

*Государственная регистрация и официальная публикация
нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации
в электронном виде*

Конституция России закрепляет право каждого на информацию, а на органы государственной власти и местного самоуправления возлагает обязанность обеспечить возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы

Наибольший интерес среди всего массива официальных документов органов государственной власти и местного самоуправления представляют тексты правовых актов¹.

В этой связи возрастает значение завершающей стадии правотворческого процесса – официального опубликования нормативных правовых актов для всеобщего сведения.

В отличие от иных способов обнародования, целью которых также является доведение до сведения правовых актов (информативная функция), официальное опубликование носит удостоверяющий характер (документальная функция)². Как справедливо отмечает Г.Б. Романовский "обнародование" предполагает иную стадию законодательного процесса, отличную от опубликования нормативного акта и его вступления в силу, так как Конституция России указывает только на одно условие применения любых законов - официальное опубликование³.

Официальный порядок опубликования правовых актов нормативно урегулирован. Наиболее важные положения, касающиеся опубликования

¹ Хургин В. М. О механизме распространения официальных документов // Научно-практический журнал "Концепции". – 2000. - № 1.

² Пиголкин А.С. Официальное оглашение нормативных актов - самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение. - 1976. - № 6.

³ Романовский Г.Б. К вопросу о порядке вступления в силу нормативных актов субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 4.

законов и иных нормативных правовых актов отражены в Конституции Российской Федерации. Безусловно, позитивным моментом является то, что прямое конституционное оформление получило положение, устанавливающее связь опубликования акта с возможностью его применения⁴. Не опубликованные в установленном порядке акты, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу, и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Названные конституционные предписания являются одной из гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина, носят императивный характер и в равной мере распространяются на все законы и другие нормативные акты - как федерального уровня, так и уровня субъекта Российской Федерации⁵.

Введение норм, предписывающих необходимость опубликования актов, имеющих общеобязательное значение, как условие их дальнейшего действия, решает проблему открытости, доступности этих актов, обеспечивая тем самым возможность ознакомления с ними всех заинтересованных субъектов⁶.

Вступление нормативного акта в силу имеет принципиальное значение, так как именно с этого момента документ становится действующим, является основанием для возникновения, изменения, прекращения общественных

⁴ Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект // Журнал российского права. – 1998. – № 10 - 11. – С. 96.

⁵ Ишеков К.А., Тюрин П.Ю., Черкасов К.В. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (постатейный) // СПС Консультант Плюс. 2006.

⁶ Теория государства и права: Учебник для юридических вузов / А.И. Абрамова, С.А. Боголюбов, А.В. Мицкевич и др.; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Городец, 2003. 544 с.

отношений, на него можно ссылаться при обращении в судебные и иные правоохранительные органы⁷.

С.В. Бошно приходит к выводу, что судебная практика сталкивается со ставшей уже традиционной проблемой неопубликованных официальных документов⁸. Имеющиеся судебные прецеденты можно систематизировать по следующим направлениям: может ли применяться неопубликованный нормативный акт; может ли официальное опубликование заменяться другими способами доведения до сведения⁹.

В судебной практике наблюдались различные подходы к неопубликованным нормативным правовым актам. С одной стороны Верховным Судом РФ высказывалось мнение, что в этих случаях суду достаточно установить факт нарушения порядка регистрации и опубликования нормативного акта без проверки по существу доводов о незаконности содержания оспариваемого нормативного акта¹⁰. Такие решения Верховного суда РФ содержат следующие формулировки: "не влечет признание акта нормативным и факт его публикации"¹¹; "нормативность правового акта определена его содержанием, а не формой"¹²; "отсутствие регистрации акта не влияет на оценку нормативности, поскольку касается лишь порядка принятия и опубликования"¹³.

⁷ Романовский Г.Б. К вопросу о порядке вступления в силу нормативных актов субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 4.

⁸ Бошно С.В. Судебная власть об опубликовании нормативных правовых актов в связи с оценкой их действия и применения // Ваш налоговый адвокат. – 2009. – № 2

⁹ Бошно С.В. Нормативный правовой акт в условиях современной российской теории и практики // Ваш налоговый адвокат. – 2008. – № 11.

¹⁰ Потапенко С. Разграничение нормативных и ненормативных актов при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений // Российская юстиция. – 2003. – № 6.

¹¹ Определение Верховного суда РФ от 22 августа 2007 г. № 11-Г07-22.

¹² Определения Верховного суда РФ от 23 мая 2007 г. № 15-Г07-5; от 11 апреля 2007 г. № 55-Г07-3; от 4 июня 2008 г. № 39-Г08-2.

