

О СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

© 2016 г. Валентин Николаевич Шельменков¹

Систематизация законодательства сегодня является объективной необходимостью. Она помогает законодателю (благодаря системному расположению правового материала) оперативно и быстро находить требующуюся информацию при разработке новых актов, выявлять имеющиеся недочеты, пробелы и противоречия, предпринимать попытки к их устранению. В то же время систематизация служит важным средством для правильного уяснения смысла правовых норм и надлежащего применения их на практике, делает законодательство более доступным широкому кругу людей, в том числе организациям, и тем самым дает им возможность защищать свои законные права и интересы. Систематизация законодательства, проведенная с использованием современных информационных технологий, есть важный шаг на пути развития во всех сферах правовой действительности и страны в целом.

Systematization of legislation today, is an objective necessity. It helps the legislator (thanks to the systematic arrangement of the legal material) quickly and efficiently find the required information in the development of new acts, identify shortcomings, gaps and contradictions and to attempt to eliminate them. On the other hand, classification provides an important tool for the correct understanding of the meaning of legal norms and their proper application in practice, makes the legislation more accessible to a wider range of people, including organizations, thus giving them the opportunity to protect their legitimate rights and interests. Systematization of legislation, carried out with the use of modern information technology, seems to be an important step towards development in all spheres of legal reality and the country as a whole.

Ключевые слова: систематизация, нормативный правовой акт, информационные технологии, информационная правовая система, система, база данных, информация, официальная правовая информация, неофициальная правовая информация, правовая культура.

Key words: systematization, legal act, information technology, legal information system, database, information, official legal information, informal legal information, legal culture.

В юридической литературе большинство правоведов придерживаются мнения, что систематизация законодательства способствует повышению эффективности реализации права в ходе правоприменения. Иными словами, успешно и качественно проведенная систематизация нормативных правовых актов в стране является залогом эффективного правоприменения.

Как справедливо отмечает И.Л. Бачило, фиксируется рост количества законов и других нормативных правовых актов, непрерывные правки и изменения в отдельные законы, которые неизбежно затрагивают содержание других правовых актов и требуют их изменения, в связи с чем систематизация законодательства требует особого внимания к себе. Создается впечатление, что система работает “сама на себя”, ибо практика не успевает реагировать на динамику правового регулирования².

О значении систематизации говорил Президент РФ В.В. Путин в послании Федеральному Собранию РФ от 3 апреля 2001 г.: «Нам давно уже нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые эко-

номические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно “размытые” в последние годы. Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере, как закон»³.

В советский период в России прослеживалось расширение арсенала средств и совершенствование инструментов для проведения работ по систематизации нормативных правовых актов⁴.

Следует отметить, что именно в советский период в России всерьез задумались над проблемой учета (как формы систематизации) существующего законодательства. Решение по данному вопросу представляется правильным и отвечающим потребностям грядущего нового информационного общества. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР “О мерах по дальнейшему совершенствованию хозяйственного законодательства” от 25 июня 1975 г.⁵ был создан Научный центр правовой информации при Институте Министерства юстиции СССР. Для ведения государственного учета союзного законодательства, а также ведомственных нормативных правовых актов была разработана и внедрена в эксплуатацию автоматизированная информационно-поисковая система “Законодательство”, заложившая основу даль-

¹ Старший преподаватель кафедры теории и истории права Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”, аспирант Всероссийского государственного университета юстиции (E-mail: shelmankov@inbox.ru).

Valentin Shel'menkov, senior lecturer of the Department of theory and history of law, National research University “Higher school of Economics”, post-graduate student Russian state University of justice (E-mail: shelmankov@inbox.ru).

² См.: Систематизация и кодификация информационного законодательства / Отв. ред. И.Л. Бачило. Сб. науч. работ. М., 2015. С. 9.

³ Росс. газ. 2001. 4 апр.

⁴ См.: Кудешикина О.Б. Систематизация отечественного законодательства. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2002. С. 3.

⁵ См.: Свод законов СССР. 1975. № 10.

нейшей практике использования информационных технологий в процессе систематизации нормативных правовых актов согласно Концепции правовой информатизации России, утвержденной Указом Президента РФ от 28 июня 1993 г.⁶

В свою очередь, в начале 90-х годов высокие технологии начали становиться реалиями повседневной жизни, проникать в различные социальные сферы. Информационные технологии позволяют накапливать, систематизировать и тиражировать значительные объемы правовой информации. Систематизация законодательства в электронном виде облегчает задачу выявления проблем с качеством нормативных правовых актов и повышает эффективность правоприменения.

