

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Высоцкий Евгений Сергеевич

*Студент группы 641 юридического института
«СГУ им.ПутиринаСорокина»*

Аннотация: в статье рассмотрен исторический аспект систематизации нормативных правовых актов, выявлены проблемы, возникающие в процессе систематизации, предложены пути решения выявленных проблем.

Ключевые слова: систематизация, информационные системы, нормативные правовые акты, справочные правовые системы.

В настоящее время в нашей стране количество законов и подзаконных актов с каждым годом существенно увеличивается. Например, только в 2016 году в Государственную думу РФ внесено 1471 проектов законов, принято из которых 465[5]. В связи с этим возникает ряд проблем, связанных с противоречиями принимаемых нормативно-правовых актов, а также с применением правовых норм на практике. Правоведы придерживаются мнения, что с помощью систематизации законодательства с применением современных информационных правовых систем удастся решить названные проблемы.

Идея систематизации законодательства возникла еще в начале XIX века. Получила она свое воплощение в Своде законов Российской империи [4]. Однако современный уровень развития информационных технологий предлагает гораздо большие возможности для этого процесса, позволяет выйти на совершенно новый уровень. Естественно, что об электронных информационных системах и автоматизации в то время речи идти не могло. Однако в настоящее время для этого есть все условия и возможности.

Президент Российской Федерации в 2001 году в своем послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 3 апреля 2001 года сказал: «Нам давно уже нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно «размытые» в последние годы. Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере как закон»[1].

Для решения поставленной Президентом задачи сегодня широко используются государственные информационные системы.

Легальное понятие информационной системы законодатель дал в п.3 ст. 2 Закона Об информации, информационных технологиях и о защите информации, определив ее как совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств. Согласно ч.1 ст. 13 указанного закона Информационные системы включают в себя государственные, муниципальные и иные информационные системы. В свою очередь, государственные информационные системы - это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов[3].

Правовые основы функционирования государственных информационных систем определены также указанным законом. Согласно ч. 1 ст. 14 главным образом они создаются для целей реализации полномочий государственных органов и обеспечения обмена между ними информацией, а также для иных целей, установленных законом. Таковой, в частности может быть и систематизация законодательства, ведение контрольного текста нормативных правовых актов с учетом их изменений. Содержащаяся в них информация является официальной. Такие системы создаются в установленном законом порядке, в том числе при условии надлежащего оформления прав на использование ее компонентов, являющихся объектами интеллектуальной собственности, и использовании для обработки информации, содержащейся в них, технических средств, соответствующие требованиям законодательства РФ о техническом регулировании. Статусом оператора такой системы, как правило становится ее заказчик (ч. 5 ст. 14 Закона об информации), то есть соответствующий государственный орган. Государственные органы, определенные законом, как правило, это органы обеспечивающие функционирование системы или предоставляющие для нее информацию, обязаны обеспечить достоверность и актуальность информации, содержащейся в данной информационной системе, доступ к указанной информации в случаях и в порядке, которые предусмотрены законодательством, а также защиту указанной информации от неправомерных действий[1]. Важные полномочия в сфере правового регулирования государственных информационных систем принадлежат Правительству РФ. В частности, оно утверждает требования к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем, дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных

информации (ч. 6 ст. 14). Соответствующие требования утверждены Постановлением Правительства РФ от 06.07.2015 N 676[2].

По степени доступности для конечного пользователя информационные системы можно разделить на:

- системы закрытого типа (Главным организационно-правовым управлением Судебного департамента совместно с компанией «КРОК Инкорпорейтед» выполнено эскизное проектирование АС СД; Государственная автоматизированная система «Выборы»; Автоматизированная система информационного обеспечения органов прокуратуры Российской Федерации; Автоматизированная информационно-поисковая система (АИПС) органов внутренних дел и т.д.);

- системы открытого типа («Консультант Плюс», «Гарант», «Кодекс», «ЮСИС», «Референт», «Юридический Мир» «Ваше право», «Юрисконсульт» и др.)[6]. Правой статус систем закрытого и открытого типа различается в части доступа к информации. Государственные информационные системы чаще всего являются системами закрытого типа.

Для целей систематизации законодательства могут использоваться и, как показывает мировая практика, активно используются как государственные, так и негосударственные информационные системы.

Так, в настоящее время все экономически развитые страны имеют справочные правовые информационные системы, и по некоторым оценкам сейчас в мире насчитывается более сотни подобных систем. В США это WRU, LEXIS, WESTLAW, JURIS, ELITE; в Великобритании - PRESTEL, POLIS, LEXIS; в Италии — ITALGUIRE; в Бельгии — CREDOC; в Германии — Система Бундестага, LEXINFORM; в Финляндии — FINLEX; во Франции - IRETIV, CEDIJ, JURISDATA, SINDONI и т. д. Надо отметить, что в большинстве случаев эти системы носят негосударственный характер, т. е. принадлежат частным фирмам[6].

В России разработка компьютерных справочных правовых баз началась с некоторым запозданием. В июле 1975 г. руководство Советского Союза приняло решение о развитии правовой информатизации. В рамках реализации этого решения в 1976 г. при Министерстве юстиции был создан Научный центр правовой информации (НЦПИ). Основной задачей Центра стала разработка справочных систем и государственный учет нормативных актов. Однако пользоваться информационной базой НЦПИ могли лишь отдельные министерства, ведомства и государственные научные организации, широкий же доступ к информации был исключен. Так продолжалось до начала реформ.

Быстрое развитие и распространение СПС в России началось лишь в конце 1980-х — начале 1990-х гг. Именно тогда появились первые СПС: в 1989 г. — «ЮСИС», в 1991 г. — «Гарант», в 1992 г. — «Консультант Плюс»[6]. Важно отметить, что представленные документы в справочных правовых системах не являются официальными, они предназначены только для ознакомления определенному кругу лиц. В то же время в последнее время в юридической литературе поднимается вопрос о создании справочных информационных правовых систем, документы которых могли бы иметь официальный статус.

