

Правовая информация как основа для принятия решений в юридической сфере

Статья, первоначально опубликованная в сборнике конференции «Электронное законодательство: доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде»¹

Настоящий вариант статьи, исправленный и дополненный, представлен на сайт В.Б. Наумова www.russianlaw.net

Аннотация.

Юрист в своем правовом документе ссылается не на источник опубликования, а на акт как таковой. Для решения юридической задачи важно, чтобы используемая субъектом информация была полной и качественной, а методика поиска информации и принятия решения – осознаваемой и юридически правильной. Для обеспечения качества правовой информации требуется минимизировать ручной труд и дублирование работ.

Для юриста, чем шире база собственных знаний и навыков, тем большее количество задач-ситуаций возможно решить мгновенно, без применения поиска. Качество принимаемых решений зависит от качества образования и постоянного профессионального самосовершенствования. Но если решение возникшей задачи не является очевидным, качество решения зависит от методики поиска информации и качества ее источников.

Когда юрист ссылается (в суде, в своем правовом документе) на какой-либо правовой акт, он имеет ввиду оригинальный текст правового акта, а не его копию в каком-либо конкретном источнике, если, конечно, речь не идет о разночтениях в источниках официального опубликования. Принято делать формальную ссылку на Собрание законодательства Российской Федерации или иной официальный печатный орган, но бумажными источниками к настоящему моменту уже никто на практике не пользуется. Каким образом стороной получена информация – из надежного источника или нет, остается делом самой стороны.

Фактически ссылка делается на некий «виртуальный» правовой акт. В дальнейшем эта ссылка воспринимается второй стороной (или судом) исходя из собственных источников правовой информации, качество которых опять же остается делом этой стороны или суда. К настоящему моменту в реальности как государственные, так и частные потребители правовой информации руководствуются текстами коммерческих справочных правовых систем, достоверность информации в которых определяется договорами между ними и пользователями, а также договорами между ними и источниками правовой информации. Вот так вкратце выглядит к настоящему моменту процесс использования правовой информации.

В последнее время меняется ситуация в области электронной правовой информации, становится возможным использовать доступные бесплатно государственные информационно-правовые ресурсы², и коммерческие справочные правовые системы также открывают в свободном доступе существенную часть информации³, наблюдается внедрение новых ал-

1 <http://www.prlib.ru/EN-US/Lib/pages/item.aspx?itemid=51527>

2 www.pravo.gov.ru

3 Например, все тексты федеральных кодексов и законов, в их действующих редакциях, доступны в системе

горитмов поиска в правовых системах, которые могут повлиять на принятие решений⁴.

Попробуем рассмотреть две составляющие качественного решения – источники и методику.

1. Качество источников.

Учитывая то, что было сказано выше о ссылках на виртуальный текст правового акта, непосредственно оригинал правового акта (подписанный уполномоченным лицом собственноручной подписью) является фактически недоступным, его может видеть ограниченное число лиц. Как правило, протокольными службами соответствующего органа власти распространяется копия (так называемая «официальная рассылка») с печатью канцелярии, но без подписи. Юридически такая печать не означает аналога собственноручной подписи уполномоченного лица. На опыте автора, работавшего длительное время в области создания баз данных законодательства Республики Карелия, в качестве «официальной рассылки» иногда приходят документы «взамен разосланного» с исправлением опечаток. С опубликованием бумажных документов при такой технологии возникали различные проблемы.

Основной проблемой многих лет развития правовой информатизации было и остается то, что первоисточником документа является и признается его бумажный экземпляр, а электронные тексты правовых актов либо сканировались с бумажного, либо хранились принимающим органом в виде отдельных не систематизированных файлов и передавались по электронной почте, что не обеспечивало их достоверность и принуждало к проведению значительных объемов работ по внесению этих текстов в другие базы данных и их сверке с официальными источниками.

