов системы официального электронного опубликования потребует создания специальной службы, наблюдающей за изменениями в законодательстве, переменами в наименованиях государственных органов, реальным распределением полномочий между ними. Однако данные дополнительные затраты, на наш взгляд, вполне окупятся повышением функциональности системы официального опубликования, которая станет авторитетным и надежным источником информации не только о нормативно-правовых актах, но и об органах, принимающих эти акты.

Процедура входа государственного органа (должностного лица) в систему официального электронного опубликования

Условием входа государственного органа (должностного лица) в систему официального электронного опубликования является его надежная идентификация. В настоящее время единственной технологией, обеспечивающей надежную идентификацию участников сетевого общения, является электронная подпись (ЭП). Поэтому необходимой предпосылкой для любого действия в системе официального опубликования является предъявление действующим должностным лицом электронной подписи. Выдача сертификатов электронной подписи может быть доверена самому Государственному центру правовой информации (для чего потребуются создать специализированное подразделение, оборудованное соответствующей техникой и

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Служебная страница

1. Площадка для размещения нового документа

☐ Документ требует обязательной экспертизы
☐ Документ не требует обязательной экспертизы

2. Площадка для размещения новых редакций измененных документов¹⁾

3. Подписание размещенного документа электронной подписью уполномоченного лица

4. Разместить документ в системе!

Результат:

<u>Документ принят в систему²⁾</u>	<u>Документ не принят³⁾</u>
--	---

[Связь с администратором системы](#)

[Заккрыть служебную страницу](#)

Рис. 12. Примерный интерфейс служебной страницы государственного органа (должностного лица)

*Примечания:*¹⁾ данная площадка используется в случае принятия нормативных правовых актов, вносящих изменения и дополнения в действующие документы; ²⁾ данная позиция интерфейса содержит ссылку, по которой можно проверить размещение документа на открытой официальной странице в рубрике «Опубликованы сегодня»; ³⁾ данная позиция интерфейса содержит объяснение причин, по которым в размещении документа системой отказано.

программным обеспечением), либо эта функция может быть поручена внешней специализированной государственной организации — Удостоверяющему центру.

Запрос и подтверждение действия сертификата ключей электронной подписи на «Служебном входе» является условием пропуска на служебную страницу для размещения новых документов и общения с администратором системы официального электронного опубликования.

Процедура приостановления и прекращения полномочий государственного органа (должностного лица) в системе официального электронного опубликования

Как известно, компетенция государственного органа может измениться или прекратиться, государственный орган — быть упразднен, должностное лицо — уволиться с государственной службы и т.д. Кроме того, нельзя исключить, что полномочия государственного органа или должностного лица могут быть использованы для причинения ущерба обществу, государству, правам и законным интересам граждан (например, для разжигания межнациональной розни, подстрекательства к беспорядкам, совершения действий, угрожающих безопасности и т.д.). По этим причинам должна существовать процедура приостановления и/или прекращения полномочий государственного органа или должностного лица в системе официального опубликования.

Как представляется, доступ в систему официального опубликования может быть приостановлен:

- 1) по решению суда (в том числе как обеспечительная мера);
- 2) постановлению следователя или прокурора;
- 3) решению вышестоящего органа государственной власти в порядке подчиненности;
- 4) решению органа исполнительной власти общей компетенции на данной территории (правительства);
- 5) инициативе Государственного центра правовой информации или регионального центра правовой информации — в случае грубых, очевидных нарушений.

Приостановление доступа в систему технически осуществляется путем приостановления действия сертификата ключей цифровой подписи, следствием чего будет блокирование доступа на служебную страницу, обслуживаемую данной цифровой подписью. В случае минования обстоятельств, вызвавших прекращение доступа в систему, этот доступ должен быть восстановлен.

Прекращение полномочий в системе официального опубликования может быть вызвано следующими обстоятельствами:

- 1) ликвидацией государственного органа;
- 2) изменением компетенции государственного органа, которая более не требует присутствия в системе официального опубликования;
- 3) назначением на должность руководителя государственного органа нового должностного лица. Поскольку электронная подпись заменяет собственноручную подпись, а в установленных законом случаях также и печать, вновь назначенному должностному лицу должен быть выдан новый сертификат ключей цифровой подписи.

Решение о прекращении действия сертификата ключа цифровой подписи в указанных случаях должен принимать Государственный центр правовой информации или соответственно региональный центр правовой информации.

Очевидно, что вопросы приостановления и прекращения полномочий государственных органов и должностных лиц в системе официального электронного опубликования должны быть урегулированы в общем виде — в федеральном законе о системе официального электронного опубликования, и более детально — в подзаконном акте, посвященном процедурам доступа в систему официального электронного опубликования.

Доступ пользователей в систему официального электронного опубликования

Доступ пользователей в систему официального электронного опубликования должен осуществляться через сеть общего доступа Интернет с использованием браузера. Качество доступа и количество доступных пользователю функций системы не должно зависеть от типа используемого браузера.

Предполагается, что доступ в систему официального электронного опубликования должен быть бесплатным, открытым и круглосуточным. Прообразом такой системы является действующий сегодня официальный интернет-портал правовой информации. В первом приближении могут быть предложены следующие интерфейсы доступа пользователей (рис. 13).

Отдельной и достаточно сложной проблемой является создание удобной и интуитивно понятной системы навигации

Система официального электронного опубликования нормативных правовых актов Российской Федерации		
Поиск	Важнейшие документы	Получение копий
Найти официальную страницу	Конституция РФ	Получить официальную копию документа
Найти нормативный правовой акт	Кодексы	Получить официальный реестр
Комплексный поиск	Важнейшие документы за неделю	Подписка
Услуги и информация		
Информация о законопроектах	Система ПЦПИ	Ответственность пользователей
Мониторинг законодательства	Научная жизнь	Информация о системе официального опубликования
Официальное опубликование	Международное сотрудничество	Карта портала

Рис. 13. Примерный интерфейс доступа пользователей на главную страницу системы официального электронного опубликования

по системе официального электронного опубликования. Полагаем, что при разработке системы навигации должен быть в полной мере учтен опыт коммерческих баз данных правовой информации. В первом приближении может быть предложен следующий интерфейс поиска официальных страниц и нормативных правовых актов в системе официального электронного опубликования (рис. 14–17).

Подготовка нормативных правовых актов к официальному опубликованию

Самостоятельный и весьма важный вопрос процедуры официального электронного опубликования — подготовка нормативных правовых актов к официальному опубликованию. Даже юристами не всегда создается, что нормативный право-

Поиск официальных страниц		
Поиск официальных страниц федеральных государственных органов и должностных лиц	По классификатору	По справочнику
Поиск официальных страниц государственных органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации	По классификатору	По справочнику
Поиск официальных страниц органов и должностных лиц местного самоуправления	По классификатору	По справочнику
Поиск официальных страниц негосударственных организаций	По классификатору	По справочнику
Поиск официальных страниц межгосударственных и международных органов и организаций	По классификатору	По справочнику
Новые официальные страницы, открытые в системе	За неделю	За месяц

Рис.14. Примерный интерфейс страницы поиска официальных страниц государственных органов и должностных лиц

Поиск нормативных правовых актов	
Поиск федеральных нормативных правовых актов	Поиск
Поиск нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации	Поиск
Поиск нормативных правовых актов органов местного самоуправления	Поиск
Поиск иных категорий нормативных правовых актов	Поиск

Рис. 15. Примерный интерфейс страницы поиска нормативных правовых актов, размещенных в системе официального электронного опубликования

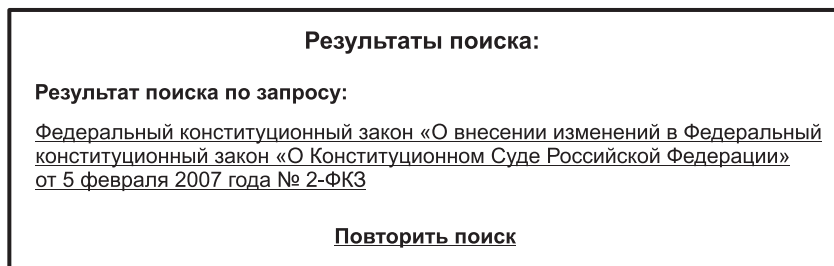


Рис. 16. Примерный интерфейс сообщения о результатах поиска

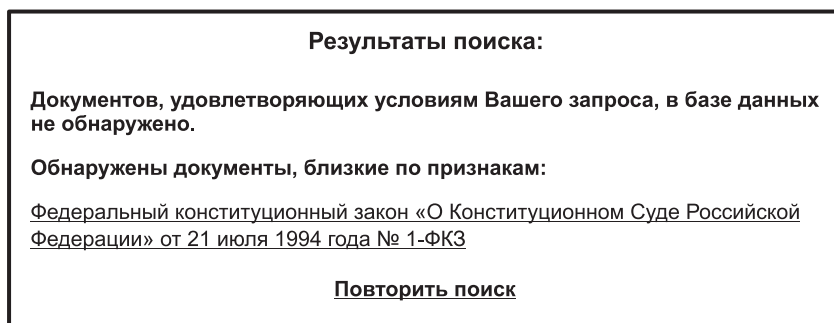


Рис. 17. Примерный интерфейс сообщения о результатах поиска

вой акт — не «голый» документ, отражающий веление государственного органа или должностного лица, а весьма сложный информационный комплекс, содержащий новую редакцию измененного или дополненного правового акта, сведения о порядке вступления правового акта (иногда — его отдельных разделов и статей) в силу, корреспондентов и респондентов данного правового акта, связанных с ним перекрестными ссылками, сведения о приостановлении и признании недействующими отдельных положений акта и т.д. (данное обстоятельство проиллюстрировано на рис. 18). Разные части

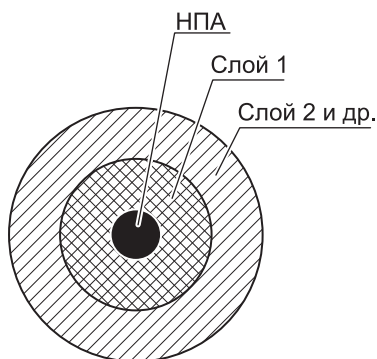


Рис. 18. Нормативный правовой акт как информационный комплекс

этого информационного комплекса, хотя и взаимосвязаны, но «живут самостоятельной жизнью», создаются, изменяются и дополняются разными субъектами и кодифицируются в ином порядке, нежели «основной» документ.

В составе информационного комплекса, складывающегося «вокруг» нормативного правового акта, можно выделить около двух десятков «слоев», в том числе следующие (см. табл. 1: элементы, подлежащие обязательному включению в официальную базу данных, отмечены «птичкой»):

Создание и введение в строй системы официального электронного опубликования неизбежно затронет и процедуры законотворчества, и процедуры кодификации нормативных правовых актов, сложившиеся в основном в «доэлектронную» эпоху на основе господства «бумажных» форм делопроизводства. При этом с некоторыми «вредными привычками» законодателя и кодификаторам придется расстаться.

Самостоятельным дискуссионным вопросом является ведение в системе официального электронного опубликования так называемых актуальных текущих редакций (редакций нормативных правовых актов на текущий момент). Очевидно, что ведение текущих редакций — значительная по объему и трудозатратам работа, требующая привлечения квалифицированных специалистов-юристов. Можно ли без нее обойтись?

Теоретически, конечно, можно ограничиться размещением в системе официального электронного опубликования нормативных правовых актов «как есть», без дополнительной кодификационной работы и создания актуальных текущих редакций. Однако в этом случае система официального электронного опубликования превращается из справочной правовой системы в простой «склад» нормативных правовых актов. Ведь для того чтобы практически применить тот или иной нормативный правовой акт, пользователю все равно придется убедиться, что этот акт не изменен и не отменен и получить его актуальную (действующую на текущий момент) редакцию. Поскольку система официального электронного опубликования не будет содержать всей необходимой полноты информации,

Таблица 1

Информационные «слои» нормативного правового акта

V1.	Действующая (актуальная, текущая) редакция нормативного правового акта.
V2.	Недействующие (предыдущие, отмененные) редакции нормативного правового акта.
V3.	Первоначальная редакция нормативного правового акта.
V4.	Решения судов о приостановлении или прекращении действия нормативного правового акта или его частей.
V5.	Акты официального нормативного толкования нормативного правового акта.
V6.	Респонденты данного нормативного правового акта.
V7.	Корреспонденты данного нормативного правового акта.
V8.	Подзаконные нормативные правовые акты, конкретизирующие данный нормативный правовой акт.
9.	Судебные решения, вынесенные на основе данного нормативного правового акта.
10.	Административные решения, вынесенные на основе данного нормативного правового акта.
11.	Законодательные инициативы, внесенные с целью изменения или отмены данного нормативного правового акта.
12.	Официальная позиция должностных лиц по вопросу действия данного нормативного правового акта.
13.	Результаты мониторинга действия данного нормативного правового акта (в том числе его социально-правовые последствия).
14.	Позиция юридической науки по вопросу содержания и действия данного нормативного правового акта.
15.	Общественное мнение по вопросу содержания и действия данного нормативного правового акта.
16.	Отечественные предшественники и прототипы данного нормативного правового акта, результаты их действия.
17.	Зарубежные предшественники и прототипы данного нормативного правового акта, результаты их действия.
18.	Отражение данного нормативного правового акта и его социально-правовых последствий в произведениях литературы и искусства.
19.	Отражение данного нормативного правового акта и его социально-правовых последствий в устном народном творчестве и т.д.

