

Законы о нормативных правовых актах стран СНГ — индикаторы процессов информатизации и цифровизации системы законодательства¹

***Аннотация.** В России не принят закон о нормативных правовых актах. В ряде стран СНГ аналогичные законы действуют уже почти 20 лет, причем правовое регулирование данных отношений постоянно совершенствуется. Этот опыт может быть учтен в отечественных исследованиях, в том числе направленных на научное обеспечение правотворческой деятельности. Для последней четверти века характерна цифровизация и информатизация системы права. Законы о нормативных правовых актах стран СНГ могут служить достаточно хорошими индикаторами этих процессов: они наглядно демонстрируют современные тенденции развития законодательства с учетом информационных возможностей Интернета, информационно-справочных систем по законодательству. Компьютерные технологии активно используются при представлении законодательства в электронной форме (реестр, банк данных, в том числе интернет-ресурс), при опубликовании и вступлении в юридическую силу нормативных правовых актов, при обеспечении доступа к действующему законодательству (в том числе опубликование принятых нормативных правовых актов в неофициальных информационно-справочных системах, на сайтах государственных органов, негосударственных организаций), в деятельности по систематизации законодательства. Сравнительно-правовая характеристика законодательства стран СНГ может быть востребована при разработке и обсуждении проекта российского закона о нормативных правовых актах.*

***Ключевые слова:** нормативный правовой акт, закон о нормативных правовых актах, источники права, законодательство, правотворчество, цифровизация законодательства, информатизация правотворчества.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.105.8.022-033

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16114.

© Липень С. В., 2019

* Липень Сергей Васильевич, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры теории государства и права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) svlipen@msal.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

В законах о нормативных правовых актах стран СНГ, в особенности в новых законах или их новых редакциях, принятых в 2016—2018 гг. в Белоруссии², Казахстане³, Молдавии⁴, Таджикистане⁵, аспекты информатизации и цифровизации права отражаются в значительно большей степени. В аналогичных законах других стран СНГ правовому регулированию подвергаются только отдельные вопросы использования информационных технологий, речь идет, как правило, о возможности опубликования принятых нормативных правовых актов на официальных интернет-сайтах государственных органов, о возможности включения норма-

тивных документов в электронные справочные системы (см., например, законы о нормативных правовых актах, принятые в Азербайджане⁶, Армении⁷, Узбекистане⁸, Туркменистане⁹, Киргизии¹⁰).

Аспекты информатизации и цифровизации права четко выражены в проектах закона о нормативных правовых актах, разработанных в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 2012 г.¹¹ (далее — проект ИЗиСП 2012 г.) и 2019 г.¹² (далее — проект ИЗиСП 2019 г.).

В течение последних лет в научной литературе и на научных мероприятиях шло более-ме-

² Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2019.

³ Закон Республики Молдова от 22 декабря 2017 г. № 100 «О нормативных актах» // Registrul de Stat al Actelor Juridice ale Republicii Moldova [Государственный реестр правовых актов Республики Молдова]. URL: <http://lex.justice.md/ru/373698%20/> (дата обращения: 23.05.2019).

⁴ Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V «О правовых актах» (с изм. и доп. по состоянию на 11.04.2019) // ИС Параграф. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37312788#pos=3;-245 (дата обращения: 23.05.2019).

⁵ Закон Республики Таджикистан от 30 мая 2017 г. № 1414 «О нормативных правовых актах» // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=97969 (дата обращения: 23.05.2019).

⁶ Конституционный закон Азербайджанской Республики от 21 декабря 2010 г. № 21-IVKQ «О нормативных правовых актах» (в редакции Конституционного закона Азербайджанской Республики от 30.09.2016 № 304-VKQD) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=33085 (дата обращения: 23.05.2019).

⁷ Закон Республики Армения от 28 марта 2018 г. № ЗР-180 «О нормативных правовых актах» (в ред. Закона Республики Армения от 26.06.2018 № ЗР-340) // Правовая информационная система Армении. URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=129477> (дата обращения: 23.05.2019).

⁸ Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 г. № 160-II «О нормативных правовых актах» (в ред. законов Республики Узбекистан по состоянию на 08.01.2019) // Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан. URL: <http://www.lex.uz/acts/2105726> (дата обращения: 23.05.2019).

⁹ Закон Туркменистана от 26 августа 2017 г. № 589-V «О правовых актах» (в ред. Закона Туркменистана от 09.06.2018 № 32-VI) // Законодательство стран СНГ. URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=98294 (дата обращения: 23.05.2019).

¹⁰ Закон Кыргызской Республики от 20 июля 2009 г. № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» (в ред. законов Кыргызской Республики по состоянию на 20.07.2017) // Централизованный банк данных правовой информации Кыргызской Республики. URL: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/202591> (дата обращения: 23.05.2019).

¹¹ См.: Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М., 2013. 70 с. См. также: Концепция федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2013. № 3 (195). С. 84—99.

¹² О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2019. 88 с.

нее активное обсуждение проекта ИЗиСП 2012 г. и проекта, подготовленного на основе проектов ИЗиСП Министерством юстиции РФ (далее — проект Минюста 2014 г.). Проект Минюста был размещен на официальном сайте «Федеральный портал проектов нормативных правовых актов» для общественного обсуждения, он же содержится и в СПС «КонсультантПлюс»¹³. Следует, однако, отметить, что в обсуждениях российских проектов закона о нормативных правовых актах¹⁴ аспекты информатизации правотворческой деятельности и законодательства, как правило, не находят концептуального выражения.

В дальнейшем изложении будут рассмотрены различные аспекты применения информационных технологий, используемых в представлении законодательства в электронном виде (по законам о нормативных правовых актах стран СНГ):

- общее закрепление возможностей информационных технологий;
- понятие нормативного правового акта как документа, имеющего и электронную форму (вид);
- информационные технологии при официальном опубликовании нормативных правовых актов и вступлении их в юридическую силу;
- актуальная электронная форма законодательства — реестр, банк данных нормативных правовых актов;
- обеспечение доступа к действующему законодательству (в том числе опубликование принятых нормативных правовых актов в неофициальных информационно-справочных

- системах, на сайтах государственных органов, негосударственных организаций);
- информационные технологии в деятельности по толкованию и реализации нормативных правовых актов, по мониторингу законодательства;
- информационные технологии в деятельности по систематизации законодательства.

Общее закрепление возможностей информационных технологий в процессе законотворчества

В законах о нормативных правовых актах может находить консолидированное выражение, в виде самостоятельных статей или даже глав, правовое регулирование использования информационных технологий в процессе законотворчества. Такой подход следует признать удачным.

Впервые консолидированная характеристика способов использования цифровых технологий в правотворческой деятельности дана в проекте ИЗиСП 2012 г., что предопределено информатизацией всех сфер жизни общества и необходимостью внедрения современных технологий в нормотворческую деятельность¹⁵. В проекте ИЗиСП 2019 г. представлено уже более развернутое правовое регулирование: помимо вопросов использования информационных технологий при официальном опубликовании нормативных правовых актов, для обеспечения доступа к ним в гл. 16 «Использование информационных технологий» включены положения об автоматизированных системах обеспечения законодательной деятельности¹⁶. Авторы данного проекта отмеча-

¹³ Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (подготовлен Минюстом России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 26.12.2014) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=127365#06473735518250754> (дата обращения: 23.05.2019).

¹⁴ Черепанов В. А. О проекте Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. 2014. № 3 (207). С. 105—111; Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. 2015. № 11. С. 15.

¹⁵ Власенко Н. А., Рафалюк Е. Е. Концепция проекта закона о нормативных правовых актах и совершенствование законотворческого процесса // Научные концепции развития российского законодательства: монография. 7-е изд., доп. и перераб. / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. М., 2015. С. 82.

¹⁶ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). С. 78.

ют, что процессы цифровизации, переход России к новому этапу внедрения современных информационных технологий в деятельность государственных органов (в рамках реализации принципов электронного правительства и Стратегии развития информационного общества в России) не может оставить в стороне такой важный аспект деятельности органов государственной власти, как правотворчество; в связи с этим обновленная редакция инициативного законопроекта Института предлагает ряд новых норм в сфере принятия электронных нормативных правовых актов и порядка их опубликования¹⁷.

Общая статья, закрепляющая в качестве принципиального положения варианты использования информационных технологий, есть в законе о нормативных правовых актах Республики Таджикистан (ст. 6)¹⁸. Здесь речь идет о возможности опубликования нормативных правовых актов на официальных сайтах соответствующих правотворческих органов или специализированных сайтах, об использовании банка данных о нормативных правовых актах, электронных форм, в том числе и для распространения информации о нормативных правовых актах (об их содержании, принятии, отмене, о внесении изменений) и др.

В законах о нормативных правовых актах стран СНГ отражаются формы использования информационных технологий, идет поиск наиболее приемлемой терминологии. Можно отметить, что до некоторой степени вариативна даже основная терминология, используемая в научных публикациях и в текстах законов о нормативных правовых актах для обозначения одних и тех же явлений (т.е. основная терминология является до некоторой степени синонимичной): электронный нормативный правовой

акт, нормативный правовой акт в виде (форме) электронного документа, нормативный правовой акт в электронном виде (электронной форме) и т.д.; Интернет, сеть Интернет, глобальная компьютерная сеть Интернет, интернет-портал, сайт, интернет-сайт, веб-сайт, интернет-ресурсы и т.д. В целом как равнозначные используются термины «цифровизация», «информатизация», «компьютеризация» права, применяемые технологии именуется цифровыми, информационными, компьютерными и т.д.

Термины «информатизация» и «цифровизация» вынесены в название настоящей статьи. С одной стороны, они являются синонимичными, примерно так они и используются в научной литературе. Термины «цифровизация»¹⁹, «цифровая реальность»²⁰ в ходу у ученых, представляющих Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, и применительно к процессам, происходящим в целом в правовой системе, они вполне правомерны.

Иногда устанавливаются различия между информатизацией и цифровизацией. Использование компьютеров, гаджетов, программ, Интернета — это информатизация деятельности. Цифровизация же, необходимым условием которой является доступный и мобильный Интернет, предполагает использование искусственного интеллекта, обучающихся машин, принципиально иного программного обеспечения и компьютерных технологий (технологии распределенных реестров и др.). Используя известные характеристики промышленных революций, можно сказать, что информатизация возникает в ходе третьей промышленной революции, а процессы цифровизации относятся к четвертой промышленной революции. С такой точки зрения

¹⁷ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). С. 10—11.

¹⁸ Здесь и далее, чтобы текст статьи не перегружать сносками, указаны номера статей из того закона (или проекта закона) о нормативных правовых актах, о котором идет речь в данном предложении. Сноски на законы, которые указываются в статье, приведены выше.

¹⁹ Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. 2018. № 2. С. 5—17.

²⁰ Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85—102.

для характеристики внедрения компьютерных технологий в правотворческую деятельность приемлем термин «информатизация», законы о нормативных правовых актах — индикаторы, как указано в названии статьи, пока еще только информатизации системы законодательства.

Понятие нормативного правового акта как документа, имеющего и электронную форму (вид)

В казахском и туркменском законах о правовых актах даны понятия нормативного правового акта не только как документа, существующего на «бумажном носителе», но и как «идентичного ему электронного документа». Таким образом, цифровая форма законодательства получает более четкую правовую регламентацию; по всей видимости, подобный подход заслуживает внимания и возможного восприятия в российском законодательстве. В большинстве случаев используется другой способ правовой регламентации цифровой формы законодательства — определение статуса электронных баз данных по законодательству, электронных вариантов систематизации законодательства. В проекте ИЗИСП 2012 г. такого определения не содержалось, в проекте 2019 г. уже дано понятие «электронный нормативный правовой акт»²¹.

Информационные технологии при официальном опубликовании нормативных правовых актов и вступлении их в юридическую силу

В большинстве законов о нормативных правовых (о правовых) актах используется альтернативный вариант: допускается официальное опубликование как в официальных периодических изданиях, так и в качестве электронного документа, вступление нормативного правового акта в юридическую силу связывается с днем первого опубликования или в печатном, или в электронном виде.

Так, «официальное опубликование нормативного правового акта», в соответствии с законом о правовых актах Республики Казахстан, — это публикация для всеобщего сведения

полного текста нормативного правового акта «в Эталонном контрольном банке нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде, в официальных печатных изданиях, а также в периодических печатных изданиях в случаях, предусмотренных настоящим законом» (п. 30 ст. 1, см. также ст. 37—39). «Под официальным опубликованием нормативных правовых актов понимается доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в печатном или электронном издании, определяемом Правительством» (ст. 29 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»). Примерно так же определяется официальное опубликование нормативного правового акта в законе Туркменистана (п. 13 ст. 1).

Официальное опубликование нормативного правового акта в электронном виде может быть осуществлено или на общем сайте, в реестре, банке данных нормативных правовых актов, или же на официальном сайте соответствующего правотворческого органа. Такую возможность допускает ст. 39 закона о нормативных правовых актах Туркменистана.

Все-таки представляется, что должно быть одно место официального электронного опубликования нормативного правового акта. Иначе не избежать вопросов, например, в случае, если два официальных электронных варианта нормативного правового акта не являются идентичными, какой из них «официальнее»?

Подходы к правовому регулированию официального опубликования нормативных правовых актов и вступления их в юридическую силу развиваются и в проектах российского закона о нормативных правовых актах. Проект Минюста 2014 г. предполагает, что порядок опубликования разных нормативных правовых актов (законов, актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и т.д.) будет установлен самостоятельно в отдельных нормативных актах. Такую позицию вряд ли стоит считать верной; официальное опубликование и вступление нормативного

²¹ О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). С. 16.

правового акта в юридическую силу — важный для всей правотворческой деятельности вопрос, который централизованно должен быть решен в законе о нормативных правовых актах.

В проекте ИЗиСП 2012 г. под официальным опубликованием (обнародованием) нормативного правового акта понимается первая публикация его полного текста в печатном издании (средстве массовой информации), первое размещение на специальном интернет-портале официальной информации или индивидуальное доведение до сведения информируемого лица, осуществляемое под подпись (ст. 63). Указано также, что официальным опубликованием считается первое размещение нормативного правового акта на официальном сайте нормотворческого органа, принявшего нормативный правовой акт. Кроме того, в отношении отдельных видов нормативных правовых актов может быть установлено требование о размещении их на официальном интернет-портале правовой информации (ст. 110). По всей видимости, официальное электронное опубликование предпочтительнее осуществлять на общем интернет-портале нормативных правовых актов, это представляется наиболее четкой и последовательной позицией. В проекте ИЗиСП 2019 г. вопросы правового регулирования официально опубликования нормативных правовых актов с использованием информационных технологий содержатся в новой по сравнению с предыдущим проектом ст. 62 «Особенности официального опубликования нормативных правовых актов в сетевых изданиях государственной системы правовой информации», а также в ст. 101 «Использование информационных технологий для обеспечения доступа к принятым нормативным правовым актам».

Из рассматриваемых законов о нормативных правовых (о правовых) актах стран СНГ вступление в юридическую силу законов, указов и постановлений Кабинета Министров Азербайджанской Республики, в соответствии с редакцией конституционного закона 2010 г., не связывалось с их включением в Государственный реестр правовых актов и соотносилось только с публикацией в официальных печатных изданиях. Остальные нормативные

правовые акты вступали в силу со дня опубликования в электронном варианте в Государственном реестре правовых актов, если в этих актах не установлен более поздний срок вступления в силу (ст. 82, 85).

Наконец, наиболее радикальный с позиций информационного общества вариант — только электронное официальное опубликование — реализован в армянском и белорусском законодательстве. В соответствии со ст. 25 закона Республики Армения о нормативных правовых актах официальное опубликование нормативного правового акта осуществляется посредством опубликования на едином интернет-сайте опубликования нормативных правовых актов.

По белорусскому законодательству «официальным опубликованием нормативных правовых актов, включаемых в Национальный реестр правовых актов, является доведение этих актов до всеобщего сведения путем размещения их текстов в полном соответствии с подписанными подлинниками на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь» (ч. 2 ст. 60) (следует, однако, отметить, что сам Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь — это сборник правовых актов, официальная хронологическая инкорпорация).

Актуальная электронная форма законодательства — реестр, банк данных нормативных правовых актов

Законодательство стран СНГ предусматривает создание электронной формы законодательства, устанавливаются и более-менее развернутые правила его ведения, поддержания в актуальном состоянии, регулярного обновления, включения вновь принятых нормативных правовых актов и т.д. Может быть указано министерство, иной уполномоченный орган или организация, ответственные за ведение банка данных нормативных правовых актов.

Как указано выше, белорусские нормативные правовые акты публикуются на Национальном правовом интернет-портале Республики Беларусь. Нормативные правовые акты, включенные в Национальный реестр правовых актов, после их регистрации и обработки включаются в эталонный банк данных правовой информации Рес-

публики Беларусь, который является полным систематизированным собранием актов законодательства в электронной форме (ч. 2 ст. 58). Формирование и ведение эталонного банка данных правовой информации Республики Беларусь, ведение интернет-портала Республики Беларусь осуществляет Национальный центр правовой информации Республики Беларусь.

В электронном виде или на электронных и бумажных носителях существуют официальные базы данных по законодательству различных государств — членов СНГ, это Государственный реестр правовых актов Азербайджанской Республики, Правовая информационная система Армении, Национальная база данных законодательства Республики Узбекистан.

Эталонный банк нормативных правовых актов Туркменистана — совокупность нормативных правовых актов, принятых на государственный учет и упорядоченных Министерством адалат Туркменистана, на бумажном носителе и электронная система этих нормативных правовых актов в форме электронного документа (п. 19 ст. 1 закона о правовых актах Туркменистана).

Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики ведет и поддерживает в актуальном состоянии Министерство юстиции (ст. 28 закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики»).

Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан — совокупность нормативных правовых актов на бумажном носителе и электронная система нормативных правовых актов в форме электронного документа, сведения о которых внесены в Государственный реестр нормативных правовых актов Республики Казахстан (п. 15 ст. 1). Ведение и Государственного реестра, и Эталонного контрольного банка нормативных правовых актов Республики Казахстан осуществляет уполномоченная организация, определяемая Правительством Республики Казахстан (ч. 2 ст. 53).

Государственный регистр юридических актов Республики Молдова является частью Госу-

дарственного регистра правовых единиц, это систематизированный свод данных обо всех категориях нормативных актов; он ведется Министерством юстиции в электронном формате (ст. 57, 58).

Электронный документооборот предполагает подписание документов электронной цифровой подписью, это, однако, нашло отражение не во всех рассматриваемых законах. Так, электронный документооборот используется при представлении на регистрацию нормативных правовых актов в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, электронные документы или электронные копии правовых актов удостоверяются электронной цифровой подписью²². В Республике Казахстан и в Республике Молдова непосредственно в законах о нормативных правовых актах (ст. 53, ст. 50 соответственно) предусмотрена возможность подписания нормативных правовых актов, представляемых в виде электронного документа, электронной цифровой подписью уполномоченного лица.

Обеспечение доступа к действующему законодательству, в том числе опубликование принятых нормативных правовых актов в неофициальных информационно-справочных системах, на сайтах государственных органов, негосударственных организаций

Принимаемые нормативные правовые акты содержат актуальную для общества информацию, и их система является достаточно сложной и динамично развивающейся. Поэтому в законах о нормативных правовых (о правовых) актах уделяется внимание не только официальному, но и неофициальному опубликованию нормативных правовых актов, как можно более широкому распространению сведений о законодательстве.

В действующих законах о нормативных правовых (о правовых) актах стран СНГ встречаются принципиальные положения о необходимости получения информации о нормативных право-

²² Шаршун В. А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. «О нормативных правовых актах» // Право.by. 2018. № 6 (56). С. 49—50.

вых актах гражданами и юридическими лицами, в том числе и в электронной форме, о необходимости распространения этой информации, в том числе и в электронной форме, правотворческими органами. Более-менее развернутое правовое регулирование этой деятельности начало появляться, по всей видимости, не так давно — в законах и проектах, разработанных в последнее десятилетие.

Проект ИЗИСП 2012 г. одним из первых включил подобные положения (ст. 65, 85 и др.). Так, в ст. 65 «Доведение до всеобщего сведения нормативных правовых актов» содержится мысль о том, что обязательность официального опубликования нормативных правовых актов должна сопровождаться и деятельностью по распространению официально опубликованных нормативных правовых актов через опубликование в популярных газетах и журналах, тиражирование брошюр, буклетов и других изданий, размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет и в других доступных пользователям формах (в том числе и в машиночитаемой форме, п. 6 ст. 66).