Также существует определенная проблема дублирования - по существу, по примерно одинаковой технологии параллельно создавались и велись базы данных Государственной системы правовой информации (ГСПИ, www.pravo.fso.gov.ru), Федерального регистра (zakon.scli.ru) и коммерческих производителей. Источники официального печатного опубликования (на федеральном уровне – «Российская газета», «Парламентская газета», Собрание законодательства Российской Федерации, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, на региональном уровне – определяемые законами субъектов Российской Федерации издания) также воспроизводят документ своими средствами верстки в виде простого текста, получая такую же рассылку. На каждом из этапов ручной обработки не исключены человеческие и технические ошибки. Поэтому система опубликования в условиях прихода электронных средств должна быть адекватным образом пересмотрена с тем, чтобы снять дублирование работ и обеспечить полноту, достоверность и актуальность.

После проблем опубликования текста наиболее важной является проблема качества и правового статуса редакций. Редакции документов с внесенными изменениями и дополнениями в большинстве своем не подписываются в порядке принятия самого акта и создаются, как правило, операторами, ведущими правовую базу. На данный момент правильность всех этих редакций можно проверить, как представляется, только сравнением редакций, сделанных в различных системах. Имеются сведения⁵, что рамках ГСПИ такую обработку проводят Государственная Дума (в части, широко говоря, законов) и Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации (в части указов и распоряжений Президента Российской Федерации).

Хотелось бы обратить внимание на то, что в будущем возникнет проблема применения электронной подписи (ЭП) в правовых документах. Собственноручную подпись невоз-

Кодекс, а в системе Консультант Плюс полный доступ в систему через Интернет открыт в нерабочее время

4 Речь идет о тех случаях, когда система отбирает пользователю «наиболее важные» по ее «мнению» документы из общей массы и пользователь полагается на этот отбор

5 Казаков Д.А. Использование современных информационных технологий в работе по учету и инкорпорации нормативных правовых актов <http://www.pvlast.ru/archive/index.341.php.rtf>

можно передать другому лицу, а подделка (подпись другим лицом) может быть в большинстве случаев выявлена экспертизой. Использование же ЭП в виде электронного ключа зависит только от того лица, которому ключ выдан, – оно может его передать другому, либо кто-либо может получить доступ к ключу помимо владельца. Внедрение систем банк-клиент с ЭП привело как к положительным результатам, так и к отрицательным – продажа так называемых «готовых фирм» усугубляется счетами, управляемыми дистанционно. Использование биометрических технологий при этом сложно внедрить. Поэтому, на наш взгляд, использование только ЭП в правовых актах может теоретически ухудшить ситуацию с аутентичностью подписи в правовых документах.

Представляется, что при изложенных условиях наиболее достоверной и рациональной была бы следующая процедура: вывод на печать из системы документооборота организации финального проекта правового акта, его подписание вручную, а затем сканирование подписанного оригинала, удостоверение одновременно графического и текстового вариантов ЭП протокольной службой и включение такого документа в государственный информационный ресурс. Редакции документов также должны создаваться в принимающем документе органе и, скорее всего, подписываться. Либо должна быть изменена юридическая техника подготовки правовых актов, когда правовой акт с внесенными изменениями должен издаваться как новый документ, одновременно отменяя правовой акт, действовавший в предыдущей редакции. После этого документы должны первично распространяться свободно и бесплатно самим принявшим органом, а вторично – коммерческими организациями (с последующей дополнительной обработкой, комментированием и т. п.)

2. Методика поиска и принятия решения на основе правовой информации.

В данном материале мы абстрагируемся от мотиваций, внутреннего убеждения, складывающейся практики и обычаев, иных психологических факторов, которые, безусловно, оказывают решающее значение при принятии решений. Однако, говоря о правовой информации, мы должны помнить, что для принятия качественного решения юридической задачи как таковой необходимо уделить внимание достаточности информации для принятия такого решения.

Решение юридической задачи с использованием поиска правовой информации заключается в том, чтобы определить правомерное поведение в имеющейся ситуации. Методу решения можно свести к следующему:

1. Анализ ситуации. Нахождение юридических фактов, которые могут породить юридические последствия. Выявление терминов, которые используются для информационного поиска.
2. Определение, какие возникают правоотношения, между какими субъектами и по поводу каких предметов.
3. Определение, какими отраслями права регулируются возникающие правоотношения. Анализ основных нормативных актов этих отраслей.
4. Нахождение конкретных норм права, регламентирующих возникающие правоотношения.
5. Поиск дополнительной информации о практике применения найденных норм – в подзаконных актах, комментариях, судебных решениях, применение общих принципов права.

Это описание в какой-то степени перекликается с задачей юридической квалификации⁶, однако на самом деле, в данном случае, представляется что задача несколько шире.

6 Власенко В.Н. Юридическая квалификация: критерии деления и виды. Журнал российского права, 2009. http://www.juristlib.ru/book_5457.html

Как определить границу достаточности информационного поиска для решения задачи? Для того чтобы задача считалась решенной, должны быть найдены наиболее частные, конкретные правовые нормы, применимые к правоотношениям, возникающим в данной ситуации, не противоречащие соответствующему законодательству, а также должно стать ясно, каким образом данные нормы применяются. В случае если конкретные нормы не найдены, необходимо искать более общие нормы. Если нет прямых норм, констатируется пробел в праве и применяются нормы по аналогии или общие принципы права.

Выполнить такое решение задачи возможно тогда, когда субъект осознает, что использована вся необходимая информация и что иной существенной информации по данной проблеме нет. Для этого поисковая база должна обеспечивать полноту. Но кроме полноты при этом важна и методика поиска. Если мы посмотрим на современные правовые системы, которые располагают примерно 5–8 млн полнотекстовых документов, то непосредственно нормативных правовых актов, являющихся действующими и актуальными последними редакциями, в них всего около 10–15 тыс., и это является основой правовой системы. Все остальное можно отнести к индивидуальным актам по частным вопросам, практике применения, доктрине и комментариям. Таким образом, в общей массе правовой информации доля тех актов, на основе которых необходимо принимать решение, очень мала.

Большинство людей не задумывается о том, как выбирать слова, которые надо задать при поиске в поисковых системах. Многие даже не отдают себе отчета в том, что компьютер не «знает» смысла слов, выбирая их по сочетанию букв, и только в последних версиях делаются определенные попытки учитывать этот смысл. В условиях, когда количество документов в системах, а вместе с ними и «информационного шума» увеличивается, пользователь должен очень четко использовать наиболее уникальные термины, относящиеся к его конкретной задаче. Юрист никогда не обращается к поиску в справочной правовой системе для того, чтобы просто найти документ как таковой а, по сути, всегда ищет решение стоящей перед ним юридической задачи. Самостоятельное же использование правовых баз неспециалистами без поддержки юриста представляется малопродуктивным, так как для квалифицированной защиты своих прав необходимы навыки и опыт.

В современных справочных правовых системах стали использоваться механизмы поиска, которые анализируют введенные слова, отбирают документы и ранжируют их исходя из сложных алгоритмов, делая попытку определить «наиболее важные» документы. Результат поиска стал все больше зависеть от этих алгоритмов. Тем не менее важность правильного выбора пользователем нужных терминов не вызывает сомнения.

Следует понимать, что для качественно проводимой аналитики по той или иной задаче недостаточно нахождения «наиболее популярных» документов, а требуется перебор полного списка документов, соответствующих заданному условию. Эта задача нереализуема, если нашлось слишком много документов, поэтому нужно сужать область поиска или увеличивать уникальность используемых в запросе терминов, например, пользуясь поиском фразы в кавычках.

В некоторых случаях цикл поиска нужно повторять, используя новые знания, полученные в предыдущем цикле.

Таким образом, при разработке поисковых систем, предназначенных для юристов, следует учитывать специфику отрасли, а пользователям при работе с такими системами для принятия качественного решения необходимо уделять внимание методике работы и достаточности информации. При осуществлении работ по правовой информатизации следует уделять внимание цели их проведения и результативности ее достижения.