пользователю придется обращаться к иным источникам информации, например, коммерческим правовым базам данных. Альтернатива, таким образом, выглядит следующим образом: создать «простую», «дешевую», но в практическом плане не-полнофункциональную систему официального электронного опубликования или ввести в эту систему профессиональные элементы кодификационной обработки нормативных правовых актов, которые обеспечат ей необходимую в практическом плане полнофункциональность.

Как можно предположить, система официального электронного опубликования потребует от законодателя определенных изменений в процедуре подготовки нормативных правовых актов:

1. Нормативный правовой акт, принимаемый в электронной форме, должен быть компактным, обозримым, поскольку предполагается, что граждане, организации, государственные органы и должностные лица будут пользоваться текстом этого акта непосредственно с экрана компьютера или посредством иного технического носителя информации. Так, например, необходимость вручную посчитать на экране компьютера 90 абзацев текста, чтобы найти требуемый и подлежащий применению абзац, превращает пользование документом в пытку.

2. Изменение и дополнение в нормативном правовом акте должно сопровождаться одновременной подготовкой и внесением новой официальной редакции изменяемого правового акта. На наш взгляд, новая редакция изменяемого правового акта должна подготавливаться как составная часть законодательной инициативы самим инициатором законопроекта, проверяться и уточняться в ходе законодательного процесса законодательным органом, включаться в базу данных официального опубликования одновременно с актом, изменяющим или дополняющим изменяемый акт.

3. Из практики законотворчества должны уйти огромные многотемные нормативные правовые акты, содержащие подчас по 100–150 изменений и дополнений в различные документы. Корректно разместить такой акт в системе официального опубликования крайне затруднительно и пользоваться им практически невозможно. В принципе такие акты нежелательны и в современном «бумажном» законотворчестве, но в условиях

<u>Государственная Дума ФС РФ¹⁾</u>	<u>Совет Федерации ФС РФ²⁾</u>	<u>Президент Россий- ской Федерации³⁾</u>
<u>Получить официальную заверенную копию⁴⁾</u>		

Федеральный конституционный закон⁵⁾

О внесении изменений в Федеральный конституционный закон
«О Конституционном Суде Российской Федерации»⁶⁾

Действующая редакция⁷⁾
Недействующая редакция⁸⁾

Статья 1⁹⁾

Внести в статью 115 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 13, ст. 1447) следующие изменения:

1) часть первую изложить в следующей редакции:

«Местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург.»;

2) дополнить частью третьей следующего содержания:

«В целях обеспечения доступа граждан и их объединений к конституционному правосудию, постоянной связи Конституционного Суда Российской Федерации с иными органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации в городе Москве, содействия в осуществлении Конституционным Судом Российской Федерации своих полномочий создается представительство Конституционного Суда Российской Федерации в городе Москве.».

Статья 2

В целях сохранения непрерывности конституционного правосудия дата начала осуществления Конституционным Судом Российской Федерации конституционного судопроизводства в городе Санкт-Петербурге устанавливается Президентом Российской Федерации по согласованию с Конституционным Судом Российской Федерации.

Статья 3

Судьям Конституционного Суда Российской Федерации на период пребывания в должности, а также переезжающим вместе с ними в город Санкт-Петербург членам их семей, не обеспеченным жилыми помещениями в месте постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации, предоставляются служебные жилые помещения в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Иные социальные гарантии судьям Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе ушедшим или удаленным в отставку, а также лицам, замещающим должности федеральной государственной гражданской службы в аппарате Конституционного Суда Российской Федерации, предоставляются в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Статья 4

1. Финансирование расходов, связанных с изменением места постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных на указанные цели.

2. Финансирование расходов Конституционного Суда Российской Федерации, связанных с проведением заседаний не в месте его постоянного пребывания, и расходов, связанных с участием представителей федеральных органов государственной власти в заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации, осуществляется за счет средств федерального бюджета, выделенных на содержание Конституционного Суда Российской Федерации и соответствующих федеральных органов государственной власти.

Статья 5

1. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением пункта 1 статьи 1 настоящего Федерального конституционного закона.

2. Пункт 1 статьи 1 настоящего Федерального конституционного закона вступает в силу с даты начала осуществления Конституционным Судом Российской Федерации конституционного судопроизводства в городе Санкт-Петербурге.

Москва, Кремль
5 февраля 2007 года
№ 2-ФКЗ



Президент
Российской Федерации
В.ПУТИН¹⁰⁾

[Проверить сертификат ЭП^{11\)}](#)

Паспорт Федерального конституционного закона¹²⁾

Одобен Государственной Думой ФС РФ: 19 января 2007 года¹³⁾

Одобен Советом Федерации ФСРФ: 24 января 2007 года¹⁴⁾

Подписан Президентом Российской Федерации: 5 февраля 2007 года¹⁵⁾

Опубликован в системе: 8 февраля 2007 года¹⁶⁾

Закон вступает в силу: 8 февраля 2007 года, за исключением пункта 1 статьи 1, который вступает в силу в особом порядке¹⁷⁾

Вносит изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ¹⁸⁾

Существующие редакции:

[от 21.07.1994 №1-ФКЗ](#)

[от 08.02.2001 №1-ФКЗ](#)

[от 15.12.2001 №4-ФКЗ](#)

[от 07.06.2004 №3-ФКЗ](#)

[от 05.04.2005 №2-ФКЗ](#)

[от 05.02.2007 №2-ФКЗ \(Действующая редакция\)^{19\)}](#)

В течение десяти дней со дня настоящего опубликования Федеральный конституционный закон подлежит официальному опубликованию в «Собрании законодательства Российской Федерации» и «Российской газете»²⁰⁾

Обязательная экспертиза²¹⁾

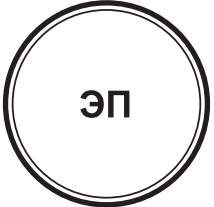
Электронная виза
Министерства юстиции
Российской Федерации
Дата: 10 декабря 2006 года
Номер: 567987654-2006

Данный документ прошел
официальную экспертизу
в Министерстве юстиции Российской
Федерации

[Проверить сертификат ЭВ](#)

Обязательная экспертиза не требуется²²⁾

Постоянный адрес документа в системе: 09432087833454-2007 ²⁴⁾	Время получения информации из системы: 26 июля 2008, 16:25 ²⁵⁾	Получить официальную заверенную копию документа²⁶⁾
---	--	---



[Проверить сертификат ЭП^{27\)}](#)

Рис. 19. Примерный интерфейс текста федерального конституционного закона, вносящего изменения в федеральный конституционный закон

Примечания: ¹⁻³⁾ Данная позиция интерфейса содержит отсылку к информационным паспортам государственных органов, участвовавших в принятии федерального конституционного закона. Государственные органы перечислены в порядке процедуры прохождения законопроекта. Возможное содержание информационного паспорта (на примере Президента Российской Федерации) дано на рис. 11; ⁴⁾ Данная позиция интерфейса позволяет перейти к процедуре получения официальной, заверенной электронной подписью, копии данного документа (пояснение по данной процедуре см. далее); ⁵⁾ обозначение вида нормативного правового акта; ⁶⁾ наименование нормативного правового акта; ⁷⁻⁸⁾ позиции интерфейса, обозначающие правовой статус документа на момент получения информации из системы

официального опубликования. Наличие данного реквизита позволяет пользоваться документом, не обращаясь к другим источникам для прояснения его правового статуса на текущий момент. Разумеется, данный реквизит не может быть присвоен документу один раз и навсегда. Реально данный реквизит может быть сформирован квалифицированной кодификационной службой, отслеживающей «правовую жизнь» нормативных правовых актов: наличие изменений и дополнений, новых редакций, решений судов, приостанавливающих отдельные положения актов и т.д.;⁹⁾ текст Федерального конституционного закона;¹⁰⁾ обязательные официальные реквизиты федерального конституционного закона — место и дата его подписания, номер закона, должность и фамилия лица, подписавшего закон;¹¹⁾ обозначение наличия электронной подписи Президента Российской Федерации и интерфейс, позволяющий осуществить проверку сертификата данной электронной подписи;¹²⁾ паспортная часть Федерального конституционного закона, являющаяся неотъемлемой составной частью данного информационного комплекса. Публикуется и воспроизводится вместе с текстом Федерального конституционного закона. Назначение «паспортной части» — обеспечить правильное понимание и применение данного Федерального конституционного закона;¹³⁾ в данном реквизите Паспортной части приводятся сведения об одобрении закона Государственной Думой;¹⁴⁾ в данном реквизите Паспортной части приводятся сведения об одобрении закона Советом Федерации;¹⁵⁾ в данном реквизите паспортной части приводятся сведения о подписании федерального конституционного закона Президентом Российской Федерации;¹⁶⁾ в данном реквизите Паспортной части приводятся сведения о дате опубликования федерального конституционного закона в системе официального электронного опубликования;¹⁷⁾ в данном реквизите Федерального конституционного закона приводится конкретная дата, с которой федеральный конституционный закон вступает в силу;¹⁸⁾ в данном реквизите приводятся данные о федеральном конституционном законе, в который данный закон вносит изменения;¹⁹⁾ в данном реквизите перечисляются имеющиеся в системе редакции основного (базового) федерального конституционного закона и отмечена действующая в данный момент редакция;²⁰⁾ данный реквизит носит информационно-справочный характер. Его назначение — связать электронную публикацию с последующей бумажной публикацией принятого федерального конституционного закона. На наш взгляд, при публикации на бумаге должны воспроизводиться все элементы электронного текста закона, за исключением реквизитов, обозначенных примечаниями № 1–4, 11, 23, 27;²¹⁾ данный реквизит отражает сведения о проведенной предварительной официальной экспертизе и наличии электронной визы Министерства юстиции Российской Федерации. Должен присутствовать на отдельных категориях документов органов исполнительной власти. На рис. 19 показан в качестве примера;²²⁾ данный реквизит отражает сведения

о том, что документ органа исполнительной власти не требует проведения обязательной экспертизы в органах Министерства юстиции Российской Федерации. Будет присутствовать на отдельных категориях документов органов исполнительной власти. На рис. 19 показан в качестве примера;²³⁾ справочная часть нормативного правового акта, которая при публикации на бумаге не воспроизводится;²⁴⁾ сведения о постоянном адресе данного документа в системе официального электронного опубликования;²⁵⁾ сведения о дате и времени получения копии данного документа из системы официального опубликования. Все метки времени в системе официального электронного опубликования должны проставляться по московскому времени;²⁶⁾ реквизит для перехода к получению официальной электронной копии документа;²⁷⁾ знак заверения документа электронной подписью системы официального электронного опубликования и реквизит для проверки сертификата данной электронной подписи.

официального электронного опубликования их неприемлемость станет абсолютно очевидной.

4. Основная часть технико-юридической работы по формированию «информационного шлейфа» нормативного правового акта (ключевых слов и индексов классификатора) должна быть также возложена на инициатора законопроекта и законодателя. Эта работа должна быть выполнена грамотно, квалифицированно и один раз — в противном случае документ, индексируемый разными исполнителями по-разному, может потеряться в недрах информационных систем.

5. Сказанное предполагает в конечном итоге новый уровень информационной культуры государственных органов, принимающих нормативные правовые акты: они будут лишены «права на ошибку» и ее «оперативное исправление». Ошибку, допущенную в нормативном правовом акте, размещенном в системе официального электронного опубликования, можно будет исправить только одним способом — принятием новой редакции нормативного правового акта. Разумеется, подобные ситуации должны фиксироваться системой мониторинга и становиться предметом обсуждения как примеры низкой культуры законотворческой деятельности.

