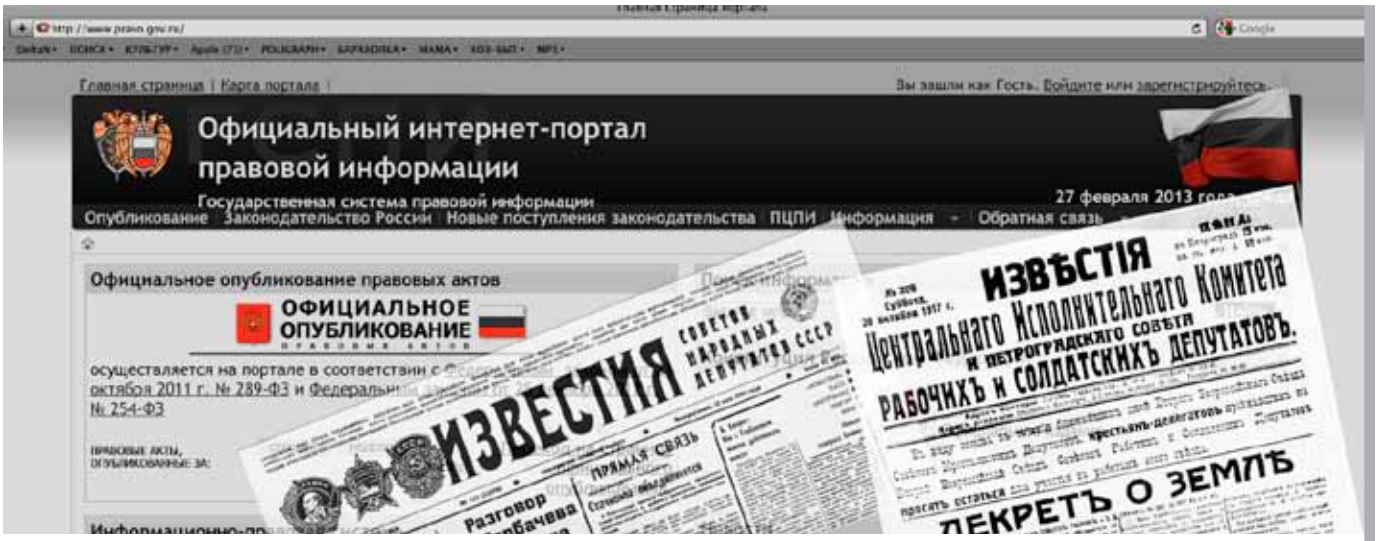


Светлана БОШНО

Интернет-опубликование нормативных правовых актов

Опубликование – важнейший этап правотворчества. Общественное значение данного института состоит в определении времени вступления нормативного правового акта в силу, а также в реализации конституционной гарантии на ознакомление с правовой информацией.

Свод законов Российской империи устанавливал, что законы обнародуются во всеобщее сведение Правительствующим Сенатом в установленном порядке и прежде обнародования в действие не приводятся.

Начало советской истории опубликования положил Декрет Совета Народных комиссаров от 30 октября 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов», которым устанавливалось, что «постановление публикуется во всеобщее сведение. Днем вступления постановления в законную силу считается день опубликования его в официальной «Газете Временного рабочего и крестьянского правительства».

Уже в 1924 г. порядок был изменен [1]: некоторые постановления не подлежали опубликованию по специальному распоряжению Центрального исполнительного комитета, его Президиума, Совета народных комиссаров и Совета труда и обороны, их председателей, секретаря Центрального исполнительного комитета, Управляющего делами Совета народных комиссаров или Совета труда и обороны СССР.

В соответствии с Постановлением Совета народных комиссаров СССР от 6 февраля 1925 г., акты должны публиковаться в Собрании законов и распоряжений рабоче-крестьянского правительства Союза ССР, «Известиях ЦИК Союза ССР и ВЦИК» и в газете «Экономическая жизнь». Допускалось введение в действие законов и распоряжений по телеграфу и радио. Очередной пересмотр порядка опубликования произошел в 1958 г. [2]. Была продолжена линия сужения публикуемых документов. Важнейшие из актов, подлежащие широкому и немедленному обнародованию, публиковались в газете «Известия Советов депутатов трудящихся СССР». В необходимых случаях эти акты могли быть обнародованы также по радио или переданы по телеграфу. Именно этим актом были заложены правовые предпосылки для теневого правотворчества, о результатах которого широкая общественность не знала. В частности, было установлено, что указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, не имеющие общего значения или не носящие нормативного характера, рассылаются соответствующим ведомствам и учреждениям и доводятся ими до сведения лиц, на которых распространяется действие этих актов. Таким образом, круг посвященных лиц был сокращен, а требования к опубликованию еще более сужены.

