



УДК 340.1
ББК 67.0

МОДЕРНИЗАЦИЯ ТЕХНОЛОГИИ ОПУБЛИКОВАНИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В РОССИИ

С.В. Бошно

Главная идея: интернет-опубликование законов и других правовых актов внедрено государством, но пока официальный портал правовой информации не стал каждодневным инструментом не только каждого гражданина, но и профессионального юридического сообщества. В статье проанализированы причины сложного перехода к электронному опубликованию, исторические традиции отечественного опубликования нормативных правовых актов, проблема судебной практики по вопросам опубликования официальных документов.

Ключевые слова: опубликование, нормативные правовые акты, интернет-опубликование, электронное опубликование, свод законов, консолидация, www.pravo.gov.ru.

Опубликование является важнейшим этапом правотворчества. Общественное значение данного института состоит в определении времени вступления нормативного правового акта в силу, а также реализации конституционной гарантии на ознакомление с правовой информацией.

История института официального опубликования в России насыщена событиями. Свод законов Российской империи [8] устанавливал, что законы обнародуются во всеобщее сведение Правительствующим Сенатом в установленном порядке и прежде обнародования в действие не приводятся. Начало советской истории опубликования положил Декрет Совета Народных Комиссаров от 30 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов», которым устанавливалось, что «постановление публикуется во всеобщее сведение. Днем вступления постановления в законную силу считается день опубликования его в официальной “Газете Временного Рабочего и Крестьянского Правительства”».

Уже в 1924 г. порядок опубликования был изменен [6]: некоторые постановления не под-

лежали опубликованию по специальному распоряжению¹. Важным было Постановление Совета Народных комиссаров СССР от 6 февраля 1925 г., в соответствии с которым акты публикуются в Собрании Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР, «Известиях ЦИК Союза ССР и ВЦИК» и в газете «Экономическая жизнь». Допускалось введение в действие законов и распоряжений по телеграфу и радио. Очередной пересмотр порядка опубликования произошел в 1958 году [9]. Была продолжена наметившаяся ранее линия сужения публикуемых документов. «Важнейшие из актов, 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». Именно этим актом были заложены правовые предпосылки для теневого правотворчества, о результатах которого широкая общественность не знала. В частности, было установлено, что 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. Таким образом, круг посвященных лиц был сокра-

щен, а требования к опубликованию еще более сужены.

Следующим этапом развития процедур опубликования был Закон СССР 1989 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами». Страна в этот период уже вступила на путь демократизации государственно-правовых институтов, но процесс опубликования пока не испытал на себе этого влияния.

Путь к конституционной норме ст. 15 состоял из множества неприметных на вид побед, которые в итоге должны переломить ситуацию: открыть законодательство для граждан. История новейшего (после 1993 г.) опубликования включает ряд принципиальных эпизодов и сегодня находится в состоянии развития. В течение последних 20 лет наиболее перспективные и одновременно острые направления: 1) переход от бумажных к машиночитаемым копиям, 2) продвижение интернет-опубликования.

Законодательство о законодательном процессе, нормативных правовых актах, опубликовании нормативных правовых актов находится в состоянии стагнации. основополагающие законы о законодательстве и законотворчестве не принимаются 20 лет исключительно по политическим мотивам, несмотря на очевидную социальную потребность. Вместо принятия современного закона об опубликовании вносятся фрагментарные изменения в акты, которым более 18 лет: Закон РФ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и Указ Президента РФ от 5 апреля 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов». Эти акты полностью устарели, и косметические изменения не могут кардинально изменить ситуацию. Относя эти документы к конституционному законодательству, отметим в целом недостаточное развитие конституционно-правового института опубликования нормативных правовых актов. Вместе с тем в те же годы на практически чистом месте создано, увеличивается и укрепляется информационное право. В рамках этой отрасли институт доступа к информации

успешно развивается. Политические интересы находятся, очевидно, в плоскости информационного общества. Правительством РФ была сформулирована задача «обеспечить полноту, достоверность, актуальность и доступность официальной правовой информации в электронном виде, в том числе за счет модернизации официального опубликования правовых актов, интеграции систем информационно-правового обеспечения органов государственной власти» [3].