Вступление в строй системы официального электронного опубликования приведет к тому, что нормативные правовые акты приобретут новый облик, новые функциональные элементы, учитывающие возможности и достоинства системы

электронного опубликования. Ниже приведен примерный интерфейс оформления нормативного правового акта в системе официального электронного опубликования (на примере федерального конституционного закона).

Ведение текущих редакций — базовая, основная, но не единственная процедура подготовки нормативного правового акта к публикации. В числе других необходимых процедур юридико-технической обработки нормативных правовых актов можно указать:

1. Присвоение нормативному правовому акту постоянного адреса хранения в системе официального электронного опубликования.

2. Присвоение нормативному правовому акту ключевых слов и классификационных индексов, позволяющих обнаружить правовой акт с помощью поисковых систем.

3. Ведение словарей и справочников, обеспечивающих работу поисковых систем (в том числе, наиболее важного справочника — реестра органов и должностных лиц, допущенных в систему официального электронного опубликования).

4. Актуализация «паспортов» государственных органов и должностных лиц с целью уточнения их наименований, компетенции, контактных данных.

5. Актуализация элемента интерфейса нормативного правового акта «Действующая редакция», «Недействующая редакция», позволяющего определить правовой статус нормативного правового акта на текущий момент.

Очевидно, что данную работу должны выполнять квалифицированные сотрудники федерального и регионального центров правовой информации, имеющих юридическое образование. Не исключено, что некоторые виды кодификационных работ будет признано целесообразным передать на аутсорсинг во внешние структуры.

Направление правовых актов на официальную и неофициальную экспертизу

Как уже отмечалось, одна из целей создания системы официального электронного опубликования — упрощение и дебю-

рокраатизация процедур, связанных с принятием и опубликованием нормативных правовых актов. Вместе с тем переход к системе электронного официального опубликования не означает бесконтрольности за содержанием и технико-юридическим оформлением ведомственных подзаконных нормативно-правовых актов. Функцию государственного контроля, на наш взгляд, должна принять на себя система предварительной экспертизы некоторых категорий нормативных правовых актов в Министерстве юстиции Российской Федерации и его территориальных органах.

Обязательную предварительную экспертизу, на наш взгляд, должны проходить следующие категории нормативных правовых актов:

- правовые акты, конкретизирующие осуществление процедур, установленных федеральными законами;

- правовые акты, обеспечивающие реализацию прав и свобод граждан;

- правовые акты, возлагающие на граждан и организации дополнительные обязанности;

- правовые акты межведомственного характера.

Весьма желательно, чтобы категории нормативных правовых актов, подлежащих обязательной предварительной экспертизе, прямо указывались в уставах и положениях об органах государственной власти, а также в соответствующих административных регламентах и должностных инструкциях.

Запрос на проведение обязательной экспертизы и сам текст нормативного правового акта должны направляться в орган юстиции в электронной форме. Вполне возможно, что в случае обнаружения ошибок и недостатков между органом юстиции и инициатором принятия нормативного правового акта может завязаться диалог (также в электронной или иной удобной для исполнителей форме) об устранении обнаруженных недостатков.

Итогом проведения обязательной экспертизы должна стать «электронная виза» органа юстиции, свидетельствующая о юридической полноценности нормативного правового акта. За основу технологии «электронного визиирования» может быть взята технология электронной подписи, так как «электронная

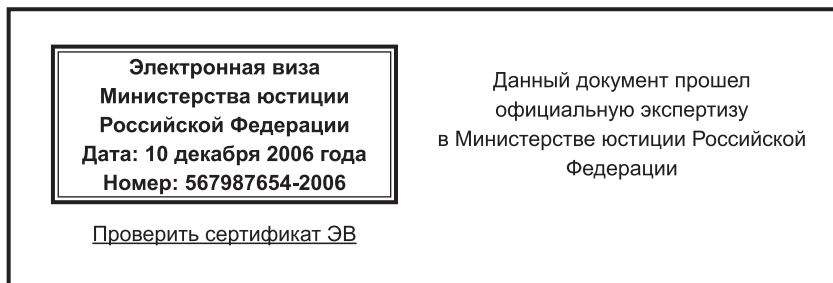


Рис. 20. Примерный интерфейс системы электронного визирования нормативного правового акта

виза» представляет собой, по существу, специализированную электронную подпись. Сведения о наличии «электронной визы» являются частью стандартного интерфейса нормативного правового акта в системе официального электронного опубликования (рис. 19, 20).

В случае если обязательной экспертизы не требуется, об этом также должна быть сделана запись в «паспортной части» нормативного правового акта.



Рис. 21. Примерный вид записи о том, что обязательная экспертиза для данного правового акта не требуется

Контроль за соблюдением правил обязательной предварительной экспертизы должен осуществляться:

1. Вышестоящим органом исполнительной власти в порядке подчиненности.

2. Органом юстиции, осуществляющим обязательную экспертизу и анализирующим в этой связи практику исполнительных органов государственной власти по направлению своих правовых актов на обязательную экспертизу.

3. Судом и прокуратурой в рамках полномочий этих органов.

4. Федеральным и региональными центрами правовой информации, анализирующими практику размещения нормативных правовых актов в системе официального электронного опубликования.

5. Заинтересованными гражданами и организациями с помощью процедуры обжалования действий, нарушающих их права и законные интересы.

6. Организациями гражданского общества — союзами, ассоциациями, палатами и т.д., осуществляющими гражданский контроль за действиями органов исполнительной власти и должностных лиц.

Предварительная экспертиза нормативных правовых актов в форме «электронного визирования» может проводиться не только в обязательном, но и в добровольном порядке по аналогичной процедуре. Полагаем, что после непродолжительного переходного периода система предварительной обязательной экспертизы в форме «электронного визирования» сможет эффективно заменить существующую сегодня систему государственной регистрации нормативных правовых актов. Вместе с тем очевидно, что идеология и технология предварительной электронной экспертизы нормативных правовых актов содержит множество скрытых «подводных камней», которые должны стать предметом отдельного самостоятельного исследования.

Повторное официальное опубликование нормативных правовых актов, размещенных в системе официального электронного опубликования

Создание системы официального электронного опубликования, как уже отмечалось, не отменяет и не упраздняет официальное опубликование нормативных правовых актов на бумаге, в официальных органах печати. Предполагается, однако, что опубликование нормативного правового акта в электронной форме будет первым официальным опубликованием, а его опубликование в печати — повторным официальным опубликованием. При этом срок вступления нормативного правового акта в силу, естественно, не будет привязан к его опубликованию на бумаге, он должен указываться в «паспортной части» нормативного правового акта.

Источники официального повторного опубликования в печатной форме наиболее важных нормативных правовых актов (законов РФ о поправке к Конституции, федеральных

конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания, актов Президента Российской Федерации, актов Правительства Российской Федерации, актов Конституционного Суда Российской Федерации) должны быть прямо указаны в Федеральном законе «О порядке опубликования нормативных правовых актов». Этим же федеральным законом должны быть установлены и сроки повторного официального опубликования (переопубликования) нормативных правовых актов в печатных источниках.

Что касается источников повторного официального опубликования ведомственных нормативных правовых актов, актов субъектов Российской Федерации и актов органов местного самоуправления, то они должны быть определены в соответствующих правовых актах, регулирующих порядок опубликования решений этих органов.

В переходный период после введения в строй системы официального электронного опубликования органы государственной власти должны заключить договоры с редакциями средств массовой информации об условиях и порядке официального опубликования нормативных правовых актов на бумаге.

Технологически данная функция может осуществляться путем получения редакциями уполномоченных СМИ по подписке подписанных ЭП официальных копий нормативных правовых актов, публикуемых в системе официального электронного опубликования, поскольку юридически любая официальная электронная копия нормативного правового акта не менее значима и не менее надежна, чем все иные электронные копии, генерируемые системой официального электронного опубликования.

Получение официальной копии нормативного правового акта, размещенного в системе официального электронного опубликования

Существенным достоинством системы официального электронного опубликования должна стать возможность беспрепятственного получения официальной копии нормативного правового акта любым заинтересованным лицом.

Для получения официальной копии могут существовать два режима: режим разового запроса и режим подписки. В режиме

разового запроса пользователь запрашивает через пользовательский интерфейс (браузер) копию конкретного нормативного правового акта, которая приходит к нему по электронной почте. В режиме подписки к пользователю в почтовый ящик автоматически поступают копии всех нормативных правовых актов из рубрики или со страницы, на которую оформлена подписка. Получение разовой копии нормативного правового акта должно быть бесплатным. Подписка на официальный информационный ресурс должна быть платной и срочной, что позволит отсеять излишние, избыточные, неактуальные запросы, загружающие систему и сети передачи данных избыточным трафиком.

Полученная гражданином или организацией по электронной почте официальная электронная копия нормативного правового акта будет обладать юридической значимостью в связи с тем, что документ будет заверен двумя электронными подписями:

Запрос на получение официальной копии	
Прошу направить на мой электронный адрес _____	
Официальную копию следующего нормативного правового акта:	
<u>Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 5 февраля 2007 года № 2-ФКЗ</u>	
Официальную копию нормативного правового акта, размещенного в системе официального опубликования по адресу: _____ ¹⁾	
<u>Отправить запрос!</u>	
Результат:	
Запрос выполнен	Запрос отклонен²⁾

Рис. 22. Примерный интерфейс запроса на получение официальной копии нормативного правового акта, размещенного в системе официального электронного опубликования

*Примечания:*¹⁾ данная позиция интерфейса присутствует в случаях, когда поиск нормативного правового акта осуществляется по адресу в системе официального электронного опубликования; ²⁾ содержит пояснение причины отказа в предоставлении официальной копии.

электронной подписью должностного лица, подписавшего документ, и электронной подписью системы официального электронного опубликования. В ряде случаев надежность документа будет дополнительно страховаться «электронной визой» Министерства юстиции Российской Федерации, представляющей собой в техническом аспекте специализированную электронную подпись.

Официальная электронная копия документа, полученная из системы официального электронного опубликования, может использоваться для любых целей, в том числе при заключении сделок, регистрации собственности, принятия решений судом или иным правоприменительным органом, при этом она не требует никакого дополнительного удостоверения.

Перевод официальной электронной копии документа на бумагу, естественно, порождает проблему идентичности и юридической значимости электронной и бумажной копий. На наш взгляд, возможны три режима перевода официальной электронной копии документа на бумагу:

Простая распечатка. Электронный документ просто распечатывается из системы на бумагу через любое выводящее устройство. При этом сохраняется внешний вид официального документа и технические реквизиты системы официального электронного опубликования, но статус официальной копии, естественно, теряется. Однако для большинства потребностей государственного управления и гражданского оборота такой копии вполне достаточно.

Официальная распечатка. Электронная копия распечатывается на бумаге в официальной обстановке самим должностным лицом, принимающим решение, либо его уполномоченным сотрудником и заверяется государственным органом или должностным лицом, принимающим решение. Надежность бумажной копии, помимо внешнего вида документа и его технических реквизитов, здесь гарантируется официальной обстановкой, в которой была получена из системы бумажная копия.

Нотариальная распечатка. Бумажная копия электронного документа распечатывается в условиях нотариальной конторы, регистрируется нотариусом и заверяется гербовой печатью. Нотариальная распечатка электронных документов используется

в особо ответственных случаях, например, при регистрации недвижимости, купле-продаже крупных имущественных комплексов, заключении международных сделок и т.д.

Выполнение системой официального электронного опубликования функций Государственного реестра нормативных правовых актов

Введение в строй системы официального электронного опубликования, на наш взгляд, позволит постепенно передать этой системе функции Государственного реестра нормативных правовых актов. Осуществление этой функции должно стать одной из подфункций системы официального электронного опубликования.

Ведение реестра — не самоцель, а средство контроля за процессом ведомственного законотворчества и средство управления этим процессом. Электронная форма хранения нормативных правовых актов позволяет системе генерировать любые типы реестров, а система электронной подписи — выдавать данные реестры в официально заверенном виде. Интерфейс для получения официального реестра может быть представлен в следующем виде (рис. 23).