¹³ Решение Высшего арбитражного суда РФ от 16.06.2010 № ВАС-6978-6979/10

Однако большую распространенность получила позиция отказа в принятии заявлений об оспаривании неопубликованных нормативных правовых актов, мотивированная тем, что: "правовой акт можно считать нормативным не только при наличии в нем содержательных признаков нормативного акта, но и при условии соблюдения его формы опубликования (акт не опубликован, он сам по себе не влечет правовых последствий и не является нормативным"¹⁴; "возникновение права на судебную защиту по правилам главы гл. 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части) зависит от формы акта"¹⁵; "нормативность правового акта всегда связывается с его опубликованием (и регистрацией)"¹⁶. При этом не принимается во внимание, нарушены права заявителя оспариваемым актом или нет.

Такая практика имела место, несмотря на вынесенное определение Конституционного суда Российской Федерации¹⁷, в котором указано, что суд не может ограничиваться формальным установлением того, прошел ли обжалуемый акт государственную регистрацию и опубликован ли он в установленном порядке. Он также обязан выяснять, содержит ли этот акт нормативные положения, затрагивающие права и законные интересы граждан. Выявив, что нормативный правовой акт, содержащий такие положения, не зарегистрирован и не опубликован в установленном порядке, суды должны признавать его недействующим. Иное означало бы необоснованный отказ в судебной защите, что противоречит ст. 46 Конституции Российской Федерации.

¹⁴ Обзор судебной практики Верховного суда РФ за III квартал 2003 года // Бюллетень Верховного суда РФ. 2004. № 3. С. 21.

¹⁵ Определение Верховного суда РФ от 25 сентября 2007 г. № ГКПИ07-1206

¹⁶ Определения Верховного суда РФ от 10 октября 2007 г. № ГКПИ07-1261; от 14 марта 2007 г. № 86-Г07-3; от 19 октября 2007 г. № ГКПИ07-1291

¹⁷ Определение Конституционного суда РФ от 2 марта 2006 г. № 58-О "По жалобе гражданина Смердова С.Д. на нарушение его конституционных прав ч. 1 ст. 251 ГПК РФ" // Вестник Конституционного суда РФ. 2006. № 4. С. 48 - 49.

В постановлении Пленума Верховного суда Российской Федерации¹⁸ в полной мере была учтена правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу судебного оспаривания неопубликованных нормативных актов.

Однако в судебных решениях и после принятия указанного постановления встречается привычная формулировка отказа к принятию рассмотрения заявления: "обязательным условием признания допустимости оспаривания нормативного правового акта является официальное опубликование этого акта"¹⁹.

Что касается судебной практики относительно источника опубликования, то она еще более разнообразна, чем практика оспаривания неопубликованных нормативных правовых актов. Судебная практика сегодня "отказалась от абсолютизации опубликования как единственного способа признания акта действующим"²⁰. Опубликование является формой обнародования, происходящего от слова "народ" и всегда должно иметь своей целью и реально приводить к возможности ознакомления граждан с нормативным актом.

Суды редко критически подходят к источнику опубликования оспариваемых нормативных актов. Очень часто нормативный акт опубликован не в официальном источнике, что не оценивается судом. В качестве примера подтверждения обеспечения возможности ознакомления населения с содержанием нормативного правового акта, в связи с чем порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться

¹⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 10.06.2010) "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2008. – № 1.

¹⁹ Определения Верховного Суда РФ от 08.07.2008 № КАС08-318; от 22.10.2009 № КАС09-491; от 08.07.2008 № КАС08-318; от 6 декабря 2007 г. № ГКПИ07-1583; от 30 января 2008 г. № 1-Г07-18

²⁰ Бошно С.В. Нормативный правовой акт в условиях современной российской теории и практики // Ваш налоговый адвокат. – 2008. – № 11.

нарушенным (по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке)²¹ можно привести ряд исключительных случаев: размещение текста оспариваемого акта в справочных информационно-правовых системах "Гарант", "Консультант Плюс"²²; признание действующим правового акта, который был доведен до сведения заинтересованных субъектов права (публикация в отраслевом издании и рассылка)²³; публикация в неофициальном журнале и объявление всем работникам²⁴; распространение (без традиционной бумажной публикации) через научно-технический центр правовой информации "Система" (такой способ доведения до сведения Верховный Суд РФ истолковал как опубликование в установленном порядке²⁵); применение положений оспариваемого акта различными ведомствами, государственными организациями, судами, а также наличие текста нормативного правового акта в сети Интернет²⁶.

В некоторых из указанных случаев электронное и письменное опубликование признаются равнозначными. Тем не менее, замена одного

²¹ См.: п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 (ред. от 10.06.2010) "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации, №1, январь, 2008.

²² Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 22 июня 2006 г. № КА06-194 // <http://www.pravoteka.ru/pst/57/28016.html>. Имеются и противоположные решения, см.: решение Дзержинского районного суда г. Санкт-Петербурга от 21 октября 2005 г. // Институт развития свободы информации. Годовой отчет 2006 // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org>.