Следующим этапом развития процедур опубликова-

Светлана БОШНО – доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой РАНХиГС

ния был Закон СССР 1989 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами». Страна уже вступила на путь демократизации государственно-правовых институтов, но процесс опубликования пока не испытал на себе этого влияния.

Путь к конституционной норме ст. 15 состоял из множества неприметных на вид побед, которые в итоге должны переломить ситуацию: открыть законодательство для граждан. История новейшего (после 1993 г.) опубликования включает ряд принципиальных эпизодов и сегодня находится в состоянии развития. В течение последних 20 лет наиболее перспективные и одновременно острые направления – это переход от бумажных к машиночитаемым копиям и продвижение интернет-опубликования.

Основополагающие законы о законодательстве и законотворчестве не принимаются 20 лет исключительно по политическим мотивам, несмотря на очевидную социальную потребность. Вместо принятия современного закона об опубликовании вносятся фрагментарные изменения в акты, которым более 18 лет: Закон РФ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания» и Указ Президента РФ от 5 апреля 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов». Эти акты полностью устарели, и косметические изменения не могут кардинально изменить ситуацию. Относя данные документы к конституционному законодательству, отметим в целом недостаточное развитие конституционно-правового института опубликования нормативных правовых актов. Вместе с тем в те же годы практически на чистом месте создано, увеличивается и укрепляется информационное право. В рамках этой отрасли институт доступа к информации успешно развивается. Политические интересы находятся, очевидно, в плоскости информационного общества. Правительством РФ в Государственной программе «Информационное общество (2011-2020 гг.)» была сформулирована задача «обеспечить полноту, достоверность, актуальность и доступность официальной правовой информации в электронном виде, в том числе за счет модернизации официального опубликования правовых актов, интеграции систем информационно-правового обеспечения органов государственной власти».

В современных условиях тема официального опубликования должна занять достойное место в системе конституционных прав. Наибольшее значение приобретают аутентичность опубликованного текста принятому, наличие единого безальтернативного места опубликования, установление ответственности за достоверность информации на официальном портале.

Опубликование – это кратковременный эпизод в жизни нормативного правового акта, значение которого состоит в том, чтобы определить, было ли это осуществлено, где и кем, был ли соблюден при этом определенный порядок.

Если нет споров о том, был ли акт опубликован или нет, относительно даты его вступления в силу, его опубликование не имеет значения, так как он действует, и это главное. Однако дата публикации чаще всего не совпадает с датой вступления акта в силу. В данном исследовании имеет значение только тот принципиальный факт, что в любом случае документ не применяется раньше его опубликования за исключением случаев использования обратной силы закона.

Цель опубликования – сделать текст доступным всем заинтересованным лицам для ознакомления, так как это условие применения закона. При рассмотрении споров судами исследуется факт: была ли у субъектов права возможность ознакомления с текстом или нет [3].

Важнейшим все же остается вопрос не о том, где опубликован впервые нормативный правовой акт, а имеются ли споры о факте его опубликования. Если споров нет – это благоприятная среда правовых форм. Наличие споров, а тем более их обилие, свидетельствуют об обратном. Причем форма предоставления официального опубликования (бумажная или электронная) является второстепенной, производной от сущности проблемы.

Может возникнуть вопрос о размещении текстов, если первоначально (до портала) документ был опубликован в газетах и журнале. Является ли размещение текстов на портале www.pravo.gov.ru датой опубликования или нет? В строгом смысле закона об опубликовании – нет, поскольку первоначально текст таких актов уже был официально опубликован в печатных (бумажных) изданиях. Собственно текст закона не исключает первого бумажного опубликования. Однако полагаем, что при опережении бумажного опубликования все же следует размещать текст на www.pravo.gov.ru с отметкой о дате первого официального опубликования в другом официальном источнике. Во всяком случае, сегодня на портале имеются даты опубликования во всех официальных изданиях.

Исследование опубликования осуществляется постоянно, и есть классические работы разных лет по этой проблематике. Непосредственно электронному опубликованию посвящены работы В.М. Хургина, А.И. Абрамовой и Т.Н. Рахманиной.