Заявка на получение реестра нормативных правовых актов	
Субъект, принявший нормативный правовой акт	<u>Выбрать</u>
Виды нормативных правовых актов, включаемых в реестр	<u>Выбрать</u>
Период времени	<u>Выбрать</u>
<u>Составить реестр!</u>	
Результат:	
<u>Запрос выполнен</u>	<u>Запрос отклонен¹⁾</u>

Рис. 23. Примерный интерфейс пользовательской заявки на получение реестра

Примечание: ¹⁾ объясняются причины отклонения запроса на получение реестра.

Реестр нормативных правовых актов

Количество объектов в реестре: 6

Упорядочить реестр:

- ☐ по дате принятия акта (по возрастанию)
- ☐ по дате принятия акта (по убыванию)
- ☐ по дате вступления в силу (по возрастанию)
- ☐ по дате вступления в силу (по убыванию)
- ☐ по юридической силе (по возрастанию)
- ☐ по юридической силе (по убыванию)
- ☐ по видам субъектов
- ☐ по алфавиту

Поиск в данном реестре

Реестр:

1) ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 27.02.2008 № 118 «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА «О ТРЕБОВАНИЯХ К АВТОМОБИЛЬНОМУ И АВИАЦИОННОМУ БЕНЗИНУ, ДИЗЕЛЬНОМУ И СУДОВОМУ ТОПЛИВУ, ТОПЛИВУ ДЛЯ РЕАКТИВНЫХ ДВИГАТЕЛЕЙ И ТОПОЧНОМУ МАЗУТУ»

2) ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 12.10.2005 № 609 (ред. от 27.11.2006) «ОБ УТВЕРЖДЕНИИ СПЕЦИАЛЬНОГО ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА «О ТРЕБОВАНИЯХ К ВЫБРОСАМ АВТОМОБИЛЬНОЙ ТЕХНИКОЙ, ВЫПУСКАЕМОЙ В ОБРАЩЕНИЕ НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ВРЕДНЫХ (ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ) ВЕЩЕСТВ»

3) ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 13.08.2005 № 514 «ОБ ОСОБЕННОСТЯХ СТАТУСА И ТИПОВОМ ДОЛЖНОСТНОМ РЕГЛАМЕНТЕ СТАТС-СЕКРЕТАРЕЙ – ЗАМЕСТИТЕЛЕЙ РУКОВОДИТЕЛЕЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»

4) ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 28.03.2008) «О ТИПОВОМ РЕГЛАМЕНТЕ ВНУТРЕННЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»

5) ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 (ред. от 28.03.2008) «О ТИПОВОМ РЕГЛАМЕНТЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ»

6) ПОСТАНОВЛЕНИЕ Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 (ред. от 19.05.2008) «О РЕГЛАМЕНТЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПОЛОЖЕНИИ ОБ АППАРАТЕ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

<u>Реестр получен</u> <u>17 июня 2008 года,</u> <u>в 16:32</u>	<u>Распечатать реестр</u>	<u>Получить официальную</u> <u>электронную копию</u>
--	---------------------------	---

Рис. 24. Примерный интерфейс реестра нормативных правовых актов

Одновременно с подпиской на получение копий нормативных правовых актов система официального электронного опубликования должна предусматривать возможность подписки на получение стандартных реестров нормативных правовых актов государственных органов и должностных лиц. Данная услуга может быть востребована юридической наукой и правовым образованием, а также оказаться полезной для целей государственного и общественного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц.

Мониторинг состояния и развития российского законодательства средствами системы официального электронного опубликования

Одна из функций системы официального электронного опубликования — наблюдение за состоянием и тенденциями развития российского законодательства. В этой связи Государственный центр правовой информации и региональные центры правовой информации наряду со своими основными функциями должны выполнять следующие исследовательские и аналитические задачи:

- 1) анализ законодательной активности субъектов законодательства;
- 2) выявление неиспользуемых или малоиспользуемых официальных страниц, внесение предложений по их объединению или закрытию;
- 3) выявление ошибок при размещении нормативных правовых актов, выработка рекомендаций по их предотвращению. Организация в этих целях учебы специалистов, взаимодействующих с системой официального электронного опубликования;
- 4) выявление случаев нарушения требования об обязательной предварительной экспертизе нормативных правовых актов, включаемых в систему;
- 5) выявление случаев «обхода» системы официального электронного опубликования, в частности, нерегистрации нормативных правовых актов и издания нормативных правовых актов под видом индивидуальных;

6) поддержание в контрольном состоянии текущих редакций нормативных правовых актов;

7) внесение предложений по совершенствованию структуры законодательства — устранению противоречий и дублирования нормативных правовых актов, укрупнению предметов правового регулирования, разработке и принятию комплексных нормативных правовых актов;

8) взаимодействие с научно-исследовательскими организациями в сфере кодификации и систематизации законодательства, а также с зарубежными центрами правовой информации.

Указанные исследовательские и аналитические задачи могут осуществляться самими сотрудниками центров правовой информации в рамках их специализированных штатных подразделений либо, если это будет признано целесообразным, могут быть переданы на аутсорсинг во внешние структуры.



Глава 10

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Инфраструктура официального электронного опубликования представляет собой совокупность элементов, обеспечивающих целостность и полноценное функционирование системы. На наш взгляд, система официального электронного опубликования включает следующие основные элементы:



Рис. 25. Основные элементы системы официального электронного опубликования

Говорить о внутренней организации Государственного центра правовой информации и региональных центров правовой информации в настоящем исследовании представляется преждевременным. Вместе с тем можно указать основные системы и подсистемы, образующие, по нашему мнению, его организационную структуру (рис. 26).

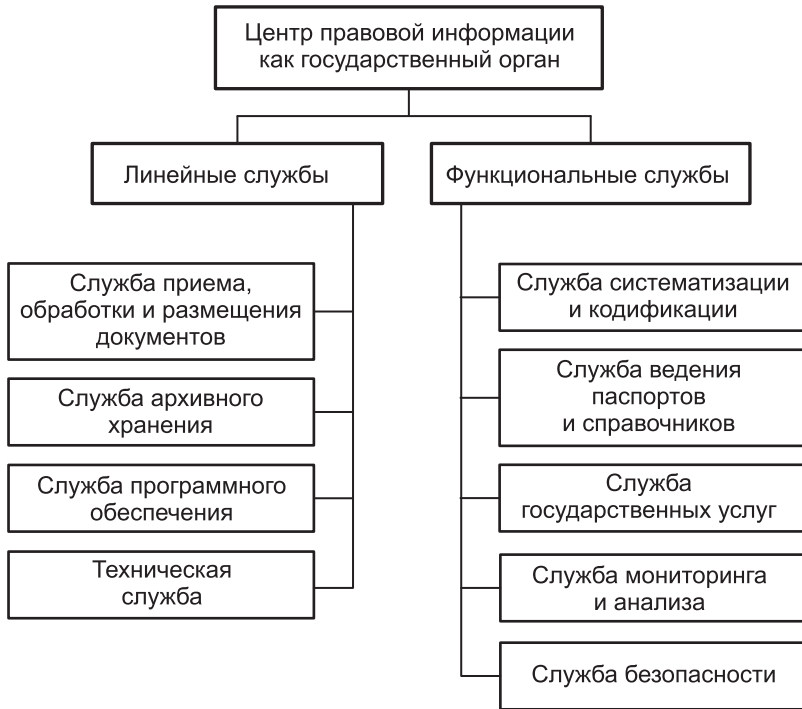


Рис. 26. Примерная организационная структура федерального и регионального центров правовой информации¹⁾

*Примечания:*¹⁾ данный рисунок не отображает стандартные обеспечивающие структуры федерального и регионального центров правовой информации как государственного учреждения: приемную и секретариат руководителя, отдел кадров, библиотеку, столовую, медсанчасть и т.д.

Государственный центр правовой информации и региональные центры правовой информации могут быть созданы в различных организационно-правовых формах, в том числе следующих:

1. Государственное учреждение специальной компетенции, имеющее подразделения регионального уровня, учреждаемое федеральными органами государственной власти и финансируемое полностью из федерального бюджета.
2. Система государственных учреждений федерального и регионального уровней, учреждаемых, соответственно, федераль-

ными и региональными органами власти и финансируемых, соответственно, из федерального и региональных бюджетов.

3. Автономная некоммерческая организация, имеющая в числе учредителей органы государственной власти и негосударственные, в том числе коммерческие, организации.

Оптимальным на настоящем этапе представляется первый вариант организационно-правовой формы (государственное учреждение с подразделениями на местах), исходя из следующих аргументов:

1. Система официального электронного опубликования — средство отображения, образно говоря, информационное «зеркало» государственной воли. Это «зеркало» не должно вносить никаких собственных искажений в правовые решения, принятые органами государственной власти. Данному требованию в наибольшей степени соответствуют государственные органы и государственные учреждения, действующие на принципах административной подчиненности.

2. Государственный центр правовой информации и региональные центры правовой информации неизбежно будут сочетать в своей деятельности государственно-властные управленческие начала (принятие или отказ в принятии документов в систему, открытие или отказ в открытии официальной страницы, допуск или отказ в допуске на официальную страницу, требования к субъектам по соблюдению форматов и реквизитов документов и т.д.) с элементами оказания государственных услуг гражданам и организациям (подписка на рассылку, направление официальных копий документов и т.д.). Государственное учреждение наиболее органично сочетает в себе эти функции.

3. Система официального электронного опубликования будет строиться на строжайшей технологической дисциплине, соблюдении единых внутренних регламентов и норм информационной безопасности. Попытку внедрить в эту систему договорные начала можно сравнить с внедрением «договорных начал» между дежурным по железнодорожной станции и стрелочником: договорились — переведу стрелку, не договорились — не переведу. В системе электронного опубликования, как и на транспорте, все нормы регламентов и указания руководства должны выполнять-

ся немедленно и беспрекословно. Этому требованию также в наибольшей степени отвечает организационно-правовая форма государственного учреждения.

Вместе с тем в положениях о Государственном центре правовой информации и региональных центрах правовой информации представляется целесообразным заложить широкие возможности для передачи отдельных функций на аутсорсинг (обработка и перевод в электронную форму ретроспективного фонда документов, восполнение пробелов в фонде документов, правовая и специальная аналитика, статистика и т.д.). Это позволит избежать раздувания структур и штатов этих организаций, обеспечит экономное и эффективное расходование государственных средств.

Возможные этапы перехода к системе официального электронного опубликования

Систему официального электронного опубликования невозможно внедрить одномоментно. В силу непривычности и сложности задач, необходимости обучения кадров и разработки регламентных документов, внедрение данной системы предполагает переходный период, который оценивается в 1,5–3 года. В свою очередь переходный период может быть разбит на этапы, содержание которых видится следующим образом:

Подготовительный этап. Содержание данного этапа заключается в том, чтобы внутри действующей системы официального опубликования на бумаге, не отменяя ее, создать условия и предпосылки для перехода к системе официального электронного опубликования:

Для этого, как представляется, необходимо решить следующие задачи:

1) Принять федеральные законы, определяющие переход к системе официального электронного опубликования (приложения 1, 2 и 3).

2) Определить в основном организационную структуру Государственного центра правовой информации и региональных центров правовой информации и предусмотреть в федеральном и региональных бюджетах средства на их содержание.

3) Разработать и принять пакет документов, определяющих процедуры официального электронного опубликования.

4) Провести конкурс на разработку программного обеспечения системы официального электронного опубликования.

5) Провести эффективную информационную кампанию среди государственных служащих и населения по разъяснению достоинств и преимуществ официального электронного опубликования.

Переходный этап. На переходном этапе традиционная бумажная и новая электронная системы официального опубликования действуют «параллельно». К сожалению, как показывает опыт, это вызывает необходимость дополнительных усилий и двойных затрат по ряду направлений деятельности.

Как представляется, на данном этапе должны быть решены следующие задачи:

1. Регламентные документы, определяющие процедуры официального электронного опубликования, вступают в силу, но действуют в режиме правового эксперимента.

2. Формируется в основном структура и штаты Государственного центра правовой информации и региональных центров правовой информации. Принимаются положения об этих государственных учреждениях.

3. Реализуется программа обучения кадров юристов в органах государственной власти, взаимодействующих с системой официального электронного опубликования.

4. Принимается в эксплуатацию программное обеспечение центров правовой информации на федеральном и региональном уровнях.

5. Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы переходят на систему электронного визирования.

6. Силами сотрудников центров правовой информации и привлеченных организаций производится конвертирование существующих фондов правовой информации в электронный архив системы официального электронного опубликования (документам присваиваются адреса постоянного хранения в системе, они индексируются и классифицируются и т.д.).