В 2011 году начал свою работу официальный портал правовой информации www.parvo.gov.ru, на котором публикуются конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания. Начиная с 2014 года на этом портале публикуются законы и иные правовые акты, принятые органами государственной власти субъектов Российской Федерации[2].

Отдельного внимания в связи с вопросом применения информационных систем для учета законодательства заслуживают информационные системы Министерства юстиции РФ. 25.04.2006 Правительство Российской Федерации своим постановлением от №584-р утвердило учетные системы Минюста. Значимость информационных ресурсов Минюста в том, что они являются составной частью официальной информационно-правовой системы Российской Федерации и включают в себя компьютерные базы данных по законодательству, электронные государственные реестры, базы данных правовой статистики и иные.

В распоряжении Минюста имеются: федеральные регистр нормативных правовых актов Российской Федерации; единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации; государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти[7].

На наш взгляд с целью оптимизации этого правового массива существует необходимость в создании единого регистра правовых актов Российской Федерации. Целю вышеупомянутого регистра является:

- обеспечение единства правового пространства Российской Федерации;
- создание единого регистра нормативно-правовых актов Российской Федерации и поддержании их в актуальном состоянии;
- обеспечение доступа граждан к актуальной правовой информации;
- обеспечение доступа к правовой информации государственных органов и органом местного самоуправления;
- обеспечение межгосударственного обмена правовой информацией.

В единый государственный регистр могут быть включены:

- международные договоры, участниками которых является Российская Федерация;
- Конституция Российской Федерации;

- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- нормативно-правовые акты Президента Российской Федерации;
- нормативно-правовые акты Правительства Российской Федерации;
- постановления конституционного суда Российской Федерации;
- постановления пленума Верховного Суда Российской Федерации;
- нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти;
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;
- нормативные правовые акты органов местного самоуправления;
- иные правовые акты, действующие на территории Российской Федерации[7].

Для обеспечения эффективного функционирования вышеназванного регистра, считаем необходимым закрепить обязанность соответствующих органов по оперативной передаче информации для занесения ее в регистр и дальнейшего опубликования.

На наш взгляд, действующие справочные информационные правовые системы, используемые для систематизации законодательства, обладают определенной спецификой, что требует более четкой правовой регламентации их функционирования. Сегодня правовое регулирование предусмотрено только в целом для информационных систем и то, оно весьма фрагментарное, осуществляется за счет норм различных отраслей права. В связи с этим кажется целесообразным на законодательном уровне определить общий правовой режим функционирования именно справочных информационных правовых систем, обеспечивающих систематизацию законодательства с учетом изменений, вносимых в содержание нормативных правовых актов, а также возможности поиска нормативных правовых актов по разным критериям. Тогда можно было бы дискутировать по вопросу об официальном статусе их документов.

Одной из проблем современного общества является невозможность полноценного удобного доступа граждан к нормативно-правовой базе в условиях все возрастающего объема правового материала и наличия достаточно высокого уровня развития технологий, позволяющих это сделать. Так, в справочных информационных правовых системах в общем доступе находятся только основные нормативно-правовые акты, либо официальные тексты нормативных актов в первоначальном виде и тексты актов, посредством которых в них вносились изменения. В последнем случае неподготовленному пользователю довольно сложно определить содержание нормативного правового акта в актуальной редакции. Для доступа к полной системе подзаконных нормативно-правовых актов, не содержащих охраняемую законом информацию, или к действующей версии нормативного правового акта, учитывающей все изменения, необходимо приобретать дорогостоящие коммерческие версии вышеназванных систем. Это является препятствием для формирования юридически-подкованного общества с высокой правовой культурой.

Следует признать, что с расширением доступа граждан к удобным справочным информационным правовым системам появилась бы гораздо больше возможностей самостоятельного поиска необходимой правовой информации, что устранило бы необходимость напрямую обращаться в органы государственной власти за получением такой информации и соответственно уменьшило бы нагрузку последних.

Таким образом систематизация законодательства с использованием информационных правовых систем является важнейшей задачей российского государства. В эпоху, когда возможности компьютеров и вычислительной техники во много раз превосходят способности человека – необходимо этим воспользоваться. Это приведет к меньшим затратам, более высокому качеству и эффективности правового регулирования, а также к экономии времени и трудовых ресурсов, повысит уровень правовой культуры. На наш взгляд в ближайшее время появится возможность полной автоматизации процесса анализа состояния законодательства, выявления потребностей его обновления, систематизации и устранения пробелов в праве.

Список используемой литературы

1. Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 25.11.2017) "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" // СПС КонсультантПлюс;
2. Постановление Правительства РФ от 6 июля 2015 г. N 676 "О требованиях к порядку создания, развития, ввода в эксплуатацию, эксплуатации и вывода из эксплуатации государственных информационных систем, и дальнейшего хранения содержащейся в их базах данных информации" // СПС Гарант ;
3. Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем. М. 2012;
4. Вершинин А.П. От свода законов Российской империи к автоматизированной систематизации российского законодательства // Государство и право. №10. М. 2016;
5. Габанов А.А. Работа думы в цифрах // Научная политическая мысль и идеология. М. 2016;
6. Егоров Г.Г. Роль справочных правовых компьютерных систем в систематизации российского законодательства. Автореферат диссертации. Волгоград. 2007;
7. Филатова Л.В. Теоретико-правовые вопросы систематизации информационного законодательства в процессах государственной учетной деятельности // Режим доступа СПС КонсультантПлюс.