

дународным договором РФ обращаться в межгосударственные органы по защите своих прав и свобод, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Например, в Европейский Суд по правам человека.

Межправительственные договоры (соглашения) заключаются руководителями правительств, либо министрами иностранных дел в пределах их компетенции.

Федеральные министерства и ведомства заключают межведомственные соглашения с зарубежными партнерами, как на *двусторонней*, так и на *многосторонней* договорной основе. Примером многостороннего договора может служить Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, подписанное 12 государствами — бывшими республиками СССР. В результате заключения такого межведомственного соглашения были утверждены нормы права, направленные на регулирование конкретных общественных отношений, в данном случае отношений, связанных с розыском и возвращением автотранспорта, с обменом нормативными актами, научно-технической литературой, информацией по вопросам деятельности сторон¹. Профессор А. С. Пиголкин подобную деятельность министерств назвал одним из видов правотворчества². Сегодня институт международных межведомственных соглашений является одним из источников российского права, поскольку международные соглашения министерств и ведомств Российской Федерации, находясь в конкретной правовой связи с другими частями системы права, содействуют решению практических вопросов в различных областях деятельности федеральных органов исполнительной ветви власти.

Международные межведомственные соглашения (договоры), хотя и представляют собой особый вид (форму) нормативных правовых актов, — это, прежде всего, подзаконные акты, которые разрабатываются и принимаются на основе актов, обладающих высшей юридической силой.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что результатом нормотворчества в Российской Федерации является законодательство (система законодательства), поскольку судебная практика по принятию судебных прецедентов, содержащих нормы права, де-факто источником права не признана.

Проблемы терминологии

При этом в науке и практике существуют три подхода относительного данного термина. Представители «узкого» подхода под законодательством понимают только совокупность различных законов. Другие авторы, кроме указанных актов, в данное понятие включают все нормативные акты, принимаемые высшими органами власти. Однако на практике распространение получила точка зрения, согласно которой под законодательством понимают всю систему нормативных актов, такое понима-

¹ Подробно о международных соглашениях МВД России см.: Сборник международных соглашений МВД России / сост. Т. Н. Москалькова, Н. Б. Слюсарь. М., 1996; Арзамасов Ю. Г. О правовой природе международных соглашений МВД России // Следователь. 1997. № 14. С. 20—22.

² Общая теория права : учебник для юридических вузов / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1995. С. 203—208.

ние законодательства обусловлено главным образом тем, что так исследуемый термин трактуется в нормативных правовых актах.

1.5. Нормативный правовой акт в электронной форме

Мы привыкли к тому, что нормативные правовые акты, в первую очередь — законы, появляются (публикуются, обнародуются) в бумажной форме. К бумажной форме нормативного правового акта привязаны все официальные ссылки на него. Хотя законы и иные нормативные правовые акты в настоящее время официально публикуются на официальном интернет-портале правовой информации (pravo.gov.ru), однако ссылку на интернет-публикацию государственный орган, скорее всего, не примет, затребует официальную копию на бумаге. Так же поступят и многие негосударственные организации. То есть первый шаг к официальной электронной публикации нормативных правовых актов сделан, но пока не сняты препятствия, которые мешают электронным публикациям работать в полную силу.

Опубликование нормативных правовых актов в бумажной форме существовало не всегда и, надо полагать, будет существовать не вечно. Формы внешнего выражения (обнародования, оглашения, опубликования) нормативных правовых актов постоянно развивались вместе с обществом и государством и имеют богатую историю. В настоящее время мир вступает в принципиально новую и пока еще плохо знакомую эпоху — эпоху официального электронного опубликования нормативных правовых актов.

Предваряя обсуждение по существу, необходимо сделать пояснение терминологического характера. Понятия «опубликование» и «обнародование», которые в настоящей монографии используются как синонимы, действительно близки и частично перекрывают друг друга, но полностью не совпадают. «Обнародование», с нашей точки зрения, — более широкое понятие, охватывающее все известные формы «доведения до народа» официальной правовой информации — провозглашение правового акта монархом, публичное оглашение правового акта на площадях, оглашение по радио и телевидению, публикация в официальном печатном органе или на официальном сайте в сети Интернет и др. «Опубликование» — одна из форм обнародования, связанная с «публикацией», — представлением текста правового акта в форме публикации — печатной или электронной — в официальном органе опубликования. Помимо чисто информационной функции опубликование может решать и иные задачи. Например, с фактом опубликования может быть связано вступление правового акта в силу, возникновение, изменение, прекращение некоторых правоотношений (амнистии, помилования, наступление обратной силы или переживание закона и т.д.).

Историческая справка

На наш взгляд, в официальном опубликовании (обнародовании) решений власти (на ранних стадиях это были защищаемые властью обычаи, судебные и адми-

нистративные прецеденты, затем — нормативные правовые акты) можно различить три эпохи (см. рис. 1.1).

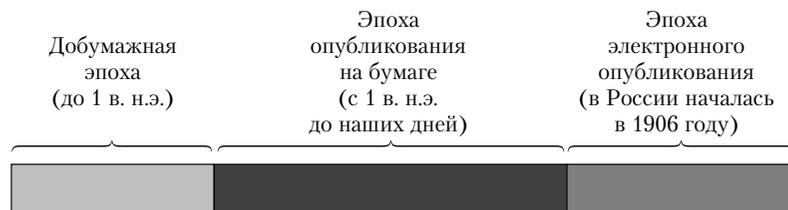


Рис. 1.1. Три эпохи официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

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

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

Согласно китайским летописям бумага была изобретена в 105 г. н.э. китайским чиновником Цай Лунем, которому якобы подала идею оса, строящая гнездо. Скорее всего, это красивый исторический миф. Современными исследованиями установлено, что бумагу в Китае делали и до Цай Луна. Так или иначе, примерно в I в. н.э. началась эпоха распространения бумаги. Но до полного торжества бумаги как средства официального опубликования правовых актов было, конечно же, далеко.

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

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

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

Но никакое господство не может быть вечным. В 1830-х гг. был изобретен электрический телеграфный аппарат. Несколько позднее, в 1850 г., — создан буквопечатающий телеграфный аппарат. И хотя, и в том и в другом аппарате еще присутствовала бумажная телеграфная лента, сам способ передачи информации не имел ничего общего с бумагой. В такой форме сделала свои первые шаги *электрическая* (электронная) эпоха передачи информации.

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

Электронная форма официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов вошла в жизнь благодаря целому ряду преимуществ, в числе которых: высокая скорость передачи информации; относительная (по сравнению с бумагой) дешевизна; удобство хранения документов в электронном виде; простота и легкость доступа к информационным ресурсам; удобство поиска информации; возможность неограниченного копирования и тиражирования правовой информации и т.д. Подробный анализ истории появления и развития электронной формы официального опубликования не входит в задачи настоящего параграфа. Однако отметим, что в Законе РСФСР от 13 июля 1990 . № 89-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» установил: «Акты Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его органов могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным и общественным организациям». Как видим, формы передачи законодательной правовой информации в электронном виде в этом правовом акте существенно расширились: к передаче по телеграфу добавились обнародование по телевидению и радио.

Приведенные выше примеры позволяют увидеть, что переход от бумажных носителей к электронным происходит не одномоментно. Между добумажной и бумажной, между бумажной и электронной эпохами официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов существует переходный период, когда одни технологии постепенно «вступают в силу», а другие — постепенно прекращают использоваться (на рис. 1.1 это обстоятельство показано соответствующими переходами от одного этапа к другому).

Свои периоды и этапы имеет, по-видимому, и электронная эпоха официального опубликования правовых актов. В настоящий момент можно с определенной долей уверенности разграничить три периода: с 1906 по 1994 г., с 1994 по 2011 г. и после 2011 г.

Какие же события произошли в указанные годы, позволяющие говорить о наступлении новых периодов в эпохе официального электронного опубликования?

В 1906 г., как отмечалось выше, электрическая форма передачи информации в России получила официальное признание.

5 апреля 1994 г. Президентом РФ Б. Н. Ельциным был издан Указ № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов», которым Президент прекратил издание информационного бюллетеня «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации» и учредил вместо него информационный бюллетень «Собрание законодательства Российской Федерации». Этим же указом был признан *официальный характер* законов, распространяемых в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система» (п. 1, 2): «Федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации “Система”... Тексты федеральных законов, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации “Система”, являющиеся официальными».

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

В 2011 г. системой официального электронного опубликования был взят следующий важный рубеж. По инициативе Президента РФ Д. А. Медведева был принят Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания”», которым было установлено, что федеральные законы, федеральные конституционные законы, указы и распоряжения Президента РФ в обязательном порядке публикуются в электронном виде на Официальном интернет-портале правовой информации.

Сегодня едва ли не каждый день приносит информацию о расширении сферы применения электронных технологий, переводе в электронную форму не только законодательства, но и делопроизводства Правительства РФ, министерств и ведомств, органов судебной власти. Со всей очевидностью приближается следующий принципиальный рубеж рассматриваемой эпохи, состоящий в том, что электронная форма официального опубликования правовых актов из подчиненной станет *основной*, а бумажная — *вторичной*, вспомогательной. Образно говоря, бумажная и электронная формы опубликования правовых актов должны «поменяться местами». Данная перспектива ставит перед законотворческой и правоприменительной практикой, юридической наукой и образованием ряд вопросов, которые требуют научного осмысления. В частности, это вопрос о том, как будет выглядеть, какую форму примет нормативный правовой акт, возникающий и функционирующий в электронной форме.

Вряд ли кто-нибудь станет спорить, что существующая технико-юридическая форма нормативного правового акта — одно из достижений отечественной юридической культуры. Эта форма складывается не одновременно, в ней непосредственно отражаются особенности развития общества, государства, права, «юридическая стилистика» соответствующего периода.

Технико-юридическая форма федеральных законов и федеральных конституционных законов приобрела свой современный вид после принятия Федерального закона от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опублико-

вания и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Принятие Конституции РФ потребовало по-новому определить технико-юридическую форму законодательных актов, а также указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, нормативных правовых актов министерств и ведомств и т.д. Оформление федеральных законов и других актов федерального уровня выступило в качестве образца для выработки новой формы правовых актов субъектов Российской Федерации.

С точки зрения развития законодательной техники, современная форма нормативных правовых актов является несомненным шагом вперед. Так, например, у федеральных законов и федеральных конституционных законов появился подзаголовок, указывающий на дату принятия (одобрения) документа соответствующей палатой парламента. Резко сократился круг постановлений нормативного характера, подменявших в какой-то степени законы. Из практики законотворчества полностью исчезла такая форма, как законы, одобряющие ранее принятые указы Президиума Верховного Совета и т.д. Вместе с тем существующая технико-юридическая форма нормативных правовых актов сложилась в эпоху традиционного «бумажного» делопроизводства и не отражает реальностей наступающей «цифровой эпохи». Все более очевидно, что «традиционным» нормативным правовым актам присущи недостатки, мешающие их обработке и хранению в электронных информационных системах, препятствующие эффективному поиску и использованию этих документов пользователями. В числе наиболее существенных недостатков можно отметить следующие.

1. *Многопредметность*. Нередко нормативные правовые акты посвящаются не одному, а нескольким разнородным вопросам. В качестве примера можно привести Федеральный закон от 8 декабря 2011 г. № 423-ФЗ «О порядке безвозмездной передачи военного недвижимого имущества в собственность субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга и Севастополя, муниципальную собственность и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями).

Данный Закон определяет порядок передачи недвижимого военного имущества в собственность субъектов РФ и муниципальную собственность, однако одновременно вносит изменения в четыре других федеральных закона, причем в одном случае — не в первичный законодательный акт, а в закон о его изменении, что является нарушением законодательной техники (во избежание коллизий все изменения и дополнения должны вноситься не в законы об изменениях и дополнениях, а в первичный, основной законодательный акт).

В Государственной Думе существует практика, когда «горячие», требующие ускоренного принятия поправки «подгружаются» в ближайший более-менее подходящий по тематике нормативный правовой акт. В результате нормативные правовые акты теряют единство содержания, они с трудом индексируются и, соответственно, плохо ищутся в информационно-правовых системах. Поисквые запросы выдают вместе с нужной информацией

огромное количество информационного шума. На ручной разбор полученной в результате поиска «корзины» приходится тратить немалое количество времени и сил.

2. *Неэргономичность.* Законодательная практика совершенно не учитывает того обстоятельства, что современные методы работы с правовой информацией предполагают чтение законодательных текстов с экрана компьютера, без распечатки их на бумаге.

Пример

В практике автора был случай, когда изменение требовалось внести в абз. 92 весьма объемного финансового документа. Найти этот абзац на экране компьютера оказалось трудоемкой задачей. После нескольких неудачных попыток, которые приводили к разным результатам, пришлось пронумеровать абзацы вручную, чтобы однозначно и безошибочно выделить среди них 92-й.

Законодательные тексты нередко строятся таким образом, что взаимосвязанные смысловые элементы бывают «разбросаны» по различным частям нормативного правового акта. Это характерно, например, для российского избирательного законодательства, где одна статья может занимать несколько страниц текста. Работать с подобными документами крайне утомительно, так как приходится постоянно «прокручивать» текст на экране «взад и вперед», удерживая в памяти его отдельные элементы.

Разумеется, совсем избежать «крупных» юридических тестов невозможно. Более того, разработка и принятие крупного кодифицированного нормативного правового акта обоснованно считается достижением законодательной техники, поскольку приводит к сокращению количества нормативных правовых актов, совершенствованию системы законодательства, упорядочению юридической терминологии, появлению оригинальных юридических конструкций и т.д. Однако взаимосвязь «крупных» кодифицированных нормативных правовых актов и «текущего» законодательства должна быть существенным образом оптимизирована. На нынешней стадии развития российской правовой системы текущее законодательство должно осуществляться преимущественно в форме законов о поправках в «базовые» кодифицированные нормативные правовые акты. Недопустимо подменять изменение и дополнение кодифицированного нормативного акта принятием самостоятельного постоянно действующего закона по тому же вопросу: подобная практика ведет к неоправданному «раздуванию» объема законодательства, запутыванию его системы, подрыву влияния и авторитета крупных кодифицированных нормативных правовых актов. Недопустимо, когда терминология текущего федерального закона «конфликтует» с терминотехникой базового кодифицированного акта (Федеральный закон «Об акционерных обществах» и ГК РФ). Крайне нежелательно принятие законов «смешанного» характера, которые, имеют собственное постоянное содержание и одновременно являются законами о поправках, как, например, Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. *Отсутствие необходимых реквизитов.* В традиционной «бумажной» форме нормативного правового акта отсутствует ряд необходимых реквизитов, необходимых для его правильного понимания и применения. Речь идет, прежде всего, о дате опубликования и дате вступления в силу нормативного правового акта (а также дате, с которой правовой акт утратил юридическую силу). В условиях, когда, например, федеральный закон может быть опубликован в четырех независимых официальных источниках («Российской газете», «Парламентской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», а также на Официальном интернет-портале правовой информации), отслеживание источника первого официального опубликования, от которого будет отсчитываться дата вступления закона в силу, представляет собой непростую задачу. Неправильное определение даты вступления закона в силу, в свою очередь, повлечет принятие необоснованного правоприменительного решения и, соответственно, его последующую отмену.

Неопределенность в отношении дат опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов отчасти устраняется наличием официальных и неофициальных баз данных правовой информации, которые тщательно отслеживают и фиксируют источник первого официального опубликования и, стало быть, позволяют правильно определить дату вступления нормативного правового акта в силу. Но как быть с теми, кто по разным причинам не имеет доступа к справочным базам правовой информации или не умеет ими пользоваться?

Пример

При подготовке к принятию упомянутого выше Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» автором этих строк было организовано в Комитете по законодательству Государственной Думы рабочее совещание с редакторами юридических изданий, осуществляющих официальное опубликование нормативных правовых актов. На обсуждение было вынесено предложение о размещении в подзаголовке публикуемого федерального закона еще одного дополнительного реквизита — даты вступления закона в силу. По логике законодательского процесса данный реквизит должен был бы формироваться первым публикатором федерального закона под контролем Президента и Федерального Собрания. Присутствовавшие на рабочем совещании редакторы официальных изданий единодушно отвергли подобное предложение, указав, что публикатор федерального закона не может и не должен брать на себя решение столь ответственного юридически значимого вопроса. Очевидно, что в рамках печатной формы опубликования законов данная проблема вообще вряд ли разрешима, но она вполне разрешима при переходе к электронной форме опубликования.

4. *Отсутствие стандартной кодификационной обработки.* Нормативные правовые акты, рассылаемые по стране в бумажной форме, до сих пор обрабатываются децентрализованно ведомственными справочно-кодификационными службами. Для этих целей используются картотеки, картоматы, ведение служебных «контрольных экземпляров» нормативных правовых актов. Одной из популярных техник кодификационной работы до недавнего времени были «вклейки и вычеркивания», когда дополнения

подклеивались в бумажную версию нормативного правового акта, а места, утратившие силу, — вычеркивались. Разумеется, в современных условиях для ведения «контрольных текстов» широко используется электронная техника.

Сопоставление «контрольных» экземпляров одних и тех же нормативных правовых актов (кодексов), используемых в правовых подразделениях различных федеральных органов, проведенное в свое время по инициативе Правового управления Аппарата Государственной Думы, обнаружило в них десятки разночтений. И это неудивительно. Дело не только в ошибках или неаккуратности кодификаторов, хотя и они подчас имеют место. Нередко сам законодатель дает указания столь общего характера («изменить наименование по всему тексту закона», «включить термин по всему закону в соответствующем роде, числе и падеже»), что они понимаются и реализуются кодификаторами по-разному. При сохранении децентрализованной кодификационной обработки нормативных правовых актов исключить подобные ситуации на будущее невозможно. Приведенные примеры говорят о том, что существующая технико-юридическая форма «бумажных» нормативных правовых актов не лишена недостатков, которые в современных условиях становятся все более и более заметными.

Как, по нашему мнению, мог бы выглядеть нормативный правовой акт, адекватный условиям электронной среды? В его содержании можно выделить три составных части — *вводную, текстовую и паспортную*.

Вводная часть нормативного правового акта, существующего и действующего в электронной форме, должна включать, на наш взгляд, следующие элементы:

1) *наименование и электронный паспорт государственного органа, принявшего данный нормативный правовой акт*. То, что нормативный правовой акт должен содержать наименование органа, принявшего данный акт, — традиционный момент, который для юриста очевиден. Новым же моментом является то, что теперь к этому наименованию должен подключаться «электронный паспорт» государственного органа.

Применительно к федеральным законам данный реквизит должен содержать «электронные паспорта» всех трех участников законодательного процесса: Государственной Думы, которая принимает федеральные законы, Совета Федерации, который их одобряет, и Президента РФ, который подписывает и публикует. Применительно к ведомственным нормативным правовым актам достаточно «электронного паспорта» ведомства, принявшего данный нормативный акт.

«Электронный паспорт» государственного органа, на наш взгляд, должен включать следующие элементы:

- индекс (цифровое имя) государственного органа (требует разработки; в настоящее время отсутствует);
- официальное наименование государственного органа (с указанием прежних наименований и организаций-предшественников);
- перечень полномочий (компетенцию) государственного органа с указанием официальных источников и дат появления (отпадения) отдельных полномочий в его компетенции;

- почтовый адрес;
- факс для приема документов;
- адрес электронной почты;
- адрес официального сайта;
- адрес на официальном портале правовой информации;
- справочные телефоны;
- адрес и контактная информация приемной, порядок записи на прием;
- дата и время составления (актуализации) данного паспорта.

В чем заключается необходимость предлагаемой новеллы? Предложение о подключении к каждому нормативному акту «официального паспорта» принявшего его органа основывается на следующих аргументах:

а) граждане и организации обращаются к нормативным правовым актам (обычно) не ради развлечения или праздного интереса, а для решения своих практических вопросов — уточнения прав и обязанностей, разряда ответственности, подготовки обращения или жалобы, за разрешением спорной ситуации и т.д. Наличие паспорта государственного органа позволит им подготовить и осуществить следующий практический шаг — написать обращение, обратиться с заявлением и т.д.;

б) непрерывная «кодификация полномочий» — одно из необходимых условий упорядочения государственного управления. Компетенция государственного органа далеко не всегда очевидна, немало примеров «переброски» вопросов из компетенции одного органа в компетенцию другого, наличия зон «совместного ведения», например, между Минфином и Минэкономразвития России, таможенной и налоговой службами и т.д. Присутствие официального паспорта государственного органа позволяет определить, какую группу вопросов он ведет в настоящий момент. Это важно не только для граждан и организаций, но и для самих государственных служащих, выполняющих служебные поручения;

в) наличие официального паспорта органа, прилагаемого к каждому нормативному правовому акту, повысит ответственность государственных органов за принимаемые решения, так как принятие акта без достаточных правовых оснований, с нарушением или превышением компетенции становится очевидным и легко выявляется;

г) информация о системе государственных органов и их компетенции имеет самостоятельное значение для совершенствования государственного управления и общественно-политической практики, поскольку позволяет следить за количественным составом и динамикой государственных органов, выявлять в их системе элементы дублирования, параллелизма, наличие спорной или неопределенной компетенции и т.п.;

д) наличие «электронных паспортов» резко повышает функциональность системы электронного официального опубликования, которая становится источником официальной информации не только *о нормах*, но и *о структуре* — в данном случае, о структурах действующей власти, компетенции государственных органов.

В перспективе, на наш взгляд, имеет смысл интегрировать в систему официального опубликования также информацию *о лицах* — должностных лицах, государственных служащих, судьях, депутатах — всех лицах,

осуществляющих от имени государства те или иные его полномочия (в неофициальном и разрозненном виде такие информационные системы существуют, поскольку востребованы практикой). Другими словами, информация о правовых решениях и нормах на определенном этапе ее практического использования *будет неизбежно переплетаться с информацией о структурах и лицах* — это следует четко сознавать и с самого начала закладывать в технические задания на проектирование соответствующих информационных систем;

2) *вид нормативного правового акта*. Следующим элементом вводной части нормативного правового акта должно быть обозначение его вида в соответствии с принятой в государстве иерархией нормативных правовых актов — федеральный конституционный закон, федеральный закон, указ, постановление и т.д. Данный реквизит присутствует в традиционной «бумажной» форме нормативного правового акта, он должен сохраниться и в электронной форме;

3) *заголовок (наименование) нормативного правового акта*. В данном случае в электронную версию нормативного правового акта также переходит привычный реквизит — наименование, которое дает представление о содержании нормативного правового акта. Вместе с тем практика присвоения наименований нормативным правовым актам должна быть критически проанализирована. Из нее должны уйти случаи присвоения нормативным правовым актам «рекламных» наименований, рассчитанных на PR-эффект («Об угле», «О нефти и газе» (проекты), «О развитии сельского хозяйства», «О ветеранах», «О северном оленеводстве»), наименования неопределенные, не отражающие содержания нормативного правового акта («О внесении изменений в отдельные законодательные акты», «О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации»), неприемлемы наименования юридически некорректные, дезориентирующие пользователей («Об электромагнитной совместимости» (проект), «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»);

4) *статус нормативного правового акта (действующий или недействующий)*. Встречаясь с традиционной «бумажной» версией нормативного правового акта, пользователь не в состоянии определить, является ли данная редакция действующей или недействующей — такого реквизита в бумажном тексте нормативного акта нет и не может быть, поскольку пользователь имеет дело с «твердой», неизменяемой копией: правовой акт может давно утратить силу, но на его бумажной версии это никак не отражается. Для проверки статуса нормативного правового акта пользователю придется обратиться в справочно-кодификационную службу, к официальной либо неофициальной правовой базе данных, на официальный портал правовой информации, на официальный сайт соответствующего государственного органа и т.д. Учитывая высокие темпы законотворчества, когда принятый нормативный правовой акт может потерять силу уже в недрах типографской машины (такие случаи действительно были), выявление ста-

туса печатной версии нормативного правового акта превращается в непростою в практическом отношении задачу.

Электронная версия нормативного правового акта должна полностью разрешить указанную проблему. В ее вводной части должен быть четко и однозначно указан юридический статус нормативного правового акта на текущий момент: является ли данный нормативный акт действующим либо недействующим.

Текстовая часть нормативного правового акта — это смысловое «тело» нормативного правового акта, его основная часть, предназначенная для изложения его содержания — в текстовом виде, постатейно.

Текст действующего длительного нормативного правового акта, как правило, представляет собой «смесь» фрагментов текста, включенных в него в разные периоды. Это обстоятельство отражается в бумажной версии нормативного правового акта путем указания на источник, из которого заимствован тот или иной фрагмент («в редакции...»). Естественно, что подобного рода указания должны быть сохранены и в электронной версии нормативного правового акта. Однако подробное описание источника изменений может быть заменено гиперссылкой или цифровым адресом (адресом постоянного хранения) изменяющего нормативного правового акта в системе официального электронного опубликования.

Аналогичным образом следует поступить, когда к фрагменту нормативного правового акта имеется иная правовая информация, имеющая значение для его применения. Например, положение федерального закона признано недействующим Конституционным Судом РФ (в этом случае должна быть дана ссылка на адрес постоянного хранения текста постановления Конституционного Суда РФ) или положение закона применяется с ограничениями, предусмотренными международным договором РФ (должна даваться ссылка на адрес постоянного хранения текста международного договора).

Надо ли раскрывать в тексте нормативного акта все ссылки на все упоминаемые в нем иные нормативные правовые акты? Надо ли указывать в тексте нормативного акта, что к нему имеется судебная практика? Надо ли указывать на имеющиеся научные комментарии к тексту нормативного правового акта? Надо ли привязывать к нему в электронном виде формы и бланки документов? Надо ли информировать пользователя, что по интересующему его вопросу в законодательный орган внесен и рассматривается законопроект? На наш взгляд, все перечисленные виды информационно-аналитической обработки нормативных правовых актов носят дополнительный характер и представляют собой *правовой информационный сервис*. В настоящее время подобный сервис предоставляют коммерческие правовые базы данных, при этом постоянно развивая и расширяя его содержание. Государству, на наш взгляд, не следует соревноваться с коммерческими правовыми базами данных в области информационного сервиса, однако государство обязано обеспечить необходимую функциональность официальных правовых баз данных. Именно на этот (минимальный, в сущности) уровень требований и должна быть ориентирована официальная электронная версия нормативного правового акта. Образно говоря, официальная

версия нормативного правового акта — это «сырье», однако и «сырье» должно быть надлежащего качества, позволяющего опытным «поварам» приготовить изысканные «информационные блюда» для самых требовательных пользователей.

Электронная подпись уполномоченного лица. Данный реквизит нормативного правового акта соответствует подписи должностного лица в «бумажном» тексте, заменяет ее.

Зарубежная практика

Возможность применения электронной подписи в законотворчестве была продемонстрирована в 2000 г. Президентом США, подписавшим федеральный закон, в соответствии с которым контракты и документы с электронной подписью получили такую же силу, как подписанные от руки.

С технологической стороны электронная подпись довольно сложна, и говорить о ее широком применении преждевременно. Однако, на наш взгляд, пока не просматривается какой-либо иной информационной технологии, которая обеспечивала бы необходимый уровень информационной безопасности и доверия к процессу и результатам законотворчества.

Паспортная часть нормативного правового акта содержит информацию о принятии, вступлении в силу, адресах хранения нормативных правовых актов и др. Ее задача — обеспечить поиск, нахождение, а также получение официальной копии нормативного правового акта.

Строго говоря, паспортная часть не относится к правовому содержанию нормативного правового акта — некоторые ее реквизиты (адрес хранения, метка времени) определяются автоматически, другие — формируются вспомогательными органами и службами. Однако наличие и правильное формирование технической по содержанию паспортной части нормативного правового акта — необходимое условие функционирования правового акта как документа, существующего в электронной форме.

К числу необходимых реквизитов паспортной части нормативного правового акта принадлежат, по нашему мнению, следующие.

1. *Адрес постоянного хранения в официальной базе данных.* Автор исходит из того, что официальное электронное опубликование федеральных законов и других нормативных правовых актов уже в обозримом будущем станет основной формой их опубликования, а опубликование в печатном виде — вторичной, подчиненной. Соответственно, основной реквизит официального электронного опубликования — адрес постоянного хранения — приобретает принципиальное значение. Адрес постоянного хранения должен возглавлять паспортную часть нормативного правового акта и служить основой для официальных ссылок на данный нормативный правовой акт в правотворческой и правоприменительной практике. Любая официальная ссылка на нормативный правовой акт должна так или иначе содержать информацию об адресе его постоянного хранения.

По сравнению с традиционной (обычной) электронной ссылкой на нормативный правовой акт могла бы иметь вид (адрес постоянного хранения дан условно), указанный на рис. 1.2.

Традиционная официальная ссылка:

Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 8. Ст. 801.

Электронная официальная ссылка:

Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // С19940614-19940620801.

Рис. 1.2. Примеры традиционной и электронной официальных ссылок на нормативный правовой акт

2. *Источник первого официального опубликования в печатной форме.* Законодательство не может обновиться одномоментно. Какой-то довольно продолжительный период новое законодательство, возникшее в электронной форме, будет сосуществовать со старым, опубликованным в традиционной «бумажной» форме и привязанным, следовательно, к печатным источникам правовой информации. Для этих случаев в паспортной части нормативного правового акта должен быть предусмотрен реквизит, фиксирующий печатный источник появления на свет нормативного правового акта. Было бы целесообразно, на наш взгляд, провести в определенный момент законодательный «апгрейд» всей правовой системы (переприятие нормативных правовых актов, появившихся на свет в печатной форме), для того чтобы устранить необходимость обращения граждан и организаций к печатным источникам правовой информации, полностью вывести эти источники из официального и делового оборота.

3. *Дата (или условия) вступления нормативного правового акта в силу.* Это важнейший признак, определяющий применимость нормативного правового акта к регулированию общественных отношений. Применяться могут лишь действующие нормативные правовые акты: акт, еще не вступивший в юридическую силу или уже утративший ее, не может быть источником регулирования общественных отношений.

Порядок вступления в силу федеральных нормативных правовых актов определяется ст. 6 Федерального закона «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», 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», а также в ряде иных нормативных правовых актов. Согласно этим документам нормативные правовые акты могут вступать в силу со дня их принятия, со дня их опубликования, по истечении определенного срока со дня опубликования, а также в ином порядке, указанном в самом нормативном правовом акте (например, с первого числа нового налогового периода). В особом порядке могут вступать также части нормативных правовых актов. Например, гл. 17 ГК РФ вводилась в действие со дня вступления в силу ЗК РФ.

Как уже отмечалось выше, существенный недостаток печатной формы опубликования нормативных правовых актов заключается в том, что она не позволяет указать в самом акте дату вступления его в силу. Определение этого момента вменено в обязанность самим гражданам, организациям, должностным лицам, судам — всем, кто применяет соответствующий нормативный правовой акт. Поэтому неудивительно, что неправильное определение момента вступления в силу нормативного правового акта — одна из распространенных ошибок правоприменительной практики.

Электронная форма нормативного правового акта должна полностью исключить указанный недостаток. В паспортной части нормативного правового акта должна быть прямо указана дата вступления его в силу, что предполагает, в частности, его первоначальную публикацию в электронной форме — в официальной базе данных, на официальном интернет-портале правовой информации и т.д.;

4. *Дата утраты юридической силы нормативным правовым актом.* Нормативные правовые акты, как известно, со временем утрачивают юридическую силу. Отмененные или иным способом утратившие юридическую силу нормативные правовые акты должны сохраняться в официальной базе данных с указанием рамок их действия во времени: даты вступления в силу — даты утраты юридической силы. Это необходимо, в частности, для случаев «переживания» закона, когда к правоотношениям или отдельным правам и обязанностям должен применяться нормативный правовой акт, действовавший на момент возникновения соответствующих правоотношений.

Следующие три реквизита отражают порядок прохождения федеральных законов по стадиям законодательного процесса. Они могут потребоваться для восстановления «полной истории» федерального закона — для случаев историко-политического толкования, политико-правовой аналитики, для пропаганды правовых знаний, в избирательном процессе, в исторических исследованиях и т.п. Разумеется, что в сокращенном виде данные реквизиты должны присутствовать в «паспортах» иных нормативных правовых актов — указов, постановлений, ведомственных нормативных правовых актов. К числу указанных реквизитов относятся:

1) *дата принятия федерального закона в Государственной Думе.* Данный реквизит отражает рассмотрение законопроекта в Государственной Думе и может быть использован для поиска стенограмм заседаний, протоколов, стенограмм и иных документов парламентских слушаний, т.е. для восстановления всей цепочки событий, связанных с рассмотрением данного законопроекта.

В настоящее время законопроектам, вносимым в Государственную Думу, присваивается временный номер — цифровое имя, под которым данный законопроект идет по стадиям законодательного процесса. Естественно, что данный номер также должен отражаться в сведениях о законопроекте.

Вместе с тем, отмечая полезность присвоения цифрового имени законопроектам, полагаем, что в электронной системе официального опубликования следует стремиться к сокращению любых промежуточных (в том числе и цифровых) наименований. В связи с этим целесообразно, чтобы адрес

постоянного хранения присваивался законопроекту уже на первой стадии законодательного процесса. В том случае, когда законопроект «не доходит до финала» (а такие случаи, конечно же, будут), адрес его постоянного хранения останется в официальном электронном архиве законотворческой деятельности (такой архив тоже должен быть организован и в неофициальном виде уже существует);

2) *дата принятия (одобрения) федерального закона в Совете Федерации.* В Совете Федерации в настоящее время законопроекту не присваивается своего «временного номера». Однако имеется дата, когда законопроект был в окончательном виде одобрен Советом Федерации или в соответствии с Конституцией РФ передан Президенту РФ без рассмотрения. Эта дата, на наш взгляд, также должна быть зафиксирована в паспорте закона. Наличие такого реквизита, кстати, будет дисциплинировать Совет Федерации, поскольку в практике палаты парламента имелись случаи несоблюдения конституционных сроков рассмотрения федеральных законов;

3) *дата подписания федерального закона Президентом РФ.* Данный реквизит имеет не только техническое, но и существенное общественно-политическое значение. Он позволяет исчислить дату вступления в силу нормативного правового акта в случаях, когда акт вступает в силу с момента подписания или по истечении определенного срока с момента подписания. Одновременно он позволяет проследить соблюдение Президентом РФ конституционных сроков рассмотрения и опубликования федеральных законов, что особенно важно в случаях, когда общественность с нетерпением ждет появления нового закона.

Следующие реквизиты отражают результаты технико-юридической, кодификационной обработки нормативных правовых актов, связанные с их включением в официальную базу данных. К числу указанных реквизитов можно отнести:

1) *дату опубликования нормативного правового акта в официальной базе данных (в официальном печатном источнике правовой информации).* Указанный признак фиксирует важнейший в юридическом отношении реквизит, а именно, дату первого официального опубликования нормативного правового акта. По логике законодательного процесса данную дату определяет первый официальный публикатор, и именно от этой даты, как правило, отсчитывается срок вступления нормативного правового акта в силу. Естественно, что принятие столь ответственных политико-правовых решений не может находиться в компетенции второстепенных должностных лиц. Определение даты публикации нормативного правового акта (и связанной с ней даты вступления акта в силу) должно получить более детальное законодательное регулирование и находится под контролем Президента РФ и Федерального Собрания РФ. Разрешение споров по вопросам опубликования федеральных нормативных правовых актов (гипотетически они возможны) должно быть прямо прописано в компетенции высших судов Российской Федерации.

Для нормативных правовых актов, впервые опубликованных в печатном виде, должна указываться дата их первого опубликования в официальном печатном источнике, поскольку именно к ней может быть привязано всту-

пление акта в силу. По мере развития системы официального электронного опубликования количество таких актов должно неуклонно сокращаться.

Наличие в паспортной части нормативного правового акта указания на дату его опубликования и дату вступления его в силу предполагает, что все иные официальные и неофициальные публикации акта, как печатные, так и электронные, должны полностью и аутентично воспроизводить данные реквизиты;

2) «вносит изменения в...». Указанный реквизит касается нормативных правовых актов, вносящих изменения и дополнения в действующее законодательство. В развитой правовой системе таких нормативных актов большинство — и по количеству, и по объему. Естественно, что каждый такой акт должен содержать ссылку на нормативный правовой акт, который он изменяет или дополняет. При этом, как уже отмечалось, из практики законодательства должны быть полностью исключены случаи, когда изменения или дополнения вносятся не в первичный правовой акт, а в правовой акт о его изменениях. Подобного рода «пристройка флигелей к флигелям» запутывает законодательство и крайне затрудняет определение конечной актуальной редакции, в которой должен применяться нормативный правовой акт.

Современный законодатель должен стремиться к соблюдению принципа «одно изменение — один нормативный правовой акт». В этом случае в интеграции нормативного правового акта в правовую систему не возникнет каких-либо трудностей. В тех же случаях, когда изменения принимаются «пакетно» сразу в несколько нормативных правовых актов (совсем исключить подобную практику нереально), следует стремиться к тому, чтобы эти изменения касались одного и того же вопроса (а не нескольких). В ходе последующих кодификационных работ «пакетные» акты об изменениях и дополнениях должны по мере утраты их значения переводиться в статус действующих путем поглощения их крупными кодифицированными актами, утверждаемыми в новой редакции;

3) *существующие редакции нормативного правового акта*. В паспортной части нормативного правового акта должны быть перечислены все существовавшие и применявшиеся на практике редакции нормативного правового акта, с тем чтобы пользователь мог воспользоваться не только действующей, но и любой из предшествующих действующих редакций.

Проблема создания и поддержания в актуальном состоянии «текущих редакций» нормативных правовых актов — одна из самых сложных в юридической технике законодательства. В ходе традиционного «бумажного» законодательства законодатель принимает базовый нормативный правовой акт, затем в разное время и по разным поводам вносит в него изменения и дополнения, оформляя их самостоятельными нормативными правовыми актами. Каждая новая поправка образует новую «текущую редакцию» базового нормативного правового акта. Кто и как оформляет эту новую «текущую редакцию»?

В практике традиционного «бумажного» законодательства для этих целей использовалась, в частности, техника «вклеивания и вычеркивания», которая за короткий срок превращала нормативный правовой акт в пух-

лый том, набитый неопрятной бумажной «лапшой». В более состоятельных организациях велись кодификационные картотеки, где к каждой статье нормативного правового акта подкладывались карточки с изменениями и дополнениями. С появлением компьютерной техники, естественно, бумажные карточки были заменены цифровой обработкой законодательных текстов. Однако произошедшие технические изменения не затронули главного: ведение «текущих редакций» до последнего времени рассматривалось как сугубо юридико-техническая работа, не затрагивающая сути законодательства.

Пример

Ситуацию вокруг ведения «текущих редакций» можно проиллюстрировать с помощью наглядного образа — создания мультипликационного фильма. Допустим, художник нарисовал кадр — домик, облачко и летящую по небу птичку. Для того чтобы отразить произошедшее изменение, он должен передвинуть на несколько миллиметров облачко и изменить положение птички. Но для того чтобы это движение могло быть воспринято глазом человека, надо восстановить на рисунке все остальные детали — домик, небо, травку и т.д., другими словами, сделать «текущую редакцию» кадра в полном объеме с внесенными изменениями. В законодательстве происходит по-другому: законодатель «двигает облачко и птичку», а всю остальную работу по интеграции изменения в систему законодательства рассматривает как техническую, возлагая ее на внешних кодификаторов и самих пользователей.

Масштаб и значение проблемы были поняты вскоре после создания первых правовых электронных баз данных. Выяснилось, что эти базы не могут нормально работать без полного пакета текущих редакций нормативных правовых актов (не пользователям же, в самом деле, восстанавливать текущие редакции, «вклеивая» поправки в измененные законодателем нормативные правовые акты?). В результате фирмы, ведущие правовые базы данных, в короткий срок за свой счет выполнили колоссальную работу — восстановили все недостающие «текущие редакции» по всем включенным в базы данных нормативным правовым актам. В этом можно убедиться, открыв практически любой помещенный в базу данных нормативный правовой акт. В большинстве случаев вы увидите запись: «Редакция неофициальная. В настоящем виде текст не был опубликован».

В сложном положении оказались официальные правовые базы данных. Законодатель уполномочил их публиковать в электронном виде принятые нормативные правовые акты и признал опубликованные версии официальными. Однако он не уполномочил их создавать официальные текущие редакции нормативных правовых актов, т.е. не предоставил им права вести *официальную текущую кодификацию*, которая поддерживала бы нормативные правовые акты в актуальном и контрольном состоянии. Конечно, это упростило ведение официальных баз данных, но одновременно сделало их неполнофункциональными и неконкурентоспособными на рынке правовой информации.

Проблема может быть решена, на наш взгляд, следующим образом: создание и ведение «текущих редакций» нормативных правовых актов должно быть вменено в обязанность *органам, принимающим данные акты*. В этом

случае отпадет сама основа для появления устаревших, неактуальных или конфликтующих между собой «текущих редакций». Данное предложение означает, что при принятии любой поправки в нормативный правовой акт должно происходить не одно, а два голосования: первым голосованием должна приниматься сама поправка, вторым голосованием — утверждаться нормативный правовой акт в новой редакции с включенной в него поправкой. Именно эта редакция и будет считаться официальной «текущей редакцией» нормативного правового акта. Оба документа должны направляться в Совет Федерации и Президенту РФ и публиковаться в базах данных правовой информации (надо ли публиковать в каждом случае «текущую редакцию» на бумаге — отдельный вопрос). В случае непрохождения закона о поправке в Совете Федерации или отклонения его Президентом РФ нормативный правовой акт остается действовать в прежней редакции, без данной поправки. Только таким способом, на наш взгляд, можно избежать существования многочисленных «детей лейтенанта Шмидта» — устаревших, неактуальных, противоречащих одна другой «текущих редакций» нормативного правового акта;

4) *корреспонденты*. В паспортной части нормативного правового акта должны быть указаны корреспонденты — все нормативные правовые акты, с которыми взаимодействует данный правовой акт, к которым он отсылает в своих статьях, причем не только Конституция и федеральные законы, но и подзаконные правовые акты (что потребует постоянного обновления этой части паспорта). Наличие ссылок на подзаконные акты позволит пользователям быстро сориентироваться — перейти к документам, осуществляющим детальное регулирование интересующего их вопроса;

5) *респонденты*. Это нормативные правовые акты, откликающиеся на данный нормативный правовой акт, содержащие ссылку на него. Фиксация подобного рода «обратных связей» — настоятельная потребность законотворчества и кодификационной практики. Изменение в базовом, «узловом» нормативном правовом акте, как правило, требует системных изменений во всех сопряженных с ним нормативных правовых актах, для того чтобы избежать юридических коллизий, поддерживать системность в действующем законодательстве. Наличие списка респондентов позволяет оперативно выполнить данную работу.

Вполне возможна (и иногда встречается на практике) ситуация, когда подзаконный правовой акт по каким-то причинам (опережение по дате принятия, небрежность, неинформированность, желание скрыть имеющиеся противоречия) не содержит прямой ссылки на базовый нормативный правовой акт, содержание которого он фактически развивает. Такого рода «фактические респонденты» должны выявляться аналитическими службами и отражаться в паспортной части базового нормативного правового акта, независимо от наличия или отсутствия прямых ссылок на них.

Надо ли в этой части паспорта отражать правовые акты субъектов РФ, которые издаются в развитии федеральных законов, содержат ссылки на них и в определенном смысле тоже являются «респондентами» федерального законодательства? На наш взгляд, фиксация подобного рода связей выходит за рамки задач паспорта нормативного правового акта,

поскольку чрезвычайно расширяет его содержание и усложняет ведение. В конце концов, полагаем, что субъекты РФ должны быть не только потребителями, но и активными участниками процесса кодификации законодательства. С этой точки зрения, поддержание в актуальном состоянии своих нормативно-правовых систем — задача самих субъектов РФ;

6) *список ключевых слов*. Сегодня никого не удивит тем, что крупный значимый документ, статья, доклад или аналитическая записка индексируются — к ним прикладывается список ключевых слов, раскрывающих основное содержание данного документа, облегчающих его поиск в информационных системах. К законодательным актам, однако, это требование до сих пор не предъявлялось. Конечно, в базах данных они, как и все прочие документы, подвергаются текущей индексации — к ним «пришивается» некий список ключевых слов. Однако делается это децентрализованно, с использованием различных поисковых словарей-тезаурусов и не всегда квалифицированно. В результате поиск нормативных правовых актов по ключевым словам работает неэффективно и не пользуется популярностью у пользователей (за исключением поиска по навигаторам — более сложным комплексным поисковым инструментам);

7) *индексы по классификатору нормативных правовых актов*. Это еще один поисковый реквизит, который позволяет найти нужный нормативный правовой акт в огромном массиве действующего законодательства. На практике используется Классификатор правовых актов, утвержденный указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, а также значительное количество иных правовых классификаторов, разработанных для своих целей участниками информационно-поисковой деятельности¹. Работа с правовым классификатором, как и работа со списком ключевых слов, также требует юридических знаний и определенной квалификации. Наша мысль заключается в том, что присвоение нормативному правовому акту кодов официального Классификатора правовых актов должно производиться централизованно и быть одной из обязанностей органа, принявшего данный нормативный правовой акт;

8) *отметка о регистрации в Минюсте России (электронная виза Минюста России)*. В соответствии с п.10 и 11 постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, подлежат государственной регистрации. Государственная регистрация осуществляется Минюстом России, который ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. Государственная регистрация нормативных правовых актов министерств и ведомств — одна из форм государственного контроля за процессом законотворчества, гарантирующая соблюдение принципа законности,

¹ Правовой классификатор и правовой тезаурус в законотворчестве и юридической практике. М. ; Екатеринбург, 1998.

прав и свобод гражданина и человека, правовую полноценность принимаемых нормативных правовых актов.

Процедура ведения «государственного реестра» нормативных правовых актов возникла в условиях безраздельного господства «бумажной» формы нормативных правовых актов и генетически связана с «бумажной» организацией законодательного процесса. В условиях перехода к электронному законодательству данная форма государственного контроля должна быть модернизирована. Для того чтобы следить за соблюдением законодательской компетенции, правил законодательной техники, соблюдением прав и свобод человека и гражданина сегодня совсем не обязательно вести какой-то (даже условный) реестр. Как представляется, в современных условиях государственный реестр нормативных правовых актов должен быть заменен «электронной визой» Минюста России, которая бы направлялась по каналам электронной коммуникации субъекту законодательного процесса и включалась в качестве элемента в паспорт ведомственного нормативного правового акта.

По сравнению с реестром электронная виза имеет ряд существенных преимуществ:

- она ориентирована уже не на бумажное, а на электронное делопроизводство, предполагает обмен документами в электронной форме;
- более надежна с технической точки зрения, поскольку представляет собой специализированную электронную подпись, которую пользователь может самостоятельно проверить;
- может сопровождаться пакетом документов правового и экспертно-аналитического характера, связанных с принятым решением;
- носит не закрытый, а открытый, публичный характер, что существенно сокращает возможности для коррупционных связей.

Вместе с визой в этой же рубрике паспорта нормативного правового акта могли бы быть отражены и некоторые факультативные (необязательные) элементы. Например, дана информация о прохождении документом антикоррупционной, экологической или бюджетно-финансовой экспертизы вместе с актами указанных экспертиз.

Следующие два элемента паспорта нормативного правового акта существенны при получении гражданами и организациями из базы данных (с интернет-портала правовой информации) официальной копии нормативного правового акта:

1) *метка времени* — фиксирует дату и время получения из системы официальной копии нормативного правового акта. Метка времени должна исключить возможность подмены официальной копии нормативного акта другой официальной копией, более ранней или более поздней по времени, отличающейся от нее по содержанию;

2) *электронная подпись* официальной базы данных (Официального интернет-портала правовой информации) должна зафиксировать неизменность и юридическую полноценность официальной электронной копии нормативного правового акта, которая позволяет использовать данную информацию в законодательстве и правоприменительной практике, при предоставлении прав и возложении обязанностей, в деловых отноше-

ниях между гражданами и организациями без какого-либо дополнительного (в том числе нотариального) удостоверения.

Наконец, два последних элемента паспорта нацелены на потребности правоприменительной практики и научно-исследовательской деятельности¹:

1) *инициатор (инициаторы) законопроекта*. Дополнительным, но существенным элементом паспортной части нормативного правового акта является также информация об инициаторе (инициаторах) законопроекта. Данная информация позволяет оценить масштаб решаемой проблемы, понять механизм реализации принятого решения, а также степень его поддержки со стороны властных структур.

В парламентской практике часто законопроект «отрывается» от своего инициатора, например, популярные законопроекты СМИ начинают приписывать Президенту, Правительству, за непопулярные — ругают депутатов, замалчивая тот факт, что законопроект был разработан соответствующим министерством или ведомством и внесен Правительством и т.д. Четкая фиксация в паспорте законопроекта его инициатора (инициаторов) призвана, если не устранить совсем, то, по крайней мере, существенно сократить поле для подобных «политических игр»;

2) *разработчики законопроекта*. Одним из существенных требований к законопроекту, внесенному на рассмотрение парламента, является компетентность и профессионализм его разработчиков. К сожалению, значительная часть законопроектов, вносимых в Государственную Думу, готовится случайными непрофессиональными командами, которые не знают текущего состояния законодательства, не владеют в полном объеме правовыми терминсистемами, подчас даже не способны правильно оформить законопроект с точки зрения правил юридической техники. Закрепление в паспорте нормативного правового акта состава разработчиков позволит правильно оценить уровень компетентности привлеченной к разработке команды.

Историческая справка

Статья 64 Регламента Верховного Совета РСФСР в числе требований к законопроектам, вносимым на рассмотрение этого органа, устанавливала: «при этом указываются коллективы и лица, принимавшие участие в подготовке законопроекта»². К сожалению, данное регламентное положение не было перенесено в Регламент Государственной Думы.

Существенное значение имеет и морально-политический аспект проблемы. Вся полнота ответственности за содержание и качество законопроекта обычно возлагается на политическую фигуру — официального ини-

¹ Положение о необходимости включения в паспортную часть законопроекта инициатора (инициаторов), а также разработчиков законопроекта, было сформулировано профессором В. М. Барановым при обсуждении макета электронного нормативного правового акта на научном семинаре, состоявшемся в Нижегородской академии МВД России в 2011 г.

² См.: Регламент Верховного Совета РСФСР: введен в действие постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 г. № 261/1-1.

циатора законопроекта. А как же разработчики? Почему они, как правило, остаются в тени? Ведь именно их усилиями был разработан документ, который принес стране огромную пользу или причинил существенный вред. И чем больше времени проходит со дня вступления в силу нормативного правового акта, тем более это очевидно. Полагаем, страна должна знать «своих героев», а для этого они должны быть поименно перечислены в соответствующей рубрике паспорта нормативного правового акта.

В заключение вернемся к главной мысли. Происходящий в наше время переход к электронной форме официальной и деловой коммуникации неизбежно отразится на технико-юридической форме нормативных правовых актов. Традиционная, устоявшаяся форма нормативных правовых актов, равно как и процедуры законотворческой деятельности, требуют модернизации. Со временем в стране должна сложиться современная электронная «юридическая инфраструктура», которая позволила бы нормативно правовым актам успешно функционировать в электронной среде, оказывая позитивное регулирующее воздействие на развитие общественных отношений.

Вопросы и задания для самоконтроля

1. Какое место занимает нормография в системе юридических наук?
2. Чем обусловлено становление нормографии как науки?
3. В чем заключается сущность нормотворчества?
4. Назовите и раскройте способы и функции нормотворчества.
5. Перечислите основные принципы нормотворчества.
6. В чем заключается принцип демократизма нормотворчества?
7. В чем заключается принцип технического совершенства нормотворчества?
8. Как соотносятся понятия «результат нормотворчества» и «форма права»?
9. Раскройте понятие и признаки нормативного правового акта.
10. По каким критериям можно классифицировать нормативные правовые акты?
11. По каким критериям можно классифицировать законы?
12. Постройте таблицу иерархии нормативных правовых актов РФ с указанием источников их официального опубликования.
13. Сформулируйте понятие и перечислите виды подзаконных нормативных правовых актов, действующих в Российской Федерации.
14. Назовите официальные источники опубликования нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти.
15. По каким критериям можно осуществлять классификацию нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти?
16. Постройте таблицу видов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.
17. Чем отличаются кодифицированные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти от простых?
18. Какой нормативный акт является самым распространенным в системе федеральных органов исполнительной власти и почему?
19. Раскройте отличительные особенности электронной формы нормативного правового акта.
20. Назовите недостатки «традиционных» нормативных правовых актов, мешающие их обработке и хранению в электронных информационных системах.
21. Перечислите преимущества «электронной визы» по сравнению с реестром нормативных правовых актов.

Глава 2 НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

В результате изучения главы студенты должны:

знать

- требования, предъявляемые к содержанию, структуре и формам нормативных правовых актов;
- особенности основных и специальных средств нормотворческой юридической техники;
- способы изложения нормативных правовых актов;
- виды и способы систематизации нормативных правовых актов;
- методологию осуществления мониторинга проектов нормативных правовых актов и действующих актов;

уметь

- правильно употреблять основные правовые понятия нормотворческой юридической техники;
- определять форму проекта нормативного правового акта и, опираясь на знания нормотворческой юридической техники, правильно его построить;
- выбирать из многообразного инструментария нормотворческой юридической техники необходимые средства;
- применять на практике основные и специальные средства нормотворческой юридической техники;
- осуществлять основные виды правового мониторинга;
- анализировать тексты проектов нормативных правовых актов и проводить научные исследования в области нормотворчества и правового мониторинга;

владеть

- методиками проведения мониторинга проектов нормативных правовых актов и различных видов нормативных правовых актов;
- методиками проведения общеправовой экспертизы;
- навыками создания различных видов норм права;
- навыками правильного выбора и применения средств нормотворческой юридической техники.

2.1. Понятие и средства нормотворческой юридической техники

В современных условиях необходимости повышения качества и эффективности нормативных документов особое внимание как юристами-теоретиками, так и практиками (аналитиками, сотрудниками правовых управлений федеральных и региональных законодательных органов, а также департаментов и служб органов исполнительной власти, работниками прокуратуры и т.д.), уделяется юридической технике, т.е. ее правилам, средствам и приемам, с помощью которых разрабатываются различные по юридиче-