7. Формируются электронные паспорта государственных органов и должностных лиц, взаимодействующих с системой официального электронного опубликования.

8. Заключаются договоры со СМИ на повторное официальное опубликование нормативных правовых актов, размещаемых в системе официального электронного опубликования.

9. Открывается подписка на получение из системы официального электронного опубликования официальных копий документов и официальный реестров нормативных правовых актов.

10. Заключаются договоры с электронными и печатными СМИ, коммерческими правовыми базами данных на распространение правовой информации среди населения.

11. Расширяется сеть центров публичного доступа к правовой информации (ПЦПИ).

12. Должностные лица, взаимодействующие с системой официального электронного опубликования, получают сертификаты ключей электронной подписи. Система информационной безопасности проходит многократную обкатку и проверку.

13. Начинают осуществляться рабочие процедуры по размещению в системе официального электронного опубликования нормативных правовых актов, получению по сетям их официальных копий, а также официальных реестров нормативных правовых актов.

14. В ходе переходного периода с учетом практики происходит доработка используемых процедур, обеспечивающих их регламентных документов.

15. Предпринимается массированная кампания в СМИ по разъяснению достоинств и преимуществ системы официального электронного опубликования и технологии доступа в эту систему.

Этап доработки и совершенствования системы. Система официального электронного опубликования, как и любая масштабная социально-правовая система, должна пройти период «притирки» к практике государственного управления, сложившимся судебным и административным процедурам, привычкам и стереотипам граждан.

На данном этапе ее внедрения, как представляется, должны быть решены следующие задачи:

1. Система официального электронного опубликования переводится в рабочий режим. Взаимодействие с правоприменительными органами и средствами массовой информации начинается осуществляться на основе приоритета электронной версии нормативных правовых актов.

2. Проводится анализ и устранение «узких мест» в системе официального электронного опубликования.

3. Начинает работать в полном объеме функция мониторинга и анализа деятельности системы официального электронного опубликования. На основе данных мониторинга производится закрытие или объединение пустых или малоиспользуемых официальных страниц, обеспечивается «точечное» совершенствование практики размещения в системе нормативных правовых актов.

4. Массированная кампания в СМИ переводится в плоскость текущего постоянного разъяснения гражданам, прежде всего молодежи, правил пользования системой официального электронного опубликования.

5. Реализуется цикл научно-исследовательских работ по совершенствованию российского законодательства и взаимодействию с электронными информационными системами других стран.

6. Прорабатывается перспектива интеграции системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов с аналогичными системами опубликования судебной (арбитражной) практики и системой опубликования актов технического регулирования.



Глава 11

РЕГЛАМЕНТАЦИЯ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Функционирование системы официального электронного опубликования невозможно без формирования соответствующей правовой базы. Поэтому одна из задач настоящего исследования заключается в том, чтобы внести предложения по формированию правовой базы — разграничить предметы правового регулирования, описать их содержание и предложить правовую форму регулирования соответствующих отношений.

Как представляется, в комплексе отношений, связанных с официальным опубликованием нормативных правовых актов, можно выделить следующие целостные комплексы отношений, составляющие самостоятельные предметы правового регулирования.

Правовые отношения по опубликованию (обнародованию) нормативных правовых актов

В комплексе общественных отношений, связанных с опубликованием (обнародованием) правовых актов, объективно выделяется группа основных, наиболее важных правовых отношений, традиционно регулируемых актом высшей юридической силы — законом. Поскольку речь идет об отношениях, в которых обязанной стороной выступают Президент РФ, органы законодательной и исполнительной власти, иные высшие и центральные федеральные государственные органы, данное решение представляется единственно возможным. Необходимо разработать и принять федеральный закон «О порядке официального опубликования правовых актов федеральных органов государственной власти» (название условное), предмет регулирования которого должен включать:

1. Общую обязанность федеральных органов государственной власти публиковать свои решения.
2. Точный перечень правовых актов, не подлежащих опубликованию.
3. Сроки обнародования принятых решений.
4. Обязанность обнародовать решения в системе официального электронного опубликования (первое официальное опубликование) и в иных источниках (второе и последующие официальные опубликования).
5. Приоритет официального электронного опубликования перед иными формами официального опубликования.
6. Обязанность государственных органов обеспечить повторное официальное опубликование на бумажных носителях, в средствах массовой информации.
7. Бесплатность и общедоступность официальной электронной копии официально опубликованного в системе документа. Обязанность всех государственных органов и должностных лиц принимать данную копию в качестве официального документа.
8. Приоритет электронного официального документа перед документом на бумажном носителе в случае их расхождения.
9. Случаи обязательной экспертизы нормативных правовых актов перед их размещением в системе официального электронного опубликования.
10. Единые требования к форме документов, размещаемых в системе официального электронного опубликования.
11. Механизм вступления в силу нормативных правовых актов, опубликованных в системе официального электронного опубликования.

На основе и во исполнение федерального закона субъекты Российской Федерации должны урегулировать порядок опубликования своих нормативных правовых актов, приняв аналогичные по предмету регулирования законы.

Органы местного самоуправления также должны принять правовые акты, определяющие порядок обнародования их решений в условиях действия единой системы официального электронного опубликования (рис. 27).

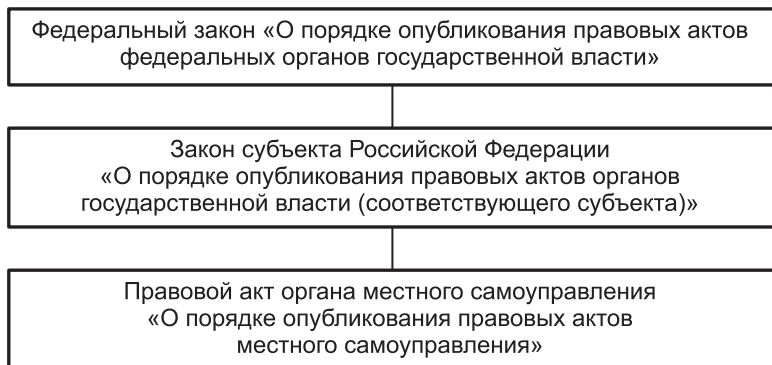


Рис. 27. Рекомендуемая подсистема нормативных правовых актов по данному предмету правового регулирования

Отношения информационного взаимодействия субъектов опубликования с системой официального опубликования нормативных правовых актов

Данная категория нормативных правовых актов регулирует порядок допуска государственных органов и органов местного самоуправления в систему официального электронного опубликования. Порядок размещения в системе документов; требования к форме и содержанию размещаемых документов; порядок приостановления полномочий государственного органа и должностного лица и порядок исключения их из системы официального опубликования (рис. 28).

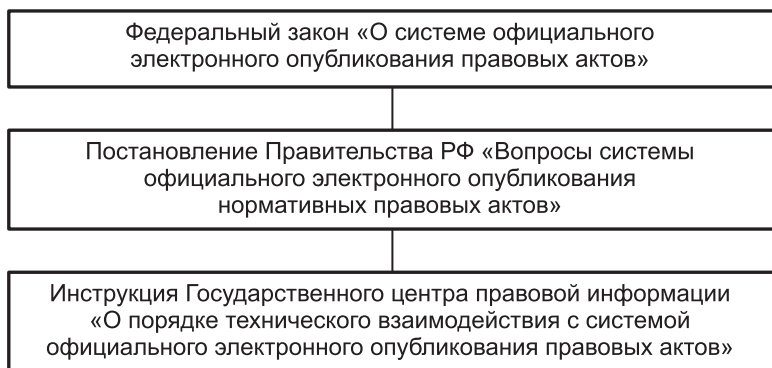


Рис. 28. Рекомендуемая подсистема нормативных правовых актов по данному предмету правового регулирования

Отношения, связанные с обязательной и добровольной экспертизой нормативных правовых актов, размещаемых в системе официального опубликования

Задача данной категории нормативных правовых актов — дать перечень правовых актов, подлежащих обязательной предварительной экспертизе, разъяснить порядок и сроках проведения указанной экспертизы и ее последствия (рис. 29).

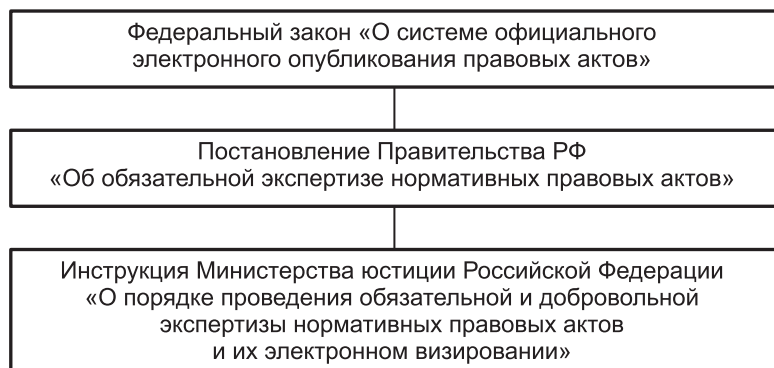


Рис. 29. Рекомендуемая подсистема нормативных правовых актов, регулирующих проведение обязательной и добровольной экспертизы нормативных правовых актов

Отношения, обеспечивающие правовую защиту системы официального опубликования нормативных правовых актов

Нормативно-правовыми актами должна быть урегулирована административная и уголовная ответственность за несанкционированное вторжение в систему официального опубликования, создание подложного документа или подложной копии официального документа. Правовая основа для уголовной ответственности за указанные правонарушения уже содержится в статье 272 Уголовного кодекса Российской Федерации. Согласно части первой данной статьи, «неправомерный доступ к охраняемой законом компьютерной информации, то есть информации на машинном носителе, в электронно-вычислительной машине (ЭВМ), системе ЭВМ или их сети, если

это деяние повлекло уничтожение, блокирование, модификацию либо копирование информации, нарушение работы ЭВМ, системы ЭВМ или их сети, — наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо исправительными работами на срок от шести месяцев до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ).

Часть вторая указанной статьи предусматривает, что «то же деяние, совершенное группой лиц по предварительному сговору или организованной группой либо лицом с использованием своего служебного положения, а равно имеющим доступ к ЭВМ, системе ЭВМ или их сети, — наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет» (в ред. Федерального закона от 8 декабря 2003 г. № 162-ФЗ)¹.

Статья 13.17 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях устанавливает административную ответственность за аналогичные, но менее тяжкие правонарушения. Очевидно, что практика официального электронного опубликования подскажет направления и формы совершенствования института ответственности за правонарушения в данной сфере.

Взаимоотношения системы официального электронного опубликования с органами и организациями официального опубликования на бумаге

Данная группа нормативных правовых актов регулирует порядок повторного официального опубликования нормативных правовых актов, опубликованных в системе официального электронного опубликования, а также лицензирование печатных и электронных изданий, осуществляющих официальное опубликование нормативных правовых актов, заключение

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

договоров органами государственной власти с печатными и электронными изданиями, осуществляющими распространение правовой информации (рис. 30).



Рис. 30. Рекомендуемая подсистема нормативных правовых актов, регулирующих взаимосвязь электронного и бумажного официального опубликования

Внутренняя регламентация деятельности системы официального электронного опубликования

Задача данной группы нормативных правовых актов — регламентация организации и деятельности системы официального электронного опубликования, структуры органов,

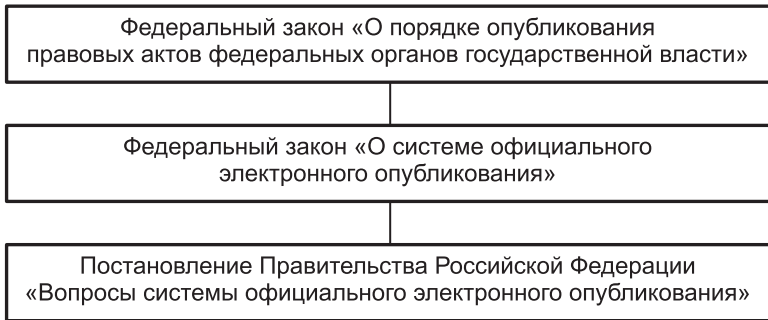


Рис. 31. Рекомендуемая подсистема нормативных правовых актов в сфере внутренней регламентации системы официального электронного опубликования (общая регламентация)

основных процедур по представлению, обработке, хранению и представлению информации; должностных инструкции сотрудников; системы безопасности, дисциплинарной ответственности; отчетности и т.д. (рис. 31, 32).