Большой интерес представляет коллективная монография под общей редакций В.Б. Исакова [4]. На каждом этапе становления и развития института опубликования авторы находят предпосылки, неизбежно ведущие к электронному опубликованию. В работе обобщен зарубежный опыт в этой области, высказаны идеи на перспективу развития электронного законодательства Российской Федерации. Вместе с тем ряд положений работы вызывают сомнения и нарекания. Так, несравнимыми представляются примеры электронных текстов в США и России. Из монографии следует, что США – страна только электронного права, но в действительности это не так. США – страна абсолютно бумажного права, более того, в очень консервативной форме – в

виде книг (U.S.Code). Но это не исключает возможности распространения информации правового характера, включая тексты правовых актов, в различных электронных формах. Однако депозитарные библиотеки уполномочены хранить официальные документы в бумажном исполнении. Передаются поправки в библиотеки на бумажном носителе в виде брошюр. И один раз в шесть лет перепечатывается Свод законов США (51 том на 2013 г. и планируется 52-й том).

История электронного опубликования нормативных правовых актов Российской Федерации в Интернете началась с издания Указа Президента РФ № 662 от 5 апреля 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» [5]. Однако это еще не было в полном смысле официальное интернет-опубликование, открыто данный термин не использовался. Тогда было введено новое понятие «официальный текст», которым являлся текст федерального закона, распространяемый в машиночитаемом виде НТЦПИ «Система». Допускалось и иное опубликование, а также обнародование по телевидению и по радио. Буквальное толкование приведенного Указа позволяет говорить о сохранении только бумажного официального опубликования. Последующая судебная практика привела к выработке правоположения Верховного суда РФ [6], согласно которому официальный текст приравнивался к официально опубликованному. В основу такого концептуального подхода была положена идея об обеспечении доступа неопределенного круга лиц к документу. Соответственно, если был обеспечен доступ (на бумаге или в «Системе») – документ можно применять, если не был обеспечен – нельзя. Были совмещены, как синонимичные, совершенно разные категории – опубликование органом государственной власти текста в определенном издании (официальное опубликование) и доступ к информации любым способом.

Согласно пояснительной записке к законопроекту, установившему официальное интернет-опубликование правовых актов, размещение актов в электронном виде на портале www.pravo.gov.ru позволит повысить оперативность и достоверность их официальных публикаций, обеспечить свободный доступ к ним государственных и муниципальных органов, организаций, юридических и физических лиц. Именно эти задачи провозглашены законодателем и должны быть решены в процессе реализации закона.

В ст. 4 Закона о порядке опубликования установлено, что официальным опубликованием федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального собрания РФ считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Соответственно, Закон РФ в редакции от 21 октября 2011 г. указывает на альтернативность опубликования: в газетах (журнале) или на официальном портале www.pravo.gov.ru. Указ Президента РФ от 17 ноября 2011 г. № 1505 устанавливает для федеральных законов как официальное только интернет-опубликование. Впрочем, расхождение в формулировках указанных двух документов является традиционным, начиная с 1994 г. В этой связи необъяснимым представляется сохранение Указа Президента РФ от 5 апреля 1994 г. при наличии Закона РФ о том же предмете от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ. Согласно теории правотворчества и системы нормативных правовых актов, невозможно определение порядка опубликования в документах меньшей юридической силы (в данном случае указ определяет порядок опубликования законов). А имеющаяся в Указе отсылка к пункту д) ст. 84 Конституции Российской Федерации не легитимирует этот процесс.

В соответствии с поправками от 17.11.2011 г. (Указ Президента РФ № 1505), официальным опубликованием является первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru).

Дополнительное неудобство в понимании и применении создает не стопроцентное совпадение предметов правового регулирования закона и указа, так как указ регулирует опубликование только федеральных законов, а закон – федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального собрания. Но вхождение федерального закона в предмет закона полностью лишает регулятивных возможностей Указ Президента РФ. И снова, как и 17 лет назад, указ вступает в коллизию с законом, что не способствует единообразию понимания законодательства и правоприменения.

Статус портала, как официального публикатора правовых актов, определен Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания”».

На официальном интернет-портале правовой информации размещаются (опубликовываются): федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального собрания, принятые по вопросам, отнесенным к ведению палат ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, указы и распоряжения Президента РФ. Могут также размещаться и другие акты.

Интересным решением представляется календарь опубликований. В нем отражено количество актов, принятых в определенный день, начиная с ноября 2011 г. Оценить востребованность такой систематизации пока затруднительно. Возможно, при наличии информации о дате опубликования, ее легко будет проверить на портале.