²³ Решение Верховного суда РФ от 15 июня 1999 г. № ГКПИ99-401 // Справочная правовая система "Консультант Плюс"

²⁴ Решение Верховного Суда Российской Федерации от 24 октября 2006 г. № ГКПИ06-852 по делу об оспаривании Инструкции о порядке прекращения (продления) службы в органах и учреждениях прокуратуры работников, достигших предельного возраста. Такие акты должны публиковаться в журнале "Законность"

²⁵ Решение Верховного Суда РФ от 9 августа 2000 г. № ГКПИ 00-178; решение Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2006 г. № ГКПИ06-124

²⁶ Определение Верховного Суда РФ от 26.12.2007 № 74-Г07-19. Обнародование нормативного правового акта субъекта Российской Федерации через электронную информационную базу (Интернет) не может признаваться нарушением порядка его опубликования.

способа доведения до сведения содержания нормативных правовых актов другим должна иметь социальное обоснование. Тенденция перехода к интернет-опубликованию представляется в определенной степени оправданной. Однако социально-экономическая обстановка в государстве пока не дает оснований для абсолютизации электронных информационных источников²⁷ и "узаконивания" компьютерных способов доведения до сведения²⁸, по крайней мере до тех пор пока это не будет законодательно установлено.

На федеральном уровне порядок официального опубликования нормативных правовых актов определен Федеральным законом от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания"²⁹, Указом Президента РФ 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"³⁰, а также правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации³¹. Порядок опубликования и вступления в силу актов, признанных Министерством

²⁷ Бошно С.В. Нормативный правовой акт в условиях современной российской теории и практики // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 11.

²⁸ Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. – 2004. – № 2.

²⁹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 8. Ст. 801.

³⁰ Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. ст. 2663.

³¹ Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (ред. от 15.05.2010) // Собрание законодательства Российской Федерации, 18.08.1997, № 33, ст. 3895; Собрании законодательства Российской Федерации от 24.05.2010); См. также Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 04.05.2007 № 88 "Об утверждении Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации" (ред. от 26.05.2009) (Зарегистрировано в Минюсте РФ 14.05.2007 № 9449) // Российская газета", № 108, 24.05.2007; Российская газета от 05.06.2009.

юстиции Российской Федерации не нуждающимися в регистрации, каждый федеральный орган исполнительной власти определяет самостоятельно.

Федеральные органы исполнительной власти определили десятки источников официального опубликования печатных и электронных. В некоторых ведомствах официальным источником опубликования признается официальный Интернет-сайт соответствующего органа³², отраслевое печатное издание с совместным опубликованием на официальном Интернет-сайте³³, либо сайт регистрируется как средство массовой информации в качестве электронного периодического издания³⁴.

В субъектах Российской Федерации порядок опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов устанавливается федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ. Это означает, что данная сфера отношений является предметом совместного ведения, так как общие принципы опубликования могут устанавливаться федеральным законом.

Конституция (устав) и закон субъекта Российской Федерации вступают в силу после их официального опубликования. Законы и иные нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу не ранее чем через десять дней после их официального опубликования³⁵. Конституционно-правовой

³² Приказ Министерства культуры РФ от 14.09.2009 № 633; Приказ Государственной фельдъегерской службы РФ от 15.10.2008 № 306 (утратил силу); Приказ Министерства регионального развития РФ от 17.03.2009 № 63 (утратил силу); Приказ Ространснадзора от 01.11.2008 № НЛ-1247фс (утратил силу). В новой редакции (от 10.07.2009), в качестве источника официального опубликования к сайту была добавлена еженедельная информационно-аналитическая газета "Транспорт России" // СПС "Консультант Плюс"

³³ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 16.06.2009 № 319н; Приказ Министерства регионального развития РФ от 29.12.2009 № 621 // СПС "Консультант Плюс"

³⁴ Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (номер свидетельства о регистрации СМИ – ЭЛ № ФС 77 – 37140)

³⁵ Пункт 5 статьи 8 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (ред. от 05.04.2010, с изм. от

смысл указанной нормы, выявленный Конституционным судом Российской Федерации³⁶ дает основания полагать, что общее регулирование, установленное указанным федеральным законом, не препятствует субъекту Российской Федерации самому определять порядок вступления в силу своих законов и иных нормативных актов. Это подтверждается также установленным правом органов государственной власти субъекта Российской Федерации на учреждение печатных средств массовой информации для обнародования (официального опубликования) правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации³⁷, а также судебной практикой³⁸.

Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством не урегулирован порядок вступления в силу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам, не касающимся защиты прав и свобод гражданина³⁹. Необходимость публикации таких актов может устанавливаться как специальное требование на уровне субъектов РФ, в качестве дополнительной гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина⁴⁰.

08.05.2010) // Собрание законодательства РФ", 18.10.1999, № 42, ст. 5005.; Российская газета от 07.04.2010.

³⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 10.03.2005 № 71-О "По запросу Самарского областного суда о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 8 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // Российская газета, № 102, 17.05.2005; "Вестник Конституционного Суда РФ", № 5, 2005

³⁷ ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

³⁸ Определение Верховного Суда РФ от 20.09.2006 № 9-Г06-15; Определение Верховного Суда РФ от 14.12.2005 № 88-Г05-17

³⁹ Обязанность публикации таких нормативных правовых актов не подтверждена и не опровергнута Конституционным судом РФ. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 14.01.2003 № 11-О "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о толковании статей 2, 15 (часть 3) и 18 Конституции Российской Федерации" // expert.consultant.ru/list/2005/0322.html

⁴⁰ В этом случае целесообразно определить порядок вступления таких актов в силу. Как отмечено Верховным судом РФ: "Вывод суда о том, что все нормативные правовые акты не могут вступать в силу до официального опубликования, является ошибочным,

Очевидно, что оперативное и полное ознакомление граждан с нормативными правовыми актами своего субъекта РФ представляет собой в весьма трудную задачу.

В целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов в Российской Федерации, реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации был создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации - федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации⁴¹, ведение которого возложено на Министерство юстиции Российской Федерации⁴². Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации направляются в территориальные органы Министерства юстиции России для включения в федеральный регистр и проведения правовой экспертизы на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

В федеральный регистр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов

поскольку федеральным законодательством это правило установлено только для тех актов, которые затрагивают права и свободы граждан". См.: Определение Верховного Суда РФ от 29.05.2001 № 83-Г01-08 "О признании противоречащими федеральному законодательству отдельных положений Закона Брянской области "О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области" // СПС "Консультант Плюс"

⁴¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации, 14.08.2000, № 33, ст. 3356; Собрание законодательства Российской Федерации, 25.01.2010, № 4, ст. 368

⁴² Постановление Правительства РФ от 29.11.2000 № 904 "Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации" (ред. от 20.02.2010) // Собрание законодательства РФ", 04.12.2000, № 49, ст. 4826; Собрание законодательства РФ", 01.03.2010, № 9, ст. 964,

Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

Информационно-технологическое обеспечение ведения федерального регистра осуществляется Научным центром правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации и центрами правовой информатизации Министерства юстиции Российской Федерации в субъектах Российской Федерации. Федеральный регистр в электронном виде представляет собой распределенную базу данных с использованием подсистемы "Нормативные правовые акты Российской Федерации" Единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России.

В соответствии со своими полномочиями в субъектах Российской Федерации также определяется порядок опубликования нормативных правовых актов, порядок государственной регистрации нормативных правовых актов, различные источники официального опубликования с различными тиражами (бюллетени, газеты, еженедельники, сборники, ведомости – как средства массовой информации, так и не являющиеся таковыми). Например, в Республике Марий Эл нормативные правовые акты подлежат официальному опубликованию в периодическом печатном издании "Марийская правда. Официальный еженедельник" (тираж 500 экземпляров)⁴³ и регистрации в реестре нормативных правовых актов (только акты органов исполнительной власти, которые не регистрируются в федеральном регистре)⁴⁴.

⁴³ Закон Республики Марий Эл от 06.03.2008 № 5-З "О нормативных правовых актах Республики Марий Эл" (ред. от 07.05.2010) // "Марийская правда", № 45, 15.03.2008; Марийская правда. Официальный еженедельник", № 17, 07.05.2010

⁴⁴ Приказ Министерства юстиции Республики Марий Эл от 25.05.2009 № 2-нп "Об утверждении Порядка ведения реестра нормативных правовых актов органов

В существующей системе опубликования нормативных правовых актов "в бумажной форме" можно выделить ряд недостатков, которые в полной мере относятся и к официальному опубликованию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: недостаточный динамизм, затруднения с определением начала действия правового акта, неидентичность различных версий официальных текстов⁴⁵; отсутствие возможности ознакомиться с полной актуальной редакцией нормативного правового акта (публикуются лишь изменения), публикация не в полном объеме (например, без приложений), проблемы с хранением огромного количества разнообразных бюллетеней и газет⁴⁶; ограниченность тиража и печатной площади⁴⁷; дороговизна изготовления и подписки, множественность источников официального опубликования (по данным Парламентской библиотеки, на конец 2002 года таких изданий было около 200)⁴⁸, что затрудняет поиск необходимой правовой информации.

Некоторыми авторами, в связи с этим, поддерживается идея о преимуществе концентрации всего нормативного материала в одном общедоступном источнике: единый печатный орган официального

исполнительной власти Республики Марий Эл" (Зарегистрировано в Минюсте Республики Марий Эл 25.05.2009 № 121220090003) // Собрание законодательства Республики Марий Эл", 26.06.2009, № 6, стр. 129

⁴⁵ Кодификация законодательства и эффективный механизм правового регулирования (рецензия на сборник "Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции" / Под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. (Исаков В.Б. Официальное электронное опубликование как необходимая предпосылка для перехода к системе непрерывной кодификации) // Журнал российского права. – 2009. – № 7.

⁴⁶ Червяковский А.В. Электронное официальное опубликование нормативных правовых актов. Доклад на XI Международной конференции "Право и Интернет" // <http://www.ifap.ru/pi/11/>

⁴⁷ Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Латушкин С.П., Белокопытов В.В., Шилович А.С. Официальное опубликование правовых актов на национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь // www.pravo.by/loginform/pdf/0106/50-53.pdf

⁴⁸ Гукова В.Г., Малахова Е.Л., Литвинова И.А., Родионова А.П. Об опыте законодательной деятельности и порядке опубликования нормативных актов субъектов Российской Федерации // Представительная власть – XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2003. Вып. 2-3. С. 32-34.

опубликования нормативных правовых актов разных уровней⁴⁹, единое издание, имеющее две формы бумажную и машиночитаемую⁵⁰, общероссийская правовая информационная система⁵¹, интегрированная база данных по системе правовой информации⁵², государственный информационно-правовой портал на котором участники законотворческой и нормотворческой деятельности (операторы портала) будут иметь возможность размещать нормативные правовые акты, кроме того предусматривается возможность автоматизированного взаимодействия с Единым порталом государственных (муниципальных) функций и услуг⁵³. По мнению А.О. Лебедева и А.В. Чаплинского "кризис источников" может быть преодолен созданием электронной правовой системы в форме базы официальных текстов, включаемых в нее после официального опубликования в периодическом издании (официальная электронная инкорпорация).⁵⁴

Есть основания полагать, что в настоящее время имеет место неполное и плохо доступное опубликование нормативных правовых актов. Фактически в Российской Федерации роль общепринятого источника нормативных правовых актов играют коммерческие справочные правовые системы, информация в которых не носит официального характера, и доступ к которым имеет существенные ограничения (ценовые и технологические).

Можно согласиться с В.М. Хуриным в том, что традиционные "бумажные" технологии в условиях повышающихся информационных

⁴⁹ Абрамова А.И., Рахманина Т.Н. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект // Журнал российского права. – 1998. – № 10. – С. 96.

⁵⁰ Только для федеральных органов власти. См.: Хургин В.М. Официальное опубликование правовых актов // Межотраслевая информационная служба. - 2003. - № 2. - С. 72-86.

⁵¹ Артамонов А.Н. Опубликование нормативных правовых актов и информационные технологии // Информационное право. – 2008. – №3.

⁵² Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов / И.Л. Бачило. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 249.

⁵³ Системный проект формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства // <http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.10295.html>

⁵⁴ Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Официальная электронная система правовых актов // Администратор суда. – 2009. – № 2.

нагрузок не могут справиться с возникшими проблемами⁵⁵. Государство обязано сосредоточить усилия на повышении качества жизни граждан путем электронного предоставления своих услуг, в том числе в сфере правовой информации⁵⁶. Сейчас получением информации, в том числе правовой, мы обязаны в основном компьютеру⁵⁷. Данная тенденция обусловлена большей практичностью баз и банков данных правовой информации, все большей доступностью сети Интернет, а также растущим объемом предоставляемой в электронном виде правовой информации по отношению к печатным изданиям⁵⁸.

Появление новых информационных технологий, активное использование сети Интернет поставило перед учеными и практиками вопрос о возможности официального опубликования правовых актов не только в бумажном (печатном), но и в электронном виде⁵⁹. "К вопросу, который на сегодня является перспективным, относится вопрос о правовом обеспечении официального электронного опубликования нормативных правовых актов всех уровней"⁶⁰.

У системы публикации нормативных правовых актов в электронном виде есть определенные преимущества: снижение финансовых, организационных и технических затрат на распространение нормативных правовых актов, сокращение сроков опубликования, возможность граждан

⁵⁵ Хургин В.М. Проблемы электронного опубликования правовых актов // НТИ. - Сер. 1. - 1996. - № 7. - С. 28-30.

⁵⁶ Мелюхин И.С. Информационное общество и баланс интересов государства и личности // Информационное общество, № 4-6, 1997 - С. 3-26

⁵⁷ Артамонов А.Н. Опубликование нормативных правовых актов и информационные технологии // Информационное право. – 2008. – № 3.

⁵⁸ Кашинский Ю.И., Сатолина М.Н., Латушкин С.П., Белокопытов В.В., Шилович А.С. Официальное опубликование правовых актов на национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь // www.pravo.by/leginform/pdf/0106/50-53.pdf

⁵⁹ См., например: Хургин В.М. Официальное опубликование правовых актов в электронном виде // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://dlib.eastview.com/browse/doc/10126220>

⁶⁰ Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов / И.Л. Бачило. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 249.

в любое время в любом месте познакомиться с текстами нормативных правовых актов (полными текстами, а не просто перечнями названий⁶¹) и другие.

Некоторыми авторами выявляются и недостатки электронного опубликования нормативных правовых актов. Так Д.В. Першеев⁶² отмечает, что добавление электронных источников опубликования только увеличит круг проблем, кроме того отмечаются проблемы информационной безопасности. А. Рыбко акцентирует внимание на ограничении прав отдельных граждан (которые не обладают достаточной компьютерной грамотностью) в случае если в качестве официального опубликования будет признано размещение акта только в электронном виде. С.Г. Маковецкая считает, что электронная публикация нормативных актов не является достаточной гарантией и способом проверки неизменности текста акта, так как публичный контроль не может быть заменен доверием к администратору сайта, где осуществляется официальная публикация⁶³. В связи с вышеуказанным опубликование нормативных актов в электронном виде считается одними авторами неперспективным направлением, другими возможным лишь в качестве дополнительного к "бумажному", третьи полагают, что в настоящее время нельзя отказываться от сложившейся системы официально опубликования⁶⁴.

Представляется, что недостатки электронного опубликования нормативных актов могут быть преодолены. Действующая система

⁶¹ Тедеев А.А. Информационное право; Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005.– С. 125

⁶² Интервью Першеева Д.В. журналу "Законодательство" // Законодательство. – 2006. – № 2.

⁶³ Маковецкая С.Г. Центр Гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ) Замечания к системному проекту электронного правительства // <http://sp-egov.ru/blog/archives/791>

⁶⁴ Червяковский А.В. Информационно-коммуникативные технологии и распространение правовой информации // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 23 – 25 октября 2007 г.). СПб., 2007. С. 247 – 249.

официального опубликования нормативных правовых актов в электронном виде в некоторых странах является подтверждением тому, что такая система может функционировать.

Во Франции электронная версия Официальной газеты (Journal officiel) имеет тот же самый статус, что и её печатное издание. Публикация административных актов и документов в официальном бюллетене министерства, распространяемом в электронной форме, имеет те же правовые последствия, что и бумажная публикация⁶⁵.

Например, в Бельгии, Италии, Франции, Эстонии⁶⁶ создан единый электронный орган официального опубликования нормативных актов⁶⁷. С 2003 года Бельгийский официальный журнал распространяется только в Интернете (на бумажном носителе публикуются только три экземпляра, один передается в Королевскую библиотеку Бельгии, второй – в Министерство юстиции (как хранителю), третий - в официальный журнал для обсуждения общественностью).

В Республике Беларусь к источникам официального опубликования отнесена электронная версия издания Национального реестра правовых актов Республики Беларусь, размещаемая на Национальном правовом Интернет-портале Республики Беларусь⁶⁸.

В Российской Федерации на государственном уровне также осознана необходимость решения вопроса об официальном опубликовании нормативных правовых актов в электронном виде.

⁶⁵ Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: колл. монография / под. общ. ред. И.Л. Бачило. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – 530. – С. 371

⁶⁶ См.: Талло И. Э. Эстония: уроки для России // Информационное общество. - 2002. - № 5-6. - С. 43-46.

⁶⁷ Талапина Э.В. Электронное опубликование нормативных актов: зарубежный опыт // Государство и право. 2009. № 7. С. 59.

⁶⁸ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь // <http://www.pravo.by/lawnews/about.asp>

Цель построения общенациональной правовой информационной системы, поставленная в Концепции правовой информатизации России⁶⁹ и в настоящее время является актуальной.

В 1996-1997 гг. было начато формирование организационно-технологической основы государственной системы распространения правовых актов (ГСРПА) в электронном виде информационную компоненту которой составляют ИПС ФСО России "Эталонный банк данных правовой информации "Законодательство России" и ИПС "Официальные и периодические издания правовой информации в машиночитаемом виде", телекоммуникационную компоненту – СПД "Атлас"⁷⁰.

В 2006 году в докладе Минэкономразвития Российской Федерации было предложено создать специализированный портал раскрытия государственной информации (электронный аналог Российской газеты, публикующей нормативные акты)⁷¹.

В ФЦП "Электронная Россия"⁷² в качестве одной из проблем, на решение которой направлена программа сказано, что размещение нормативных правовых актов в сети Интернет не является официальной публикацией.

Единая вертикально интегрированная государственная автоматизированная информационная система "Управление" должна обеспечить, в числе прочего, также "систематизацию и анализ нормативно-

⁶⁹ Указ Президента Российской Федерации от 28.06.1993 № 966 (ред. от 22.03.2005) "О Концепции правовой информатизации России" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации, 05.07.1993, № 27, ст. 2521; Собрание законодательства Российской Федерации, 28.03.2005, № 13, ст. 1137

⁷⁰ ГСРПА ориентирована в основном на информирование государственных органов, учреждений и организаций

⁷¹ Доклад Минэкономразвития России от 23 июня 2006 г. о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) (подготовлен в рамках реализации ФЦП "Электронная Россия (2002-2010 годы)" // <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/programs/doc1151490276094>

⁷² Постановление Правительства РФ от 09.06.2010 № 403 "О внесении изменений в федеральную целевую программу "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" // "Собрание законодательства РФ", 21.06.2010, № 25, ст. 3166

справочной информации, содержащейся в ведомственных информационных системах"⁷³.

Авторы системного проекта формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства также не обошли вниманием это "значимое направление формирования электронного правительства"⁷⁴.

Также следует отметить Указ Президента РФ 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"⁷⁵, согласно которому официальными являются тексты актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации, распространяемые в машиночитаемом виде⁷⁶ научно-техническим центром правовой информации "Система".

Конечно же, такое распространение в "машиночитаемом виде" нельзя признать официальным электронным опубликованием и согласиться с авторами высказывающими обратное⁷⁷. В этой связи верно отмечает С.В. Бошно: "систематическое и языковое толкование текста Указа приводит к выводу: выражения "официальное опубликование" и "официальный текст" не являются синонимами. В первом случае речь идет о процессуальной стороне правотворческого процесса, в котором с опубликованием

⁷³ Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 "О единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системе "Управление" // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.01.2010. №1. ст. 101

⁷⁴ Системный проект формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства // <http://minkomsvjaz.ru/news/xPages/entry.10295.html>. Созданием системного проекта, по заданию единого национального оператора инфраструктуры электронного правительства – ОАО "Ростелеком", занимались два научных центра - Высшая школа экономики и Академия народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации. Системный проект утвержден 13 июля 2010 года на заседании Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления

⁷⁵ Собрание законодательства РФ. 27.05.1996. № 22. ст. 2663.

⁷⁶ Возможно термин устарел и правильнее было бы говорить об электронном виде

⁷⁷ Хургин В.М. Проблемы электронного опубликования правовых актов // НТИ. - Сер. 1. - 1996. - № 7. - С. 28-30.

связывается возможность вступления правового акта в юридическую силу. Именно об опубликовании идет речь в Конституции РФ. Выражение "официальный текст" означает, что он является точным, гарантированным от фальсификаций"⁷⁸.

Опубликование национального стандарта в печатном издании и в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме, как допустимый способ опубликования, отражен в Федеральном законе "О техническом регулировании"⁷⁹.

Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления"⁸⁰ законодательно устанавливает доступ к информации о деятельности государственных органов (в том числе и субъектов РФ) в электронной форме, обязывает размещать в сети Интернет нормативные правовые акты, изданные государственным органом, включая сведения о внесении в них изменений, признании их утратившими силу, признании их судом недействующими, а также сведения о государственной регистрации нормативных правовых актов. Примечательно, что размещаемые в сети Интернет нормативные правовые акты признаются официальными и достоверными, но это, однако, не связано со вступлением их в силу и не является юридически значимым с точки зрения официального опубликования. Кроме того, термин "обнародование (опубликование)", по смыслу закона, связан со средствами массовой информации⁸¹, а термин "размещение" с сетью Интернет. Порядок официального опубликования

⁷⁸ Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике // Журнал российского права. – 2004. – № 2

⁷⁹ Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании" // Собрание законодательства РФ. 2002. № 52. ст. 5140

⁸⁰ Собрание законодательства РФ. 16.02.2009. № 7. ст. 776

⁸¹ В соответствии со статьей 12 Закона "О средствах массовой информации" не требуется регистрация средств массовой информации, учреждаемых органами государственной власти исключительно для издания нормативных и иных актов

законов и иных нормативных правовых актов указанным законом также не регулируется.

Отсутствует какая-либо единая система официального опубликования и вступления в силу актов органов государственной власти и в субъектах Российской Федерации.

Некоторые субъекты Российской Федерации признают источниками официального опубликования нормативных правовых актов информационные правовые системы. Например, в Омской области действовал порядок опубликования правовых актов, издаваемых главой администрации области в компьютерной справочной правовой системе "Консультант плюс. Омский выпуск"⁸².

В Пензенской области в качестве официального электронного источника опубликования определен федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также правовые системы, распространяемые научно-техническим центром правовой информации "Система"⁸³.

В Республике Ингушетия⁸⁴ федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации определен официальным электронным источником опубликования нормативных правовых актов Республики Ингушетия. Аналогичная норма установлена в Карачаево-Черкесской Республике⁸⁵ в отношении нормативных правовых актов Карачаево-Черкесской Республики.

⁸² См.: Постановление Главы администрации (губернатора) Омской области от 20 января 1998 г. № 16-п "О совершенствовании процедуры опубликования правовых актов администрации области" (утратило силу Указ губернатора Омской области от 1 октября 2001 г. № 203)// http://omsk.news-city.info/docs/sistemsw/dok_iegbo.htm

⁸³ Романовский Г.Б. К вопросу о порядке вступления в силу нормативных актов субъекта Российской Федерации (на примере Пензенской области) // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – № 4.

⁸⁴ Указ Президента Республики Ингушетия от 3 декабря 2003 г. № 276 "О мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации в Республике Ингушетия"// http://ingushetia.news-city.info/docs/sistemsr/dok_iergdi.htm

⁸⁵ Закон от 2 декабря 2002 г. № 48-РЗ "О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики" // http://karachaycherkessia.newscity.info/docs/sistemse/dok_iegovz.htm

В Ямало-Ненецком автономном округе в качестве средства массовой информации зарегистрирован официальный интернет-сайт исполнительных органов государственной власти⁸⁶.

В Республике Татарстан создан единый республиканский информационный ресурс в виде единого банка нормативных правовых актов Республики Татарстан, электронный вариант единого банка размещен в сети Интернет на официальном сайте Министерства юстиции Республики Татарстан⁸⁷.

Анализ законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, судебной практики, предложений ученых позволяет прийти к выводу, что субъект Российской Федерации обладает полномочиями по определению порядка официального опубликования нормативных правовых актов в электронном виде при условии, что такое опубликование реально доводит акт до всеобщего сведения.

Вариантами нормативно-правового закрепления статуса официальных электронных публикаций и придания юридической силы нормативным правовым актам, опубликованным в электронном виде, могут быть: специализированная автоматизированная информационная система; официальный сайт органа власти (возможно зарегистрированный в качестве электронного средства массовой информации (либо единый сайт на уровне субъекта Российской Федерации)); закрепление за текстами нормативных правовых актов в электронном виде официального статуса (аналог НТЦ "Система" с широкой сетью публичных центров правовой информации); электронная версия официальных печатных изданий, либо электронное средство массовой информации (издание без печатного аналога); придание официального статуса справочным правовым системам;

⁸⁶ Номер свидетельства - Эл № ФС 77 – 23443. Форма распространения – электронное периодическое издание

⁸⁷ Фархуллина Н.Н. Некоторые проблемы ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов в субъекте Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 19.

определение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации источником официального опубликования, либо создание регистра нормативных правовых актов на уровне субъекта Российской Федерации.

Выбор любого из представленных вариантов потребует от органов государственной власти субъекта Российской Федерации нормативно-правового определения (внесение изменений в существующий порядок опубликования, а скорее разработка систематизированного нормативного правового акта регулирующего весь комплекс вопросов опубликования нормативных правовых актов в электронном виде): официальности электронного опубликования нормативных правовых актов, технологических, программных, лингвистических и организационных требований к самой системе (бесплатный и круглосуточный доступ с помощью сети Интернет, удобная поисковая система, неизменность текстов нормативных актов после их официального опубликования, места и времени их опубликования, эквивалентность официальной электронной и бумажной публикации (в период их совместного существования), порядка вступления нормативных правовых актов в силу.

И всё же, несмотря на приведенное обоснование возможности официального электронного опубликования нормативных правовых актов на уровне субъектов Российской Федерации в целях обеспечения единства правового пространства России целесообразно определить единый порядок электронного официального опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Наиболее перспективным видится направление на изменение порядка ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепления за регистром статуса информационной системы по официальной регистрации и публикации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в электронном виде. Полезным было

бы объединение усилий Федеральной службы охраны Российской Федерации, научно-технического центра правовой информации "Система", имеющих опыт работы с государственной системой распространения правовых актов в электронном виде, а также Министерства юстиции Российской Федерации.

Вывод складывается из понимания того, что сложившийся в настоящее время порядок официального опубликования нормативных правовых актов не обеспечивает единство правового пространства, а потому ключевым направлением совершенствования законодательства в данной сфере должно стать реформирование этого порядка. Наиболее оптимальным обеспечением адекватного состояния правового пространства, удовлетворением потребности общества и государства в доступе к текстам нормативных правовых актов в современных условиях является электронная форма распространения правовой информации, а электронное опубликование, как часть этой деятельности, является наиболее перспективным способом решения проблемы доступа к правовой информации.

Безусловно "переход на электронную форму официального опубликования потребует и организационного, и технологического, и, естественно, правового обеспечения этого процесса"⁸⁸.

Но думается, что развитие человеческой цивилизации, пройдя путь обнародования законов от вырубания на камне и оглашения на площади к печатному станку, пришло к "цифре".

Смышляев Сергей Михайлович - соискатель кафедры правовой информатики Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина.

E-mail: Serge-s-gs@yandex.ru

⁸⁸ Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов / И.Л. Бачило. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. С. 249