И при сравнении конституционного и информационного подходов первый уступил свои позиции второму, но эта трансформация не служит гармоничному развитию системы права и системы законодательства. Гарантия опубликования нормативных правовых актов должна быть конституционной. Нельзя утопить право в череде других видов информации. Право – это не столько информация, сколько социально-культурная ценность.

В современных условиях тема официального опубликования должна занять достойное место в системе конституционных прав. Наибольшее значение приобретает аутентичность опубликованного текста принятому, наличие единого безальтернативного места опубликования, установление ответственности за достоверность информации на официальном портале.

ЗНАЧЕНИЕ ВОПРОСА ОБ ОПУБЛИКОВАНИИ

Следует отметить, что опубликование – это кратковременный эпизод в жизни нормативного правового акта. После официального опубликования закон хранится в общем массиве действующего законодательства в числе других документов. Значение опубликования состоит в том, чтобы определить, было ли это, где и кем было осуществлено, и был ли соблюден при этом определенный порядок. От ответов на эти вопросы зависит применение закона в целом и дата начала применения.

Если нет споров о том, был ли акт опубликован или нет, относительно даты его вступления в силу его опубликование не имеет значения, так как он действует, и это главное. Однако позволим себе напомнить, что дата публикации чаще всего не совпадает с датой

вступления акта в силу. В данном исследовании имеет значение только тот принципиальный факт, что в любом случае документ не применяется раньше его опубликования, за исключением случаев использования обратной силы закона. Мы имеем в виду, что в исключительных случаях с соблюдением конституционных ограничений закон может применяться к отношениям, возникшим до его принятия и до его опубликования. Но это тема отдельного исследования [1].

Цель опубликования: сделать текст доступным всем заинтересованным лицам для ознакомления, так как это условие применения закона. При рассмотрении споров судами исследуется факт: была ли у субъектов права возможность ознакомления с текстом или нет [10].

При этом важнейшим все же остается вопрос не о том, где опубликован впервые нормативный правовой акт, а имеются ли споры о факте его опубликования. Если споров нет – это благоприятная среда правовых форм. Наличие споров, а тем более их обилие свидетельствуют об обратном. И при этом форма предоставления официального опубликования (бумажная или электронная) является второстепенной, производной от содержания, сущности проблемы. Будем ли мы и дальше прятать документы, используя разные возможности? Будем ли мы намеренно путать граждан, предоставлять им неполную, противоречивую информацию о законодательстве или нет? Достаточно вспомнить, что все наиболее известные споры о «Системе» и «официальных текстах» были связаны с приватизацией важнейших экономических объектов. Правовые акты именно об этих объектах необыкновенным образом не публиковались на бумаге, а размещались (во всяком случае на день суда) в Системе. И Верховному Суду Российской Федерации [7] пришлось не раз приравнять совершенно не очевидные «синонимы» – официальное опубликование и официальный текст, чтобы не отменять «забытые» документы [5].

Вместе с тем может возникнуть вопрос о размещении текстов, если первоначально (до портала) документ был опубликован в газетах и журнале. Соответственно является ли размещение текстов на портале датой опубликования или нет? В строгом смысле закона

об опубликовании – нет, так как первоначально текст таких актов уже был официально опубликован в печатных (бумажных) изданиях. Собственно текст закона не исключает первого бумажного опубликования. Однако полагаем, в соответствии с задачами данного ресурса, при опережении бумажного опубликования все же следует размещать текст на www.pravo.gov.ru с отметкой о дате первого официального опубликования в другом официальном источнике. Во всяком случае сегодня на портале имеются даты опубликования во всех официальных изданиях.