Достаточно новаторским выглядит ресурс о новых поступлениях законодательства в стиле дайджеста. Для официального сетевого издания такой прием является весьма неожиданным. Комментарии неизвестных составителей описи документов носят выборочный характер, они фрагментарны и не раскрывают все положения

нового документа. Полагаем, что выявленный смысл законодательства должен быть очень точным в связи со статусом портала. Субъективный подход снижает значение ресурса и делает его уязвимым.

Другой ресурс портала – Законы Российской империи. Размещение на официальном сайте опубликования законодательства законов другого государства – также неоднозначное решение. Вместе с тем, в соответствии с ч. 2 действующей Конституции, еще долгие годы будут востребованы акты СССР и РСФСР, которые продолжают действовать в части, не противоречащей Конституции РФ. Более перспективно размещение на данном сайте именно указанных действующих актов, в сравнении с абсолютно историческими документами ушедшего государства. Однако период до 1992 г. и советское законодательство пока никак не представлены на портале.

Вероятно, эти две опции (новые поступления законодательства и Свод законов Российской империи) – временное явление в связи с поиском концепции портала, и действительная потребность в них будет определена позднее.

Важным вопросом для оценки эффективности электронного опубликования является пользовательская активность. Из текста закона следует, что портал может быть востребованным, так как официальное опубликование должно произойти только на этом сайте. Соответственно, если граждане не посетили сайт, то они находятся в полном неведении относительно нововведений в законодательстве.

Однако сведения о количестве пользователей сайта не свидетельствуют о его популярности. Так, по данным Википедии, официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru занимает 697 429-е место по популярности в мире. Согласно рейтингу Alexa.com, большинство посетителей портала – россияне. В России сайт занимает 42 495-е место по популярности. На портале отсутствует счетчик посещений, что не позволяет судить о пользовательской активности.

Экспертный опрос показал, что студенты юридических специальностей, действующие адвокаты и преподаватели правовых наук не знают такого портала. Полагаем необходимым провести углубленное специализированное исследование вопроса с целью выяснения пользовательской аудитории сайта и причин низкой востребованности в профессиональном юридическом сообществе.

Низкая популярность портала в определенной степени объясняется неудачным названием. Ключевое слово «право» не ассоциируется в массовом правовом сознании россиян с системой законодательства. Понимаемым ключевым словом является «закон», «законодательство». Право воспринимается как понятие абстрактное. В Конституции РФ нигде не упоминается «право», но говорится «закон» и «нормативный правовой акт» (ст. 15).

В учебниках по теории права и государства студентов специально учат, что право и закон не совпадают, что органы государственной власти издают только нормативные правовые акты (законодательство). Термин «право» может даже использоваться для обозначения всей совокупности форм права. Сказанного достаточно для того, чтобы установить, что «право» не синоним и не узнаваемый образ законодательства. А именно о законодательстве идет речь в процессе опубликования (законы и некоторые другие нормативные правовые акты). При таком результате лингво-юридического исследования включение слова «zakon» в наименование портала будет понятнее пользователям. Кроме того, для отыскания юридических документов в строке поиска интернет-пользователи не наберут «право». Они наберут «закон», соответственно, и по ссылке не войдут на официальный портал правовой информации www.pravo.gov.ru. Странно выглядит сочетание в одном названии двух методов изложения. Слово «pravo» написано латинским буквами в транслите. В английском языке такого слова нет. В английском варианте это было бы слово law (закон) или right (право на, иметь право), второе маловероятно. Вторая часть названия – gov – часть английского слова government – сложившееся сокращение для отечественных сайтов органов государственной власти. Соответственно, при англоязычном варианте подошло бы наименование для сайта www.law.gov.ru, либо все название в транслите на русском языке www.zakon.ru.

В юридической практике актуальным является вопрос фальсификации, неаутентичности текстов, полученных из разных источников. Действительно, большое значение имеет утверждение, что гражданам была предоставлена возможность ознакомления с текстом закона, так как он находился на портале. При этом портал ведется государственным органом, который владеет подлинной информацией о том, был ли документ опубликован или нет.

Имеется судебная практика об обжаловании относительно дат опубликования законов, однако более типичны такого рода споры для подзаконных актов. Вместе с тем имеются случаи дефектов в опубликовании законов. Так, на слуху случай публикации части первой Налогового кодекса с 80 расхождениями, выявленными при сравнении текста в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газеты» с текстом, поступившим из Администрации Президента Российской Федерации [7].