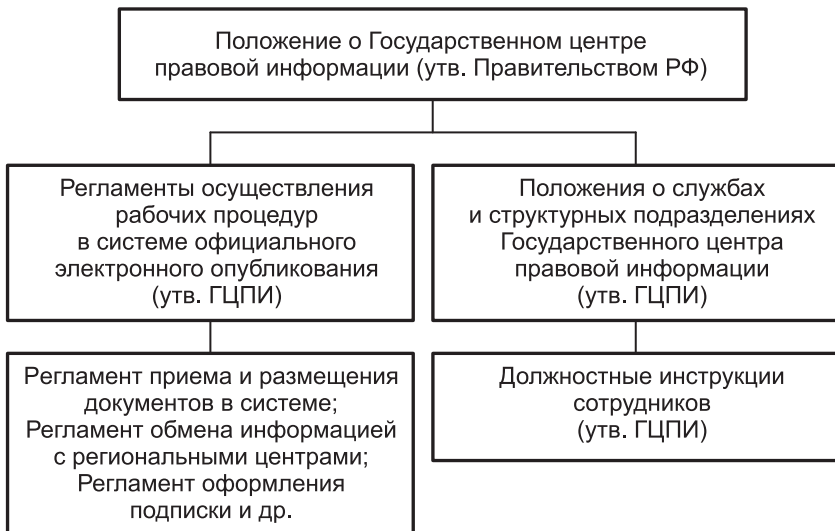


Рис. 32. Рекомендуемая подсистема нормативных правовых актов в сфере внутренней регламентации системы официального электронного опубликования (конкретное регулирование)

Правовая регламентация действий субъектов в моменты возможных «чрезвычайных ситуаций» в системе официального электронного опубликования

Эта группа нормативных правовых актов в основном представляет собой инструкции сотрудникам системы официального электронного опубликования по алгоритму их действий в условиях возможных «чрезвычайных ситуаций».



Глава 12

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

Система официального электронного опубликования, входящая в число важнейших подсистем государственного управления, будет работать в условиях нестабильности объекта управления, разнообразных «возмущающих факторов», а также возможных действий, направленных на вывод этой системы из строя. В этой связи необходимо хотя бы коротко обозначить основные виды факторов, направленных на вывод системы из строя, а также возможную технологию преодоления сбоев.

Вооруженное нападение на Российскую Федерацию, сопряженное с разрушением энергетической инфраструктуры, систем связи и передачи данных, систем обработки информации

Данная ситуация приведет к введению в стране или в отдельных местностях военного положения, осуществляемого на основе Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹. Ряд структур гражданского управления в этих условиях будет свернут, а управление страной, вполне возможно, будет передано в руки органов военного управления. Решения органов военного управления в этих условиях будут передаваться по всем доступным каналам связи, в том числе по системе официального электронного опубликования, если данная система или ее отдельные фрагменты сохраняют свою работоспособность. Для целей реализации задач военного положения в системе могут быть открыты дополнительные официальные страницы, а большинство других страниц — закрыты или приостановлены до особого распоряжения.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. Ст. 375.

Не исключено, что в послевоенный период придется вернуться к смешанной электронно-бумажной системе официального опубликования. Деятельность органов государственной власти и управления, судов, гражданский оборот будут обеспечиваться электронными правовыми базами данных на твердых носителях (СД-romы и флеш-память), коммерческими правовыми базами данных, а также бумажными версиями нормативных правовых актов, хранящимися в фондах публичных библиотек.

Масштабная электроэнергетическая авария

Одна из реальных угроз функционированию системы официального электронного опубликования — масштабная электроэнергетическая авария, которая приведет к временному приостановлению ее функционирования.

На случай подобной аварии должно быть предусмотрено резервное аварийное энергопитание системы официального опубликования. В случае если в нормативные сроки энергопитание не будет восстановлено, рекомендуется перейти на контрольные версии официальной базы данных, хранящиеся на СД-ромах, флеш-памяти, а также на использование бумажных версий нормативных правовых актов, имеющих в фондах публичных библиотек.

Аварийный выход из строя отдельных элементов инфраструктуры системы официального электронного опубликования

В случае выхода из строя отдельных элементов инфраструктуры системы официального электронного опубликования (например, системы ЭП, системы электронного визирования, или системы электронной подписки) предпринимаются экстренные меры для восстановления их нормального функционирования.

Задействуются резервные и (или) аварийные мощности системы официального электронного опубликования. Функциональные обязанности Государственного центра правовой

информации по утвержденной схеме может взять на себя один из крупных региональных центров правовой информации. Функциональные обязанности вышедшего из строя регионального центра правовой информации перераспределяются на один из действующих региональных центров правовой информации и т.д. Осуществление отдельных процедур (например, ввод и размещение информации, рассылка официальных копий и реестров), если это физически выполнимо, может переводиться в ручной режим (по крайней мере, для ограниченного круга приоритетных пользователей).

В случае если авария инфраструктуры носит длительный и масштабный характер, органам государственной власти и населению рекомендуется воспользоваться версиями официальных баз данных на твердых носителях (СД-ромах и флеш-памяти), а также пользоваться коммерческими базами данных, либо в наиболее тяжелых случаях перейти на пользование бумажными версиями нормативных правовых актов, хранящимися в фондах публичных библиотек. На определенный период государство может установить, что копии правовых документов, полученные из коммерческих баз данных, используются наравне с официальными.

Замещение официальной страницы ложной, подделка официальной электронной копии нормативного правового акта или официального электронного реестра

Подобного рода ситуации должны выявляться и расследоваться с помощью технических и оперативных средств, имеющихся в распоряжении центров правовой информации и правоохранительных органов. Выявленные случаи должны влечь возбуждение уголовного дела по ст. 272 УК РФ «Неправомерный доступ к компьютерной информации».

Если подделка официальной страницы, нормативного правового акта или реестра являлись средством совершения иного, более тяжкого преступления, ответственность должна наступать по совокупности преступлений.

Важно также, чтобы средства массовой информации разъясняли населению, прежде всего молодежи, что вторжение в

систему официального электронного опубликования расценивается законодательством не как «детская шалость», а как преступление.

Несоблюдение требования об обязательной экспертизе нормативного правового акта, размещаемого в системе официального электронного опубликования

Вполне возможно, что некоторые государственные органы и должностные лица попытаются обойти требование об обязательной экспертизе нормативных правовых актов, размещаемых в системе официального электронного опубликования. Подобные ситуации должны выявляться в ходе мониторинга опубликованных нормативных правовых актов, осуществляемого Министерством юстиции Российской Федерации, прокуратурой, федеральным и региональными центрами правовой информации, общественными объединениями, заинтересованными организациями и гражданами.

Наиболее адекватной реакцией на нарушение требования об обязательной экспертизе правового акта будет признание подобного нормативного правового акта недействующим вышестоящим органом государственного управления или судом.

Попытка обойти требование об обязательной публикации нормативного правового акта в системе официального электронного опубликования

Вполне возможно, что отдельные государственные органы или должностные лица попытаются «обойти» систему официального электронного опубликования с целью сокрытия принимаемых ими нормативных правовых актов. Подобные факты должны выявляться и опротестовываться прокуратурой России как факты нарушения законности.

Неопубликованные в системе нормативные правовые акты не должны применяться судами и органами государственного управления при разрешении конкретных дел. Права и обязанности, вытекающие из подобных неопубликованных

нормативных правовых актов, должны признаваться несущест­вующими.

Должностные лица, пытающиеся «обойти» систему офици­ального электронного опубликования, должны привлекаться к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения от должности.

Обнаружение «ошибки» в опубликованном в системе нормативном правовом акте

Практика подготовки и принятия нормативных правовых актов свидетельствует о том, что в деятельности государственных органов и должностных лиц подчас присутствуют небреж­ность, поспешность, не соблюдаются элементарные правила юридической техники и русского языка.

При обнаружении подобного рода «ошибок» в опублико­ванном в системе нормативном правовом акте органу государ­ственной власти или должностному лицу следует предложить подготовить новую редакцию нормативного правового акта, содержащую необходимые изменения и исправления.

Исключение из этого правила может быть сделано лишь для ситуаций, когда ошибка носит исключительно юридико-технический характер и произошла не по вине государственно­го органа (например, ошибка обнаружена в электронной визе Министерства юстиции). В подобных случаях, на наш взгляд, изменения могут быть внесены в уже опубликованную версию нормативного правового акта без принятия новой редакции.

Массированная PR-акция против введения системы официального электронного опубликования

Практика последнего времени свидетельствует о том, что любая государственная электронная система учета и контро­ля, имеющая целью навести порядок в определенной области отношений, становится объектом массированных PR-атак, шельмования и дискредитации, имеющих целью приостановить введение этой системы в эксплуатацию, доказать ее «нерабо­тоспособность», и, по возможности, вернуть систему учета и

контроля на «доэлектронный» уровень. Характерный пример — массированная, явно заказная кампания по дискредитации системы государственного учета алкогольной продукции.

Нельзя исключить, что система официального опубликования нормативных правовых актов, задевающая стереотипы отдельных чиновников, привыкших работать «в тени», также станет объектом ожесточенной массированной PR-атаки.

На наш взгляд, угрозе подобной PR-акции должна противостоять опережающая плановая работа по разъяснению государственным служащим и населению преимуществ и достоинств системы официального электронного опубликования, а также четкая своевременная реакция ученых, специалистов, экспертов, депутатов на грубые необоснованные домыслы и обвинения, связанные с необходимыми мероприятиями по внедрению современных информационных технологий.



Заключение

В настоящей монографии рассмотрен комплекс вопросов официального электронного опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации, включая историю официального опубликования в России и имеющийся по данному вопросу зарубежный опыт.

Рассмотрены проблемы действующей бумажно-электронной системы официального опубликования нормативных правовых актов, обоснованы принципиальные подходы к новой электронной в своей основе системе официального опубликования.

В монографии даны рекомендации организационно-правового и технического характера в отношении субъектов, объектов и основных процедур системы официального электронного опубликования, предложены (в предварительном эскизном варианте) некоторые интерфейсы будущего информационного правового портала этой системы. Внесены предложения по нормативно-правовому регулированию организации и деятельности системы официального электронного опубликования. В качестве приложений даны концепции двух федеральных законов, разработка и принятие которых является необходимой политико-правовой предпосылкой для начала движения к системе официального электронного опубликования нормативных правовых актов.

Результаты, полученные авторами монографии, позволяют перейти к двум этапам работы:

1. Внесению в План законопроектных работ Правительства Российской Федерации концепций двух указанных в приложениях федеральных законов, что позволит приступить в официальном порядке к их разработке с последующим рассмотрением на заседании Правительства Российской Федерации и внесением в Государственную Думу в качестве законодательной инициативы Правительства Российской Федерации.

2. Переходу к более детальной проработке и техническому проектированию системы официального электронного опубликования по тем аспектам и направлениям, которые представляются достаточно очевидными (субъекты и объекты системы официального электронного опубликования, основные процедуры, официальный интернет-портал правовой информации, официальная страница государственного органа, система передачи данных, организация архива нормативных правовых актов, система безопасности, система электронной экспертизы и др.).

Авторы монографии полагают, что в целях экономии времени первая, политическая задача (продвижение законопроекта в Государственной Думе), и вторая, техническая (дальнейшее проектирование системы), могут осуществляться параллельно.

Последовательное и своевременное внедрение системы официального электронного опубликования, насколько позволяют судить экспертные оценки и косвенно — опыт других стран, способно дать существенный экономический и социальный эффект. Экономический эффект выразится в экономии средств и материальных ресурсов, которые сегодня тратятся на печатное размножение нормативных правовых актов (при этом на переходный период печатное опубликование предполагается сохранить). Социальный эффект видится в расширении и облегчении доступа граждан и организаций к правовой информации, появлении мощного эффективного канала информирования, использование которого должно позитивно отразиться на эффективности государственного управления в целом.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПРИМЕРНЫЙ СПИСОК НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ВВЕДЕНИЯ В ДЕЙСТВИЕ СИСТЕМЫ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. Федеральный закон «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» (см. Приложение 2).

2. Модельный закон субъекта Российской Федерации «О порядке опубликования нормативных правовых актов (в соответствующем субъекте)».

3. Правовой акт органа местного самоуправления «О порядке опубликования нормативных правовых актов местного самоуправления».

4. Федеральный закон «О системе официального электронного опубликования правовых актов» (см. Приложение 3).

5. Постановление Правительства РФ (вариант: Указ Президента Российской Федерации) «Вопросы системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов».

6. Инструкция Государственного центра правовой информации «О порядке взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с системой официального электронного опубликования правовых актов».

7. Постановление Правительства РФ «Об обязательной экспертизе нормативных правовых актов».

8. Инструкция Министерства юстиции Российской Федерации «О порядке проведения обязательной и добровольной

экспертизы нормативных правовых актов и их электронном визировании».

9. Модельный договор с редакцией СМИ о порядке и сроках печатного опубликования нормативных правовых актов.

10. Устав или Положение о Государственном центре правовой информации. Утверждается Правительством Российской Федерации.

11. Положения о службах и структурных подразделениях Государственного центра правовой информации. Утверждаются Государственным центром правовой информации.

12. Должностные инструкции сотрудников. Утверждаются Государственным центром правовой информации, региональными центрами правовой информации.

13. Регламенты осуществления рабочих процедур в системе официального электронного опубликования (регламент оформления документов, регламент приема и размещения документов и др.). Утверждаются Государственным центром правовой информации.

14. Регламент обмена информацией с региональными центрами правовой информации. Утверждается Государственным центром правовой информации.

15. Положение о порядке оказания услуг организациям и гражданам. Утверждается Государственным центром правовой информации.

16. Регламент информационной безопасности в системе официального электронного опубликования. Утверждается Государственным центром правовой информации.

17. Регламенты действий сотрудников Государственного и региональных центров правовой информации в условиях чрезвычайных ситуаций. Утверждаются Государственным и региональными центрами правовой информации в рамках единой согласованной политики информационной безопасности.

**КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ПОРЯДКЕ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ
НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования,
круг лиц, на которых распространяется действие
законопроекта, их новые права и обязанности**

Данный федеральный закон призван урегулировать порядок официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Предмет регулирования федерального закона — общественные отношения, связанные с опубликованием (обнародованием) и вступлением в силу нормативных правовых актов.

Целью законопроекта является создание современной системы опубликования нормативных правовых актов, обеспечивающей, с одной стороны, быстрое и эффективное обнародование нормативных актов государственных органов и должностных лиц, а с другой стороны, — беспрепятственный доступ граждан и организаций к этим нормативным правовым актам и получение в необходимых случаях их официальных копий.

Основная идея законопроекта заключается в обеспечении перехода от действующей системы официального опубликования, в которой нормативные правовые акты публикуются первоначально на бумаге, к системе официального электронного опубликования, в которой приоритет будет принадлежать электронной форме опубликования нормативных правовых актов.

**2. Место будущего закона в системе действующего
законодательства**

Данный федеральный закон развивает и конкретизирует часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые норматив-

ные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Одновременно данный федеральный закон направлен на обеспечение реализации части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» и части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 «О классификаторе правовых актов» (в ред. Указов Президента Российской Федерации от 5 октября 2002 года № 1129 и 28 июня 2005 года № 736) данный федеральный закон относится к отрасли законодательства, определяющей основы конституционного строя Российской Федерации, классификационный код 010.140.030 — «Порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов».

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений

В настоящее время отношения, составляющие предмет правового регулирования предлагаемого к принятию федерального закона, регулируются (в хронологическом порядке):

Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 года № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» (в ред. указов Президента РФ от 9 августа 1994 года № 1664, от 1 декабря 1995 года № 1207);

Федеральным законом от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных кон-

ституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»;

Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»;

Указом Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 1178 «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов»;

Указом Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента РФ от 16 мая 1997 года № 490, от 13 августа 1998 года № 963, от 28 июня 2005 года № 736);

Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (в ред. постановлений Правительства РФ от 11 декабря 1997 года № 1538, от 6 ноября 1998 года № 1304, от 11 февраля 1999 года № 154, от 30 сентября 2002 года № 715, от 7 июля 2006 года № 418);

Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 31 декабря 1997 года № 3-ФКЗ; от 19 июня 2004 года № 4-ФКЗ; от 3 ноября 2004 года № 6-ФКЗ; от 1 июня 2005 года № 4-ФКЗ; от 30 января 2007 года № 1-ФКЗ; от 2 марта 2007 года № 3-ФКЗ);

Федеральным законом от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»;

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ, от 8 февраля 2001 года № 3-ФЗ, от 7 мая 2002 года № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 года № 169-ФЗ, от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, от

19 июня 2004 года № 53-ФЗ, от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ, от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ, от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ, от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 203-ФЗ, от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ, от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ, от 18 июля 2006 года № 111-ФЗ, от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ, от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ, от 25 октября 2006 года № 172-ФЗ, от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ, от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ (в ред. от 18 октября 2007 года), от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ, от 23 марта 2007 года № 37-ФЗ, от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ, от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ, от 18 июня 2007 года № 101-ФЗ, от 19 июня 2007 года № 133-ФЗ, от 21 июля 2007 года № 191-ФЗ, от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ, от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ, от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, от 29 марта 2008 года № 30-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П, от 12 марта 2002 года № 9-П, Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ);

Предлагаемый к разработке федеральный закон призван заменить Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»; в иные федеральные правовые акты, регулирующие порядок опубликования, возможно внесение изменений и дополнений.

Принятие предлагаемого к разработке федерального закона потребует системного совершенствования законодательства об опубликовании нормативных правовых актов также в субъектах Российской Федерации и на уровне местного самоуправления.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

Предполагаемый к разработке Федеральный закон направлен на совершенствование порядка опубликования нормативных правовых актов, приведение его в соответствие с достигнутым в стране уровнем социально-экономического и правового раз-

вития, а также современным уровнем развития информационных технологий.

В случае его принятия прогнозируется достижение следующих позитивных последствий:

обеспечение удобного для граждан и организаций доступа к правовым решениям, позволяющее эффективно реализовать их конституционное право на доступ к нормативным правовым актам, принимаемым органами государственной власти и органами местного самоуправления: наиболее значимым результатом внедрения системы официального электронного опубликования станет новый уровень правовой культуры граждан и организаций и юридической защищенности их прав;

обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления современной высокотехнологичной системой информирования граждан и организаций о принимаемых ими правовых актах;

обеспечение устойчивого гарантированного хранения массива принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления правовых актов, включая информацию об особенностях вступления в силу и действия этих актов;

повышение эффективности управления за счет упрощения и ускорения доступа граждан и организаций к правовым актам органов государственной власти и органов местного самоуправления;

укрепление режима законности за счет создания условий для реального государственного и общественного контроля за нормативными правовыми актами, издаваемыми органами государственной власти и органами местного самоуправления;

повышение эффективности правоприменительного процесса и всей управленческой деятельности в целом за счет использования в обороте надежных официальных копий нормативных правовых актов;

комплексное развитие современных информационных технологий в смежных сферах государственного управления;

развитие теории и практики систематизации и кодификации законодательства, создание современных средств электронной систематизации и кодификации;

оптимизация форм законотворческой деятельности и языка законодательства;

сокращение затрат государства и органов местного самоуправления в связи с уменьшением объемов печатания правовых актов на бумажных носителях;

оптимизация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с негосударственной системой распространения правовой информации, а также организациями и учреждениями правового образования и воспитания.

Проект технического задания на разработку проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»

1. Основание разработки законопроекта, его форма, вид и рабочее наименование

Основанием разработки законопроекта является поручение Президента Российской Федерации (возможно также — план законопроектных работ Правительства Российской Федерации).

2. Заказчик и разработчики законопроекта

Оптимальные заказчики — Администрация Президента Российской Федерации — 103132, Москва, Старая площадь, 4.

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации — 103132, Москва, Старая площадь, 4.

Возможный заказчик — Правительство Российской Федерации — 103274, Москва, Краснопресненская набережная, 2.

Разработчик:

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации (в случае, если заказчик — Администрация Президента РФ);

Министерство юстиции Российской Федерации — 119991, Москва, ул. Житная, 14.

Соразработчики:

Министерство юстиции Российской Федерации (в случае, если разработчик — Государственно-правовое управление Президента РФ);

Министерство внутренних дел Российской Федерации — 19049, Москва, ул. Житная, 16;

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации,— 125375, Москва, ул. Тверская, д. 7;

Федеральная служба охраны, Спецсвязь ФСО России — 107031, Москва, Большой Кисельный пер., д. 4;

3. Перечень документов, подлежащих разработке

Разработке в рамках настоящего Технического задания подлежат:

проект федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»;

пояснительная записка к проекту федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»;

финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»;

перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению или изменению, дополнению или принятию в связи с принятием федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации», в том числе актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, необходимых для обеспечения действия федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»;

проект письма Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»;

проект распоряжения Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) о назначении официального представителя Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) по данному законопроекту.

4. Примерная структура законопроекта

Данный федеральный закон по своему содержанию развивает и конкретизирует часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

В первой части федерального закона закрепляются принципы, на которых основывается система официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации:

принцип единства системы официального опубликования, согласно которому нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления обнародуются посредством единой системы официального электронного опубликования;

принцип первичности официального электронного опубликования по отношению ко всем иным видам и формам официального опубликования;

принцип ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления за опубликование своих нормативных правовых актов в системе официального электронного опубликования;

принцип недопустимости применения нормативных правовых актов, не опубликованных в системе официального электронного опубликования;

принцип ничтожности правовых последствий, вытекающих из неопубликованных нормативных правовых актов.

Далее федеральный закон определяет виды нормативных правовых актов государственных органов и органов местного самоуправления, подлежащих включению в систему официального электронного опубликования. Устанавливается общая обязанность перечисления в положениях о государственных органах и органах местного самоуправления видов их норма-

тивных правовых актов, подлежащих обязательному опубликованию.

Исходя из того, что первичная публикация нормативных правовых актов будет осуществляться в электронном виде, федеральный закон должен установить обязательные реквизиты нормативного правового акта, определяющие порядок вступления его в силу.

Законодательно необходимо закрепить случаи и порядок осуществления обязательной экспертизы нормативных правовых актов в Министерстве юстиции Российской Федерации, его подразделениях на местах.

Учитывая, что сохраняется система официального печатного опубликования нормативных правовых актов, необходимо законодательно определить соотношение опубликования в электронном виде и опубликования в печатной форме. Первичным является официальное опубликование в электронной форме. Официальное опубликование в печатной форме осуществляется в необходимом для информирования граждан объеме на основании прямого указания закона, а также на основании договоров, заключаемых органами государственной власти с редакциями печатных изданий.

5. Виды, этапы и сроки работ:

Работа выполняется в 6 этапов:

Этап 1. Разработка текста проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» и пакета сопровождающих документов.

Срок окончания —

Этап 2. Согласование текста проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» и пакета сопровождающих документов с заинтересованными органами государственной власти.

Срок окончания —

Этап 3. Направление текста проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных право-

вых актов в Российской Федерации» и пакета сопровождающих документов на заключение в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и в Институт государства и права РАН.

Срок окончания —

Этап 4. Внесение проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» и пакета сопровождающих документов в Администрацию Президента Российской Федерации (в Правительство Российской Федерации).

Срок окончания —

Этап 5. Рассмотрение проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» в Администрации Президента Российской Федерации (в Правительстве Российской Федерации).

Срок окончания —

Этап 6. Внесение проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Срок окончания —

6. Порядок финансирования и смета расходов

На выполнение работ по разработке проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» и пакета сопровождающих документов проводится конкурс, на основании которого заключается Государственный контракт. Финансирование работ осуществляется в порядке и в сроки, установленные в Государственном контракте.

7. Приемка законопроекта

Согласованный с федеральными органами исполнительной власти законопроект направляется в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Институт государства и права РАН для

получения заключения на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия противоречий и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, а также соблюдения правил юридической техники.

В случае получения положительных заключений законопроект представляется ответственному за приемку. Ответственным за приемку законопроекта является Администрация Президента Российской Федерации (Правительство Российской Федерации).



КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О СИСТЕМЕ ОФИЦИАЛЬНОГО ЭЛЕКТРОННОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ»

1. Основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

Данный федеральный закон призван урегулировать порядок взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления с системой официального электронного опубликования.

Предмет регулирования федерального закона — общественные отношения, связанные с опубликованием (обнародованием) и вступлением в силу нормативных правовых актов органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Целью законопроекта является определение правовых основ деятельности системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов, обеспечивающей быстрое и эффективное обнародование нормативных актов государственных органов и должностных лиц, беспрепятственный доступ граждан и организаций к этим нормативным правовым актам и получение в необходимых случаях их официальных копий.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Данный федеральный закон развивает и конкретизирует часть 2 статьи 15 Конституции Российской Федерации, согласно которой «Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения».

Данный федеральный закон принимается в развитие положений, содержащихся в федеральном законе «О порядке

официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации».

Данный федеральный закон направлен на обеспечение реализации части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом», части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации «Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» и части 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации «Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 года № 511 «О классификаторе правовых актов» (в ред. указов Президента Российской Федерации от 5 октября 2002 года № 1129 и 28 июня 2005 года № 736) данный федеральный закон относится к отрасли законодательства, определяющей основы конституционного строя Российской Федерации, классификационный код 010.140.030 — «Порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов».

3. Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений

Федеральный закон «О системе официального электронного опубликования» регулирует отношения, которые в настоящее время не существуют, поэтому предшествующих нормативных правовых актов, которые бы регулировали бы данные общественные отношения, также не существует.

Вместе с тем в разработке законопроекта должны быть учтены нормативно-правовые и программные документы, регулирующие сходные и сопряженные общественные отношения. В их числе (в хронологическом порядке):

Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 года № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу фе-

деральных законов» (в ред. указов Президента РФ от 9 августа 1994 года № 1664, от 1 декабря 1995 года № 1207);

Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания»;

Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»;

Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 1995 года № 1178 «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов»;

Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» (в ред. указов Президента РФ от 16 мая 1997 года № 490, от 13 августа 1998 года № 963, от 28 июня 2005 года № 736);

Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 года № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации (в ред. постановлений Правительства РФ от 11 декабря 1997 года № 1538, от 6 ноября 1998 года № 1304, от 11 февраля 1999 года № 154, от 30 сентября 2002 года № 715, от 7 июля 2006 года № 418);

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (в ред. федеральных конституционных законов от 31 декабря 1997 года № 3-ФКЗ; от 19 июня 2004 года № 4-ФКЗ; от 3 ноября 2004 года № 6-ФКЗ; от 1 июня 2005 года № 4-ФКЗ; от 30 января 2007 года № 1-ФКЗ; от 2 марта 2007 года № 3-ФКЗ);

Федеральный закон от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов

от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ, от 8 февраля 2001 года № 3-ФЗ, от 7 мая 2002 года № 47-ФЗ, от 24 июля 2002 года № 107-ФЗ, от 11 декабря 2002 года № 169-ФЗ, от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, от 19 июня 2004 года № 53-ФЗ, от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ, от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ, от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ, от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 203-ФЗ, от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ, от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ, от 18 июля 2006 года № 111-ФЗ, от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ, от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ, от 25 октября 2006 года № 172-ФЗ, от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ, от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ (в ред. от 18 октября 2007 года), от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ, от 23 марта 2007 года № 37-ФЗ, от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ, от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ, от 18 июня 2007 года № 101-ФЗ, от 19 июля 2007 года № 133-ФЗ, от 21 июля 2007 года № 191-ФЗ, от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ, от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ, от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ, от 29 марта 2008 года № 30-ФЗ, с изм., внесенными Постановлениями Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П, от 12 апреля 2002 года № 9-П, Федеральным законом от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ);

Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

«Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года», одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 года № 1244-р.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65 (в новой редакции, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 года № 502).

Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

«Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», одобренная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 года № 632-Р.

Принятие предлагаемого к разработке федерального закона потребует системного совершенствования законодательства об опубликовании нормативных правовых актов, включая разработку пакета ведомственных подзаконных нормативных правовых актов, определяющих процедуры официального электронного опубликования.

4. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

Предполагаемый к разработке Федеральный закон направлен на создание современной системы официального электронного опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В случае его принятия прогнозируется достижение следующих позитивных последствий:

обеспечение удобного для граждан и организаций доступа к правовым решениям, позволяющее эффективно реализовать их конституционное право на доступ к нормативным правовым актам, принимаемым органами государственной власти и органами местного самоуправления: наиболее значимым результатом внедрения системы официального электронного опубликования станет новый уровень правовой культуры граждан и организаций и юридической защищенности их прав;

обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления современной высокотехнологичной системой информирования граждан и организаций о принимаемых ими правовых актах;

обеспечение устойчивого гарантированного хранения массива принятых органами государственной власти и органами местного самоуправления правовых актов, включая информацию об особенностях вступления в силу и действия этих актов;

повышение эффективности управления за счет упрощения и ускорения доступа граждан и организаций к правовым

актам органов государственной власти и органов местного самоуправления;

укрепление режима законности за счет создания условий для реального государственного и общественного контроля за нормативными правовыми актами, издаваемыми органами государственной власти и органами местного самоуправления;

повышение эффективности правоприменительного процесса и всей управленческой деятельности в целом за счет использования в обороте надежных официальных копий нормативных правовых актов;

комплексное развитие современных информационных технологий в смежных сферах государственного управления;

развитие теории и практики систематизации и кодификации законодательства, создание современных средств электронной систематизации и кодификации;

оптимизация форм законотворческой деятельности и языка законодательства;

сокращение затрат государства и органов местного самоуправления в связи с уменьшением объемов печатания правовых актов на бумажных носителях;

оптимизация взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с негосударственной системой распространения правовой информации, а также организациями и учреждениями правового образования и воспитания.

**Проект технического задания на разработку проекта
федерального закона «О системе официального электронного
опубликования»**

1. Основание разработки законопроекта, его форма, вид и рабочее наименование

Основанием разработки законопроекта является поручение Президента Российской Федерации (возможно также — план законопроектных работ Правительства Российской Федерации).

2. Заказчик и разработчики законопроекта

Оптимальные заказчики — Администрация Президента Российской Федерации — 103132, Москва, Старая площадь, 4.

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации — 103132, Москва, Старая площадь, 4.

Возможный заказчик — Правительство Российской Федерации — 103274, Москва, Краснопресненская набережная, 2.

Разработчик:

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации (в случае, если заказчик — Администрация Президента РФ);

Министерство юстиции Российской Федерации — 119991, Москва, ул. Житная, 14.

Соработчики:

Министерство юстиции Российской Федерации (в случае, если разработчик — Государственно-правовое управление Президента РФ);

Министерство внутренних дел Российской Федерации — 19049, Москва, ул. Житная, 16;

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации — 125375, Москва, ул. Тверская, д. 7;

Федеральная служба охраны, Спецсвязь ФСО России — 107031, Москва, Большой Кисельный пер., д. 4;

3. Перечень документов, подлежащих разработке

Разработке в рамках настоящего Технического задания подлежат:

проект федерального закона «О системе официального электронного опубликования»;

пояснительная записка к проекту федерального закона «О системе официального электронного опубликования»;

финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования»;

перечень актов федерального законодательства, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению или изменению, дополнению или принятию в связи с принятием федерального закона «О системе официального электронного опубликования», в том числе актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, необходи-

мых для обеспечения действия федерального закона «О системе официального электронного опубликования»;

проект письма Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) о внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования»;

проект распоряжения Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) о назначении официального представителя Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) по данному законопроекту.

4. Примерная структура законопроекта

Данный федеральный закон по своему содержанию развивает и конкретизирует федеральный закон «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации» (предполагается к принятию). Желательно, чтобы оба эти законопроекта разрабатывались параллельно и вносились в Государственную Думу «пакетом».

Федеральный закон «О системе официального электронного опубликования» регулирует общественные отношения, которые в настоящее время не существуют. Поэтому одна из важнейших задач данного закона — терминологическая. Он должен установить и закрепить систему правовых понятий, с помощью которых будет описываться и регулироваться соответствующая область общественных отношений.

Федеральный закон должен дать точное правовое наименование участников системы официального электронного опубликования — Государственный центр правовой информации, региональные центры правовой информации, субъекты (участники) системы официального опубликования нормативных правовых актов.

Федеральный закон должен определить объекты системы официального электронного опубликования — виды нормативных правовых актов, подлежащих включению в систему.

Федеральный закон должен урегулировать права и обязанности участников при осуществлении основных процедур официального электронного опубликования.

Одной из процедур, подлежащих урегулированию, является процедура электронного визирования проектов нормативных правовых актов в Министерстве юстиции Российской Федерации. Закон должен установить обязанность электронного визирования и правовое значение электронной визы.

Федеральным законом должен быть урегулирован порядок доступа граждан и организаций в систему официального электронного опубликования для получения правовой информации, в том числе — для получения официальных копий нормативных правовых актов и официальных реестров нормативных правовых актов.

Законодательного регулирования требует система информационной безопасности официального электронного опубликования, в том числе — статус и юридическое значение электронной подписи.

Наконец, законодательно должна быть определена ответственность всех участников информационного обмена за несоблюдение правил системы официального электронного опубликования и за причинение вреда этой системе.

5. Виды, этапы и сроки работ:

Работа выполняется в 6 этапов:

Этап 1. Разработка текста проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» и пакета сопровождающих документов.

Срок окончания —

Этап 2. Согласование текста проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» и пакета сопровождающих документов с заинтересованными органами государственной власти.

Срок окончания —

Этап 3. Направление текста проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» и пакета сопровождающих документов на заключение в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и в Институт государства и права РАН.

Срок окончания —

Этап 4. Внесение проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» и пакета сопровождающих документов в Администрацию Президента Российской Федерации (в Правительство Российской Федерации).

Срок окончания —

Этап 5. Рассмотрение проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» в Администрации Президента Российской Федерации (в Правительстве Российской Федерации).

Срок окончания —

Этап 6. Внесение проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Срок окончания —

6. Порядок финансирования и смета расходов

На выполнение работ по разработке проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования» и пакета сопровождающих документов проводится конкурс, на основании которого заключается Государственный контракт. Финансирование работ осуществляется в порядке и в сроки, установленные в Государственном контракте.

7. Приемка законопроекта

Согласованный с федеральными органами исполнительной власти законопроект направляется в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Институт государства и права РАН для получения заключения на предмет его соответствия актам более высокой юридической силы, отсутствия противоречий и пробелов в правовом регулировании общественных отношений, а также соблюдения правил юридической техники.

В случае получения положительных заключений законопроект представляется ответственному за приемку. Ответственным за приемку законопроекта является Администрация Президента Российской Федерации (Правительство Российской Федерации).

Оглавление

От издательства.....	3
Термины и определения.....	5
Список сокращений.....	10
Список использованных электронных источников	11
Введение	12
Глава 1. Зарубежный опыт официального электронного опубликования правовых актов.....	20
Глава 2. Страницы истории официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов в России.....	66
Глава 3. Официальное опубликование (обнародование) нормативных правовых актов в СССР и Российской Федерации..	95
Глава 4. Необходимость и предпосылки создания системы официального электронного опубликования	147
Глава 5. Общеправовые проблемы официального электронного опубликования.....	161
Глава 6. Официальное электронное опубликование: некоторые проблемы и подходы	200
Глава 7. Субъекты системы официального электронного опубликования	223
Глава 8. Объекты системы официального электронного опубликования.....	229
Глава 9. Основные процедуры в системе официального электронного опубликования	238
Глава 10. Структура и организация системы официального электронного опубликования	271
Глава 11. Регламентация системы официального электронного опубликования.....	278

Глава 12. Некоторые аспекты обеспечения безопасности системы официального электронного опубликования.....	286
Заключение	292

Приложения

Приложение 1. Примерный список нормативных правовых актов, не- обходимых для введения в действие системы официального элек- тронного опубликования.....	294
Приложение 2. Концепция проекта федерального закона «О порядке официального опубликования нормативных правовых актов в Российской Федерации»	296
Приложение 3. Концепция проекта федерального закона «О системе официального электронного опубликования»	307

Научное издание

ОФИЦИАЛЬНОЕ ЭЛЕКТРОННОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ:
ИСТОРИЯ, ПОДХОДЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Под редакцией заслуженного юриста Российской Федерации,
доктора юридических наук,
профессора Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» *В.Б. Исакова*

Редактор *И.В. Краснослободцева*

Корректор *Н.П. Самойлова*

Компьютерная верстка *Л.В. Тарасюк*

ISBN 978-5-8467-0084-0



Подписано в печать 15.03.2012 г.
Формат 60 × 90 ¹/₁₆. Бумага офсетная.
Офсетная печать. Гарнитура Minion Pro.
Усл. печ. л. 20,0. Тираж экз. Заказ .

ООО «Формула права»
107078 Москва, ул. Мясницкая, д. 48.
Тел.: (495) 788-86-50, 788-86-51

www.formulaprava.ru
e-mail: publisher@formulaprava.ru