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ И СПРАВОЧНЫЕ ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ (СПС)

Современное правовое информационное пространство Российской Федерации достаточно сложилось. У портала есть вполне достойные конкуренты, но это не исключает возможности занять достойное место в системе правовых ресурсов. Важнейшим является вопрос о том, что будет качественно выделять именно портал www.pravo.gov.ru. Назовем некоторые актуальные проблемы СПС: полнота, переходящая в исчерпывающее содержание (пользователь должен знать: если в этой системе нет акта, то он никогда не был официально опубликован и не издавался; достоверность (современный пользователь имеет низкие гарантии аутентичности правовой информации вообще и в электронной форме в том числе); скорость предоставления информации об изменениях в законодательстве (счет должен идти на часы, а не на дни); синхронизация разных нормативных правовых актов в один информационный массив; сохранение первоначальных копий опубликованных актов и ведение ответственной официальной консолидации редакций принятых нормативных правовых актов.

Таким образом, фактически дискуссия о привлекательности данного портала состоит в его конкурентоспособности с другими справочными правовыми системами. Это сложная задача, и она совсем иная, значительно шире, чем только официальное опублико-

вание правовых актов. Мы видим перспективы в новой систематизации законодательства, которая должна стать не только хронологической, но и тематической [2].

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ САЙТА

Основные предложения по развитию данного сайта выработаны нами в плоскости нумерации, цитирования, тиражирования и в некоторых других практико-ориентированных направлениях. На сайте внедрена нумерация размещенных документов. Номер состоит из 17 цифр и включает дату размещения текста на сайте. При этом следует иметь в виду, что нумерация – это самостоятельная проблема, которая требует комплексного решения для различных видов нормативных правовых актов. Что касается проектов законов, то имеется нумерация в законодательном органе. Номера законов также включают информацию об их видах (ФЗ или ФКЗ). Нумерация в пределах календарного года есть в каждом виде нормативного правового акта. Соответственно номер на портале будет в любом случае дополнительным к тому, который уже есть. Вместе с тем у нумерации на сайте есть перспективы использования при цитировании размещенных документов.

Полагаем, что нумерация на портале может стать темой перспективного исследования, в котором предстоит выяснить как юридическое, так и социально-политическое значение этого инструмента. Можно предположить, что эта связанная нумерация сможет послужить своеобразной гарантией от различных злоупотреблений и противоправных вмешательств. Отсутствие акта с определенным номером, а также появление акта без номера будут свидетельствовать о злоупотреблениях в деле официального опубликования. Но для того чтобы оптимизм был разумным, напомним про документы с номерами с добавлением букв или примечаний. Кстати, при размещении актов сегодня нет последовательной выборки именно всех номеров. Так, 31 декабря 2012 г. на портале опубликовано 47 документов: 46 законов и 1 указ. При этом нумерация портала не отражает последовательность номеров федеральных законов. Так, последовательно идут

законы: ФЗ № 188 – номер на портале 00012012012310020, затем ФЗ № 187 – номер на портале 00012012012310023, ФЗ № 286 – 000120120123114. При этом в порядке номеров не был опубликован ФЗ от 30 декабря 2012 г. «О внесении изменений в ФЗ “О наркотических средствах и психотропных веществах”». Он был опубликован только 4 января 2013 г. на портале, а в Российской газете он не был опубликован и на 10 января 2013 года.

Суммируя тенденции в нумерации документов, отметим сложность данной проблемы. У нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти есть нумерация, присваиваемая Министерством юстиции Российской Федерации в процессе регистрации. И она применяется, несмотря на номера, присваиваемые документам в органах, их издавших. Каковы будут положительные результаты новой нумерации, трудно предположить. Пока же отметим, что при действующем официальном опубликовании каждый нормативный правовой акт, публикующийся в Собрании законодательства Российской Федерации, имеет уникальный номер, размещенный вверху страницы в том же месте, где обычно размещается нумерация страниц. Но это не номер страницы – это номер опубликования. Эта сквозная нумерация начинается с 1 в первом номере каждого календарного года. Номер опубликования не меняется, пока не закончится документ. Следующий номер – другой документ. При цитировании указывается этот номер, например: СЗ РФ, 2005, Ст. 505. Такие номера публикации имеют законы, акты Президента РФ и Правительства РФ, международные договоры, соглашения, Постановления Конституционного Суда РФ.

При таком разнообразном учете у одного и того же документа имеется много различных номеров. Как видится, задача всех этих номеров одинаковая – облегчить поиск документов. Вместе с тем приходится констатировать, что именно эта задача не решена. В связи со сказанным номер на портале может дать разные результаты: способствовать поиску или затруднить его. Роль нумерации на портале может возрастать, если она будет использоваться для цитирования документов. Механизм официальных ссылок на опубликованные на портале документы пока

не сложился. При отсутствии официальных разъяснений выскажем рекомендацию использовать при цитировании указание на номер документа на портале: Федеральный закон от _____ № _____ (www.pravo.gov.ru – 000000000000). После накопления опыта работы сайта и, соответственно, цитирования актов из него у нас появится возможность оценить эффективность данной нумерации. Пока же мы можем только определенно сказать, что в информационно-правовой системе «Законодательство России» в информации к документу указан при ссылке на портал номер официального опубликования на портале.

По мнению председателя Совета Фонда Свободы Информации Ивана Павлова и эксперта Фонда сотрудника Института проблем правоприменения Европейского университета Михаила Позднякова, пользовательская востребованность www.pravo.gov.ru находится в зависимости от концепции портала. Информация только об опубликовании имеет узкопрофессиональное значение и не привлечет значительного количества пользователей. «Реализация концепции развития Портала должна включать доступ к законодательству с опорой на статус официального опубликования нормативных актов. Общую оценку работы Портала следует производить на основании работы раздела “Законодательство России”, так как именно этот сегмент наиболее востребован и его состояние будет определять популярность сайта» [4].

Пока принимаем поправки к закону об официальном опубликовании не сняты накопившиеся ранее проблемы, но созданы новые. Так, еще до принятия закона было три источника официального опубликования, а с принятием нового закона их стало больше – четыре. Полагаем, что имеются необходимость и некоторые предпосылки для выделения одного приоритетного с сохранением гарантий других источников. Рассмотрение действующих актов в сфере опубликования позволяет видеть приоритет электронного опубликования, нормативно закрепленный пока только за законами.

В этой связи полагаем, что одно из предназначений официального интернет-портала правовой информации в том, чтобы содержать все официально опубликованные документы.

Нерешенным пока остается вопрос получения копий актов, размещенных на официальном портале, соответствующих требованиям процессуального законодательства. Имеется определенная недоработка в формате. На сегодня pdf-формат только для вновь опубликованных актов, а консолидация дана уже в простом текстовом формате, что делает измененную версию неофициальной². Полагаем, что создатели данного ресурса взялись за решение сразу многих задач, чем поставили себя в трудные условия. Но для успешного развития надо отделить главное от второстепенного. В соответствии с Законом от 21 октября 2011 г. на данный портал возлагается задача официального опубликования, под которой понимается размещение в специальном формате вновь принимаемых законов, то есть законов, принятых позднее даты вступления в действие закона. Однако эта важнейшая функция полностью дезавуируется наименованием рубрики – «Новые поступления законодательства» (библиотечный термин никогда не использовался в законодательстве). Мы же понимаем под опубликованием размещение текста, аутентичного принятому, без изменений и искажений. И он должен храниться в этой базе данных с указанием даты размещения текста. При этом размещение текста в данной базе данных никак не связано с тем, опубликован ли данный текст на бумажном носителе или нет. Он все равно должен находиться в данном ресурсе. То есть любой документ, принятый после 10 ноября 2011 г., должен размещаться в данной системе. Если его нет в этой системе, значит его нет вообще. Информация о том, был ли он официально опубликован в печатных изданиях или нет, должна отражаться в справке к документу. Начиная с момента официального статуса данного портала дан исчерпывающий ответ на тему публикации нормативного правового акта определенного уровня. В противном случае мы не освобождаем гражданина от обязанности снова и снова заниматься изысканием правовых актов с сомнением, может быть, он был опубликован в другом источнике. В соответствии с законом источников может быть четыре, но в любом случае он должен быть официально опубликован на официальном портале. Это очень важно, иначе вся проведенная работа теряет смысл.

Полагаем, что основной ресурс этого портала, который обеспечит ему возможность занять достойное положение и стать востребованным, связан с официальным статусом его текстов. Государственный статус портала и ответственность уполномоченного по ведению органа государственной власти за полноту и достоверность могут качественно выделить портал из других похожих ресурсов.

С учетом проведенного исследования представляются обоснованными следующие рекомендации по развитию и совершенствованию концепции официального портала и отдельных его опций как существенного элемента доктрины официального опубликования:

– внедрение в правила юридической техники цитирования документов с использованием нумерации официального опубликования с портала;

– опубликование текста на портале вне зависимости от его официального опубликования в других источниках;

– установление на портале программы, позволяющей идентифицировать печать с этого ресурса;

– разработка и внедрение консолидированных текстов в новой официальной редакции;

– актуализация консолидированных текстов в короткий срок (в течение дня);

– совершенствование свойств базы данных «Законодательство Российской Федерации» как справочной правовой системы.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Распоряжения о неопубликовании могли отдавать Центральный Исполнительный Комитет, его Президиум, Совет Народных Комиссаров и Совет Труда и Оборона, их председатели, секретарь Центрального Исполнительного Комитета, Управляющий Делами Совета Народных Комиссаров или Совета Труда и Оборона Союза ССР.

² Данная проблема выходит за пределы настоящего исследования. В теории законодательной техники имеется инструмент «новая редакция». Это форма официального опубликования консолидированного текста. При официальном характере консолидированный текст может иметь формат pdf.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бошно, С. В. Обратная сила закона: общие правила и пределы допустимости / С. В. Бошно // Ваш налоговый адвокат. – 2008. – № 4. – С. 61–67.

2. Вершинин, А. П. Электронный Свод законов и правовая информация в России / А. П. Вершинин // Правоведение. – 2010. – № 10. – С. 98–108.

3. Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» // СЗ РФ. – 2010. – № 46. – Ст. 6026.

4. Павлов, И. Официальный интернет-портал правовой информации – pravo.gov.ru: взгляд пользователя / И. Павлов, М. Поздняков. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1956> (дата обращения: 20.01.2013). – Загл. с экрана.

5. Постановление Правительства РФ от 30 мая 1997 г. № 654 «О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 28 мая 1997 г. № 529 “О порядке обращения акций Российского акционерного общества “Газпром” на период закрепления в федеральной собственности акций Российского акционерного общества “Газпром”». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Постановление Центрального Исполнительного Комитета СССР от 22 августа 1924 г. «О порядке опубликования законов и распоряжений Правительства Союза СССР» // СЗ СССР. – 1924. – № 7. – Ст. 71.

7. Решение Верховного Суда РФ от 9 августа 2000 г. № ГКПИ00-178 «Об оставлении без удовлетворения жалоб о признании частично недействительным пункта 2 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 мая 1997 г. № 654 “О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 28 мая 1997 г. № 529 “О порядке обращения акций Российского акционерного общества “Газпром” на период закрепления в федеральной собственности акций Российского акционерного общества “Газпром”». – Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. Свод законов Российской империи. В 16 т. Т. 1 / под ред. И. Д. Мордухай-Болновского. – Спб. : Рус. кн. т-во «Детель», 1912. – Разд. 1, ч. 1, гл. 9, ст. 51.

9. 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» // Ведомости ВС СССР. – 1958. – № 14. – Ст. 275.

10. Федеральный закон Российской Федерации № 5-ФЗ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Российская газета. – 1994. – 15 июня (№ 111).

**MODERNIZATION OF PUBLICATION TECHNOLOGY
OF NORMATIVE LEGAL ACTS IN RUSSIA**

S.V. Boshno

Although Internet publication of laws and legal acts has been introduced by the government of Russia, the official online portal for legal information has not yet become an everyday tool for citizens or the professional legal community. The article discusses the reasons for this complicated transition to electronic publication, traces the historical traditions of the publication of normative legal acts in Russia, and analyses the problems of the judicial practice regarding the official publication of laws.

Key words: *publication, normative legal acts, Internet publication, electronic publication, digest of laws, consolidation, www.pravo.gov.ru.*