Очень резонансным был спор об определении даты официального опубликования закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об акцизах”». Закон был опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации». Выходные данные журнала – 11 марта 1996 г. Рассматривая данный спор, Конституционный суд РФ в Постановлении от 24 октября 1996 г. № 17-П поставил под сомнение дату опубликования как дату выхода журнала. Указанная дата совпадает с датой подписания издания в печать и, следовательно, с этого момента еще реально не обеспечивается получение информации о содержании закона его адресатом [8].

Для окончательного решения вопроса о реальном

значении и перспективах вопроса электронного официального опубликования необходимо обратиться к практике тех органов государственной власти, которые уже прошли этот путь в целью выяснения, снизились ли те риски, которые выявлены в процессе бумажного опубликования при интернет-опубликовании.

• • •

Итак, для совершенствования концепции официального портала www.pravo.gov.ru и отдельных его опций, необходимо:

– изменить наименование портала;

– развить связь с официальными изданиями советского законодательства до 1992 г. путем размещения соответствующих журналов на портале;

– переместить Свод законов и дайджест правовых событий из раздела «Законодательство России» в информацию с главной страницы в место для размещения информационно-справочных материалов;

– разработать и внедрить консолидированные тексты в новой официальной редакции;

– актуализировать консолидированные тексты в короткий срок (в течение дня).

Литература

1. О порядке опубликования законов и распоряжений Правительства Союза ССР: Постановление Центрального исполнительного комитета СССР от 22 августа 1924 года // Собр. законодательства СССР. 1924. № 7, ст. 71.
2. О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 19 июня 1958 г. // Ведомости ВС СССР. 1958. № 14, ст. 275.
3. О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов от 29 ноября 2007 г.: Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации № 48, п. 21.
4. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / Под ред. В.Б. Исакова. М.: Формула права, 2012.
5. САППиП РФ. 1994. № 15. Ст. 1173.
6. Решение Верховного Суда РФ от 09.08.2000 г. № ГКПИ00-178.
7. *Урумова Е.С.* По какому Налоговому кодексу платить налоги // Законодательство. 1999. № 3.
8. Собр. законодательства Российской Федерации. 1996. № 45, ст. 5202.

Татьяна ЕФЕРИНА, Ирина АЛЕКСЕЕВА

К ВОПРОСУ ОБ ОРГАНИЗАЦИИ ЭКСПЕРТНОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПРОГРАММНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Правительство Российской Федерации проводит реформу, направленную на развитие программно-целевых методов в бюджетном процессе и формирование системы бюджетирования, ориентированной на результат. Выявлено, что в формирующейся модели управления по конечному результату недоиспользован важный управленческий механизм – внешняя экспертиза государственных проектов и программ, что стало одной из причин проблем, возникших в ходе реализации новой управленческой модели:

- система бюджетирования по факту не связана с качеством достигнутых промежуточных/непосредственных результатов проектов (финансирование мероприятий и программ, включенных в проекты, производится в установленном порядке, а качество и уровень решения межведомственных задач не оцениваются);
- действующая система оценки государственных проектов не позволяет в явном виде связать решение нынешних задач бюджетного планирования с задачами средне- и долгосрочного развития;
- невозможно наблюдать за адресной направленностью проектов;
- дизайн проектов имеет существенные методологические недоработки, что сказывается на их реализации.

Внешняя экспертиза по оценке программ и проектов – сложившаяся практика в международных организациях (в том числе в структурах ООН, ОЭСР), которая финансируется за счет средств государственного бюджета и считается неотъемлемым элементом международных стандартов отчетности в системе управления по результатам и аудита результативности политики государства. Россия не может полноценно выполнять свои обязательства в международных организациях, не имея инкорпорированную практику экспертизы программ по результатам, отвечающую требованиям лучших международных практик.

Внешнее экспертное сопровождение необходимо установить на всех стадиях жизненного цикла проекта для анализа следующих метрик:

1. Внешний контекст, т. е. общее описание условий реализации: социальная, экономическая, демографическая, технологическая и иная среда реализации, которая непосредственно либо косвенно связана с проектом.

2. Выявление и описание стейкхолдеров (заинтересованных сторон), т. е. определение и анализ акторов, имеющих

Татьяна ЕФЕРИНА – доктор исторических наук, начальник Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации

Ирина АЛЕКСЕЕВА – кандидат социологических наук, заместитель начальника Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации