

**А.О. Лебедев,  
А.В. Чаплинский**

*Аспиранты кафедры  
конституционного  
и муниципального  
права факультета  
права Государственного  
университета —  
Высшей школы экономики*

## Официальная электронная система правовых актов

Одной из основных особенностей современного развития российской правовой системы является быстрый рост объема нормативной базы, усложнение ее структуры, отсутствие стабильности правового регулирования. Все это, на наш взгляд, может быть оценено как «кризис источников права». Способом его разрешения во все времена была систематизация, которая осуществлялась в различных формах: инкорпорации (объединение актов в единый сборник), консолидации (объединение актов в один акт без изменения их содержания), кодификации (объединение актов в один акт с изменением и отменой их некоторых положений, а также с восполнением пробелов правового регулирования).

К систематизации прибегли и в отношении современного российского правового массива, но уже с использованием электронных справочно-правовых систем, большинство которых являются частными. При этом систематизация осуществляется посредством инкорпорации, но в электронной форме.

По мнению профессора Л.В. Головки, высказанному в предисловии к книге Р. Кабрияка, в этой области Россия ушла далеко вперед по сравнению с многими другими развитыми в правовом смысле странами. Он призывает осуществить теоретическое осмысление и, возможно, государственную официализацию таких систем вместо того, чтобы тратить усилия на разработку «великих кодексов наполеоновско-кайзерского типа», представляющих собой прошлый век систематизации<sup>1</sup>.

Следуя этому призыву, мы попытались рассмотреть характерные черты существующих электронных инкорпораций, их преимущества и недостатки, а также возможность создания и черты официальной электронной инкорпорации.

\* \* \*

В настоящее время существует лишь две электронные правовые системы, созданные и эксплуатируемые государственными организациями. Первую из них, информационную систему «Эталонный банк правовых актов», разработанную в научно-техническом центре «Система» (далее — НТЦ «Система») Федеральной службы охраны, можно условно назвать официальной электронной инкорпорацией. Основное преимущество данной системы по сравнению с ее аналогами заключается в официальном характере помещаемых в нее текстов правовых актов: федеральных законов, актов Президента и Правительства России, федеральных органов исполнительной власти<sup>2</sup>. Однако система обладает рядом существенных недостатков.

<sup>1</sup> Кабрияк Р. Кодификации / пер. с фр. Л.В. Головки. М., 2007. С. 21—22.

<sup>2</sup> См.: Указ Президента РФ от 5 апреля 1994 г. № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» (с изм. от 9 августа 1994 г., 1 декабря 1995 г.) // САПП РФ. 1994. № 15.

Во-первых, свободный доступ к содержимому «Эталонного банка правовых актов» довольно сильно ограничен. Так, на интернет-сайте НТЦ «Система»<sup>3</sup> в свободном доступе находятся тексты только Конституции России, федеральных конституционных законов, федеральных законов, законов Российской Федерации, законов РСФСР, законов СССР, а также доктринальные разработки отечественных ученых. Кроме того, имеется свободный доступ ко всем номерам «Собрания законодательства Российской Федерации» и «Бюллетеня нормативных актов федеральных органов исполнительной власти». Однако понятно, что поиск акта по номерам данных периодических изданий затруднен даже для юриста, не говоря уж об обычных гражданах, не обладающих специальными знаниями.

Во-вторых, форма представления акта в данной системе аналогична форме его представления в периодическом издании, т.е. акт дается в первоначальной редакции. При этом в «Справке» к соответствующему документу просто указывается перечень актов, которые его изменяли. Получается, чтобы найти актуальную редакцию нужного пользователю документа, он вынужден поочередно просмотреть все акты, вносящие изменения в первоначальный текст.

В-третьих, скорость загрузки при работе с данной системой через интернет-сайт крайне низка.

Вторая электронная правовая система — программный комплекс «Эталон Плюс», созданный Научным центром правовой информации (далее — НЦПИ) Министерства юстиции России. Ее можно охарактеризовать как полуофициальную («официозную») электронную инкорпорацию, поскольку ее содержимое не имеет официального значения, хотя она создана государственной организацией. Ее объем (250 000 актов) в три раза больше, чем объем «Эталонного банка правовых актов» НТЦ «Система». «Эталон Плюс» включает в себя федеральное законодательство и законодательство Москвы и Московской области. Однако свободного доступа к содержимому данной системы нет.

Свободный доступ имеется почти ко всем актам в системе «Федеральный регистр», эксплуатируемой тем же НЦПИ Минюста России. Но данная система ограничивается только актами уровня субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>.

Круг частных электронных инкорпораций несколько шире. Наиболее используемыми из них являются «КонсультантПлюс», «Гарант», «Кодекс» (в настоящее время вышла на рынок новая, имеющая оригинальные опции юридическая экспертная система «Lexpro»). Они имеют ряд преимуществ по сравнению с государственными системами.

Во-первых, в них включено значительно больше официальных актов, чем в их государственные аналоги. Частные системы содержат акты как федерального, так и регионального и даже муниципального уровней, нормативные акты, акты толкования, индивидуальные акты (в основном судебные решения, но не только высших судов).

Ст. 1173; СЗ РФ. 1994. № 16. Ст. 1181; 1995. № 49. Ст. 4777; 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» (с изм. от 16 мая 1997 г., 13 августа 1998 г., 28 июня 2005 г.) // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2663; 1997. № 20. Ст. 2242; 1998. № 33. Ст. 3967; 2005. № 28. Ст. 2865.

<sup>3</sup> См.: URL: <http://www.systema.ru>

<sup>4</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

Во-вторых, частные системы содержат комментарии к законодательству и другие вспомогательные материалы неофициального характера.

В-третьих, акты приводятся в актуальных редакциях и снабжены примечаниями и гиперссылками, что весьма удобно.

В-четвертых, свободный доступ к основным актам таких баз есть всегда на соответствующих сайтах в сети Интернет. Вечером и в выходные дни существует доступ к расширенным версиям систем.

Главным недостатком частных электронных систем является неофициальный характер текстов содержащихся в них актов. Хотя при переводе текстов в электронную форму их содержимое проверяется на соответствие бумажному оригиналу, вероятность ошибки исключить нельзя. Это означает необходимость проверять электронные тексты по официальным источникам опубликования.

Анализируя потребности и возможности официальной электронной систематизации, рассмотрим три основные концепции.

1. Электронная правовая система может представлять собой электронный аналог Свода законов. Идея создания такого Свода достаточно активно обсуждается в юридической литературе<sup>5</sup>. По замыслу исследователей он должен представлять собой результат инкорпорации с элементами консолидации и кодификации. Иными словами, Свод законов должен являться собранием нормативно-правовых актов, в ходе подготовки которого осуществляются консолидация и кодификация отдельных актов. Данная идея заслуживает поддержки, поскольку ее реализация позволит упорядочить весь массив нормативных актов с модернизацией устаревших документов и восполнением пробелов правового регулирования. Однако ее реализация на практике в ближайшее время маловероятна.

2. Электронная правовая система может являться общедоступной электронной базой данных, помещением акта в которую представляет собой официальное опубликование. Но реализация данной концепции обусловлена рядом трудностей. Прежде всего, особенности (быстрота обработки и передачи данных) электронной правовой системы приведут к тому, что опубликование в ней зачастую будет первой публикацией акта. Следовательно, течение сроков для вступления акта в силу также начнется с данного дня. Однако хотя число пользователей Интернета быстро растет, многие граждане доступа к этой сети не имеют и будут лишены возможности ознакомиться с соответствующим документом. Кроме того, определенная периодичность выхода изданий, в которых публикуются акты, позволяет субъектам прогнозировать свое поведение на определенный (хотя и небольшой) срок. Сверхоперативное опубликование в электронной форме исключает такую возможность.

3. Электронная правовая система может представлять собой базу официальных текстов нормативных актов, включаемых в нее после официального опубликования в периодическом издании. Этот вариант, представляющий, по сути, официальную электронную инкорпорацию действующих актов, является, по нашему мнению, наиболее предпочтительным.

Проектирование данной электронной правовой системы вызывает необходимость ответа на три основополагающих вопроса: о содержании системы, ее структуре, взаимосвязях помещаемых в нее документов.

Во-первых, необходимо решить, какие акты должны быть включены в данную систему? Прежде всего, система должна содержать Конституцию России и все международно-правовые акты, распространяющие свое действие на Российскую

<sup>5</sup> См.: Систематизация законодательства в Российской Федерации / под ред. А.С. Пиголкина. СПб., 2003.

Федерацию. Далее — федеральные нормативные акты всех уровней, т.е. законодательство, нормативные акты палат Федерального Собрания, Президента России, Правительства России, федеральных органов исполнительной власти, Прокуратуры России, Центральной избирательной комиссии, Банка России, а также Судебного департамента при Верховном Суде. Данный перечень стоит также дополнить постановлениями Конституционного Суда по делам о проверке конституционности положений нормативных актов, а также определениями с так называемым «позитивным содержанием» (в нынешней терминологии «О-П»). Желательным является включение в данную электронную правовую систему нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: конституций и уставов, законов, актов высшего должностного лица и т.д.

Далее электронная правовая система должна также включать акты толкования норм, носящие обязательный характер. К этой категории актов, как минимум, относятся постановления Конституционного Суда по делам о толковании положений Конституции России, разъясняющие постановления Пленумов Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда<sup>6</sup>. Включать в электронную правовую систему индивидуально-правовые акты нецелесообразно. Как мы уже упомянули, исключения составляют судебные решения (хотя бы высших судов).

Во-вторых, следует определить, в какой форме акт должен помещаться в электронную правовую систему. Дело в том, что при современной «бумажной» системе опубликования нормативный акт в действующей на определенную дату редакции представляет собой совокупность акта в первоначальной редакции и актов, вносящих в него изменения. При этом целиком акт в новой редакции не публикуется, что при высоком динамизме правового регулирования делает почти невозможным работу с официальными источниками опубликования. Это обуславливает известные неудобства и порождает необходимость наличия кодификационных подразделений в большинстве учреждений, основная цель которых — «вклеивать» вносимые изменения в первоначальные тексты актов.

По иному пути пошли частные справочно-правовые системы. В них акт в редакции, действующей на определенную дату, представлен как единый документ, являющийся первоначальным актом, в который создателями системы включены позднейшие изменения. Проблема заключается в том, что такой акт не является официальным документом. Существует вероятность ошибки, допущенной создателями частной системы. В результате пользователь базы данных рискует и теоретически должен перепроверять содержание акта по официальным источникам опубликования.

Таким образом, оптимальным вариантом было бы пойти путем частных справочно-правовых систем, т.е. чтобы акт в редакции, действующей на определенную дату, был представлен как единый документ, являющийся первоначальным актом, в который включены позднейшие изменения. Однако при этом необходимо официально подтверждать правильность внесения изменений в такой акт, т.е. проверять каждую его обновленную редакцию.

Другой вопрос заключается в том, каким образом структурировать акты в данной системе. Основой для этого мог бы стать Классификатор правовых актов<sup>7</sup>. Однако он должен подвергнуться определенной модификации.

<sup>6</sup> В любом случае вопрос о том, какие именно правовые акты должны быть в нее включены, является дискуссионным. В то же время мы исходим из того, что в идеале в системе следует представить максимально широкий круг актов.

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» (с изм. от 5 октября 2002 г., 28 июня 2005 г.) // СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1260; 2002. № 40. Ст. 3905; 2005. № 28. Ст. 2865.

Во-первых, нет необходимости включать в систему раздел классификатора, содержащий индивидуально-правовые акты (раздел 210.000.000).

Во-вторых, данный классификатор имеет трехуровневую структуру. Однако часть из значительных разделов 2-го порядка не содержат разделов 3-го порядка (например, раздел «Инвестиции»). Это может повлечь за собой трудности в использовании электронной правовой системы. Таким образом, необходимо совершенствование некоторых разделов данного классификатора для использования его в рассматриваемой системе.

Структурирование электронной правовой системы не исключает необходимости создания системы поиска по реквизитам, по источнику опубликования и текстового поиска (т.е. поиска по словам в названии и в тексте самого документа).

Третий вопрос заключается в том, каким образом должны быть взаимоувязаны документы, размещаемые в системе. Представляется, что в документе обязательно должны быть ссылки двух видов: во-первых, ссылки, имеющиеся в тексте самого акта, а во-вторых, в соответствующих местах акта ссылки на те акты, которыми в рассматриваемый документ были внесены изменения. Также, на наш взгляд, в ссылке необходимо указывать акты официального (как правило, судебного) толкования.

При этом принципиально важно следующее. В частных справочных правовых системах в ссылке к соответствующей статье помещается большое число документов: от официальных актов до комментариев законодательства. Однако в предлагаемой нами системе правовых актов установление ссылки может быть истолковано как официальное подтверждение наличия правовой связи между актами. Допустим, Правительство России издает нормативный акт в силу прямого уполномочивания (конкретного указания соответствующей статьи) закона или Конституционный Суд РФ выявляет конституционный смысл соответствующей нормы закона. Подобные ссылки должны быть отражены.

В то же время, к примеру, письмо Министерства экономического развития России по вопросам применения отдельных положений законодательства Российской Федерации о размещении заказов помещаться в систему не должно. Это удел самостоятельного поиска пользователя и частных справочных систем.

Весьма полезным было бы приложение к документу раздела «Справка», который присутствует и в современных системах. Однако использовать опыт, например, СПС «КонсультантПлюс» следует с определенной осторожностью. Не вызывает сомнений помещение в указанном разделе информации об источниках официального опубликования акта, вполне можно поместить также акты, ссылающиеся на данный документ.

В то же время в связи с официальностью данной системы недопустимо (как это можно увидеть в частных базах) указание на конкретную дату вступления акта в силу (если в самом акте дата вступления определяется не конкретно, например, «с 1 января 2009 года», а указывается: «по истечении ... дней после дня официального опубликования»), а также на то, что акт фактически утратил силу. Естественно, недопустимо делать по тексту замечания: «По-видимому, в акте допущена опечатка».

Создание официальной электронной правовой системы потребует принятия мер правового и организационного характера. Среди мер правового обеспечения основной должно стать принятие акта, регулирующего функционирование данной системы. Оптимальной формой в данном случае является федеральный закон. Это обусловлено тем, что таким актом должны регулироваться форма и порядок официального представления в электронной форме всех документов, включая федеральные законы.

Федеральный закон должен, в частности, регулировать следующие вопросы:

- содержание электронной правовой системы, т.е. акты, подлежащие включению в данную систему;
- юридическая сила документов, содержащихся в электронной правовой системе;
- орган (организация), уполномоченный на формирование и поддержание текущего функционирования электронной правовой системы;
- основные правила взаимодействия органов для формирования и текущего функционирования электронной правовой системы;
- доступ к электронной правовой системе граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления;
- защита электронной правовой системы от неправомерного воздействия (хакерских атак и т.д.).

Помимо принятия вышеуказанного акта потребуются внесение изменений в некоторые действующие акты: Федеральный закон от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» (с изм. от 22 октября 1999 г.)<sup>8</sup> и уже упоминавшийся Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763.

Другим важным аспектом является организационное обеспечение электронной правовой системы. Во-первых, должен быть определен орган или организация — оператор данной системы. В настоящее время поддержание функционирования информационной системы «Эталонный банк правовых актов», содержащей официальные тексты актов, осуществляется ФГУП «НТЦ “Система”». Оно обладает организационными, кадровыми и техническими возможностями по созданию данной системы. Возможности по созданию указанной информационной системы имеет и НЦПИ Минюста России, создавший и поддерживающий функционирование базы данных «Эталон».

Если электронная правовая система будет иметь блок региональных актов, данный орган или организация должны иметь подразделения во всех субъектах Федерации в целях быстрого и эффективного получения актов от органов власти субъектов.

Однако более важен вопрос об органе, уполномоченном контролировать правильность внесения изменений в соответствующий акт и подтверждать его аутентичность в действующей редакции (в электронной форме) и в первоначальной редакции, а также актов, вносящих изменения (в бумажной форме). В настоящее время законодательство не устанавливает, кто осуществляет (и осуществляет ли вообще) контроль за правильностью опубликования федеральных законов. Это иногда приводит к тому, что тексты законов, опубликованные в «Российской газете» и «Собрании законодательства Российской Федерации», различаются.

В отношении подзаконных актов данная функция выполняется разными органами. Так, контроль за правильностью и своевременностью опубликования актов Президента России осуществляет Государственно-правовое управление Президента России, актов Правительства России — Аппарат Правительства, актов федеральных органов исполнительной власти — Министерство юстиции России<sup>9</sup>. Представляется, что такой контроль должен осуществляться одним органом. Это может быть Министерство юстиции или Администрация Президента (как органа,

---

<sup>8</sup> СЗ РФ. 1994. № 8. Ст. 801; 1999. № 43. Ст. 5124.

<sup>9</sup> Пункты 4 и 11 Указа Президента РФ от 23 мая 1996 г. № 763.

промульгирующего законы). В литературе обсуждается идея создания в России единого органа, уполномоченного на систематизацию правовых норм, к компетенции которого можно было бы отнести и рассматриваемые здесь вопросы<sup>10</sup>.

Во-вторых, должна быть обеспечена возможность доступа к данной электронной правовой системе широкого круга пользователей, включающего не только государственные органы, но и граждан, и юридических лиц. Оптимальным представляется сочетание двух видов доступа: через Интернет и абонентское обслуживание. Доступ к данной электронной правовой системе должен быть бесплатным. В отношении абонентского обслуживания может быть установлена небольшая фиксированная плата.

Деятельность по формированию официальных систем правовых актов стартовала в середине 90-х годов (НТЦ «Система») и была продолжена в начале 2000-х гг. («Федеральный регистр» НЦПИ Минюста России). После чего движение застопорилось, а обозначенные электронные базы данных «выигрывают» у частных справочных правовых систем только по одному показателю — официальному характеру помещенных в них текстов.

На наш взгляд, на пути разработки эффективной, функционирующей на высоком уровне официальной правовой системы нет непреодолимых препятствий правового, организационного, финансового и иного характера.

Данная система не мыслится как конкурент частных справочных систем, не призвана вытеснить их с рынка — она в силу своего официального характера не может содержать многие разделы, которые есть в частных базах (например, «Комментарии законодательства», «Финансовые консультации» и т.д.).

Создание подобной системы и обеспечение широкого доступа к ней снимет риски (пусть и незначительные), связанные с использованием частных правовых систем, послужит целям дальнейшей информатизации российского общества, укреплению единого правового пространства, повышению уровня правовой грамотности населения.

---

<sup>10</sup> Сивицкий В.А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. М., 2007. С. 69—71.