Примечательно, что именно в 1990 г. были разработаны информационные правовые системы, которые стали основой для формирования системы комплексного информационного правового обслуживания граждан, организаций и государственных органов Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ “О президентских программах по правовой информатизации” от 4 августа 1995 г.⁷ систематизация законодательства есть одно из направлений государственной политики в сфере правовой информатизации, которая по отношению к систематизации является обеспечивающей деятельностью.

Действительно, сегодня в России в дополнение к уже существующему массиву законов создается еще множество нормативных правовых актов, которые часто противоречат друг другу, будучи принятыми – не реализуются, постоянно подвергаются внесению поправок и изменений, иногда даже не будучи опубликованными (т.е. вступившими в силу). Например, количество документов в системе “ГАРАНТ” за 2003 г. – 500 тыс., за 2008 г. – 3 млн, за 2014 г. – 30 млн. Из этого следует, что с ростом количества документов найти нужную информацию будет очень сложно. В 2015 г. интенсивность их принятия остается такой же. В условиях, когда законодательство динамично развивается, остро стоит проблема обеспечения стабильности в определенных сферах правоприменения. В частности, в 2014 г. предприниматели обратились к Президенту РФ с просьбой все же создать условия стабильного законодательства, в том числе и в сфере налогового обложения⁸.

Во всех информационно-правовых системах документы перед подключением в систему проходят одни и те же этапы обработки: регистрацию, получение аутентичных источников электронных копий документов, начальную юридическую обработку, подключение к поиску по разделам общеправового классификатора и к Энциклопедии ситуаций, включение в основной массив документов и актуализацию всего банка данных с учетом изменений законодательства, а также подключение графических образов официальной публикации. Организация всех технологических процессов проводится в информационно-правовых системах в соответствии с Указом Президента РФ “О классификаторе правовых актов” от 15 марта 2000 г.⁹

Автоматизированные системы по учету законодательства созданы и функционируют во многих органах государственной власти и иных организациях, а также используются гражданами. Сегодня пользование информационно-правовыми системами регулируется, в частности, Федеральным

законом “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.¹⁰

На современном этапе широкое внедрение информационно-правовых систем в деятельность по систематизации обусловлено не только объективной потребностью и необходимостью в использовании оперативных и эффективных способов приведения законодательства в системный вид, но также и в соответствии с Концепцией правовой информатизации в России. (За последние 20 лет был принят ряд постановлений и указов в дополнение к этой Концепции – все они сводились к идее широкого использования информационных технологий в деятельности государственных органов.) Например, в Указах Президента РФ 1993–1995 гг. подзаконные акты были направлены на внедрение и использование современных информационно-коммуникационных технологий в целях удовлетворения информационно-правовых потребностей государственных и общественных структур, юридических и физических лиц. Следствием реализации данной политики является создание в различных областях юридической деятельности информационных правовых систем, способных обеспечить качественно новый уровень информационной поддержки в процессе правотворчества и правоприменения.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации¹¹, Государственная программа “Информационное общество (2011–2020 годы)”¹², Стратегия развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 гг.¹³ включают в свой состав необходимость создания и функционирования информационных правовых систем.

Информационно-правовые системы способны обрабатывать документированную и иную правовую информацию. Документированной является информация, зафиксированная на материальном носителе и имеющая реквизиты, позволяющие определить ее местоположение в системе. Документированная правовая информация делится на официальную и неофициальную. Официальную правовую информацию согласно ст. 5 Федерального закона “Об обязательном экземпляре документов” от 29 декабря 1994 г.¹⁴ составляют сведения о документах, принятых органами трех ветвей власти и носящих обязательный, рекомендательный или информационный характер.

Неофициальную правовую информацию в информационно-правовых системах составляют различные сведения о праве и связанных с ним явлениях, которые представлены в неофициальной юридической литературе (научных монографиях, учебниках, статьях, справочниках и т.д.), а также содержатся в материалах, полученных от предприятий, учреждений, общественных организаций, граждан и других источников¹⁵.

Вряд ли стоит доказывать актуальность и практическую необходимость в использовании данных информационно-правовых систем сегодня, когда интенсивность федерального и регионального законодательства достигает рекордных результатов.

⁶ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 27. Ст. 2521.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 32. Ст. 3289.

⁸ См.: Росс. газ. 2014. 5 дек.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 12. Ст. 1260.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. I). Ст. 3448.

¹¹ См.: Росс. газ. 2008. 16 февр.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2014. № 18 (Ч. 2). Ст. 2159.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 46. Ст. 5954.

¹⁴ См.: Росс. газ. 1995. 17 янв.

¹⁵ См.: Правовая информация / Под ред. А.Ф. Шебанова. М., 1974. С. 9–12.

В процессе деятельности по систематизации нормативных правовых актов необходимым инструментом юриста становятся прежде всего информационно-правовые системы. Назначение информационно-правовых систем состоит в сборе, хранении и поиске правовой информации по запросам пользователей. Наиболее известными примерами подобных систем являются: информационно-правовая система (ИПС) “Законодательство”; АСОЗД (Правовое управление Аппарата Государственной Думы); ПК “Эталон” (НЦПИ при Минюсте России); справочные правовые системы: “ГАРАНТ”; “КонсультантПлюс”; “Кодекс”.

В плане систематизации законодательства, несомненно, заслуживает внимания опыт создания национальной системы правовой информации в Республике Беларусь, где структурой по учету правовых актов, ведению эталонного банка данных правовой информации и распространению правовой информации является Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, который с 1997 г. тесно сотрудничает в области правовой информации и создания правовых баз данных с Научным центром правовой информации при Минюсте России¹⁶.

Следует отметить, что представленные в системах (“ГАРАНТ”, “КонсультантПлюс”, “Кодекс”) документы не являются официальными и предназначены лишь для ознакомительных целей определенному кругу пользователей. Исключение составляет эталонный банк правовой информации НТЦПИ “Система”. Согласно Указу Президента РФ от 5 апреля 1994 г. № 662¹⁷ тексты правовых актов в машиночитаемом виде в этой системе являются официальными. Именно поэтому практически во всех информационно-правовых системах указан официальный источник публикации для официальных документов.

21 октября 2011 г. были приняты поправки в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания” от 14 июня 1994 г.¹⁸, в соответствии с которыми законный статус получил официальный портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). Начиная с 1 сентября 2014 г. законы и иные правовые акты субъектов Федерации публикуются на “Официальном интернет-портале правовой информации” (www.pravo.gov.ru)¹⁹.

Таким образом информационно-правовые системы содействуют выполнению государством функции по сбору всей правовой информации, обработке, систематизации, созданию свободного доступа к правовой информации (например, правовые блоки официального сайта Правительства РФ и др.). Охватывается практически вся территория России. У граждан, организаций отпадает необходимость напрямую обращаться в органы власти, так как информацию можно найти в информационно-правовых системах. При анализе федерального и регионального законодательства происходит существенная экономия времени.

За счет систематизации российского законодательства, осуществленной в информационно-правовых системах, использование их снимает необходимость функционирования в органах государственной власти служб по кодификации нормативных правовых актов или по крайней мере минимизирует их работу как по количеству специалистов, так и в содержательной части.

В перспективе планируется полностью перейти к автоматизированному анализу состояния законодательства и выявлению потребностей его обновления, систематизации и устранения пробельности. Однако вопрос целесообразности такого перехода в научной литературе остается дискуссионным. В свою очередь, Д.А. Керимов²⁰ настаивал на том, что законотворчество, как и любое другое творчество, не может быть полностью формализованным, а следовательно, компьютеризированным. Однако он не отрицал служебной роли современных информационных технологий.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что проведение систематизации с помощью новых информационных технологий имеет важный практический смысл. Компьютеры и вычислительная техника способны преодолевать человеческие возможности и проводить систематизацию законодательства с меньшими затратами, но в более короткие сроки, а главное – качественнее. Более того, в век господства медиа и других коммуникаций решить вопрос правовой информатизации общества не представляет сложности. Так почему бы государству не использовать предоставляемые возможности? Тем более что имеет место обратный процесс, согласно которому общество, получающее меньшую информацию, чем оно рассчитывает или нуждается, может резко и радикально выражать свое недовольство сложившейся ситуацией. Поэтому государство, проводя автоматизацию и компьютеризацию систематизационной деятельности, тем самым идет навстречу возрастающим информационным потребностям современного общества.

¹⁶ См.: Систематизация и кодификация информационного законодательства / Отв. ред. И.Л. Бачило. Сб. науч. работ. С. 44.

¹⁷ См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 15.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

¹⁹ См.: Указ Президента РФ «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на “Официальном интернет-портале правовой информации”» (www.pravo.gov.ru) от 2 апреля 2014 г. // Росс. газ. 2014. 4 апр.

²⁰ См.: Керимов Д.А. Система права и систематизация законодательства // Право и образование. 2003. № 1.