Вполне разумной представляется идея создания каждым правотворческим органом базы данных принятых им нормативных правовых актов, ее ведение и поддержание в актуальном состоянии.

Нормотворческий орган формирует правовую базу принятых им нормативных правовых актов в электронной форме и обеспечивает ее размещение (опубликование) на своем официальном сайте. Он также обязан поддерживать правовую базу принятых им нормативных правовых актов в актуальной форме, сохраняя возможность ознакомления с ранее действовавшими редакциями нормативного правового акта. (ст. 111 «Использование информационных технологий для обеспечения доступа к принятым нормативным правовым актам» проекта ИЗИСП 2012 г.).

Согласно закону о нормативных правовых актах Республики Таджикистан гласность и прозрачность в правотворческой деятельности обеспечиваются, в числе других мер, опубликованием нормативного правового акта в официальных изданиях, других средствах массовой

информации или доведением этого акта до всеобщего сведения иными способами, в том числе электронными средствами.

Принципиальны положения о создании единой системы правовой информации, об оказании помощи в справочно-информационной работе государственным органам (со стороны Министерства юстиции Республики Казахстан, ст. 53), а также иным организациям (со стороны Министерства адалат Туркменистана, ст. 52).

Распространение нормативных правовых актов из Государственного реестра нормативных правовых актов Кыргызской Республики осуществляется бесплатно посредством сети Интернет (ст. 28).

Доступ в режиме онлайн к данным Государственного регистра юридических актов Республики Молдова является бесплатным. Выдача информации из Государственного регистра юридических актов на электронном носителе для ее дальнейшего использования в других базах данных, а также выдача информации в виде бумажного документа осуществляется за плату в порядке и размере, установленных Правительством (ст. 58). В той же статье указано, что в Государственном регистре юридических актов содержатся ссылки на сопроводительные материалы к проектам нормативных актов, размещенным в информационной системе, используемой в процессе принятия данных нормативных актов, это представляется ценным и в практическом, и в научном плане.

В Республике Узбекистан электронные версии текстов нормативных правовых актов министерств, государственных комитетов, ведомств и органов государственной власти на местах подлежат обязательному опубликованию на официальных веб-сайтах принявших их органов в течение одного дня после официального опубликования нормативного правового акта. Предусматривается также опубликование нормативных правовых актов в неофициальных изданиях, а также их распространение через электронные справочные системы законодательства (ст. 28).

Белорусский законодатель в отдельных статьях также уделяет внимание неофициальному опубликованию и обнародованию нормативных

правовых актов, в том числе с помощью информационных технологий: «путем распространения (предоставления) в составе баз и банков данных, иных информационно-правовых ресурсов, размещения в глобальной компьютерной сети Интернет» (ст. 62). К техническим нормативным правовым актам предъявляются требования не только об их официальном опубликовании, но и о размещении на интернет-сайтах утвердивших их государственных органов в свободном доступе (ст. 63), размещении на иных информационных ресурсах в сети Интернет (ст. 25).

Информационные технологии в деятельности по толкованию и реализации нормативных правовых актов, по мониторингу законодательства

Поскольку речь идет о действии и применении законодательства, данные аспекты также находят отражение в законах о нормативных правовых актах стран СНГ, правда, весьма фрагментарное.

Так, в Республике Казахстан предусматривается опубликование на интернет-ресурсе государственного органа или должностного лица исходящего от него акта официального разъяснения нормативных правовых актов (ст. 62). Решение Конституционного суда Азербайджанской Республики об использовании аналогии права или аналогии закона вступает в силу со дня публикации в электронном виде Государственного реестра правовых актов Азербайджанской Республики (ст. 15).

В законах о нормативных правовых (о правовых) актах стран СНГ дано правовое регулирование правового мониторинга как деятельности по отслеживанию действия нормативных правовых актов. Нередко оно не предусматривает использования информационных технологий (например, ст. 75 закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах»).

Вполне можно поддержать проявляющуюся тенденцию публикации результатов мониторинга законодательства на официальных сайтах в сети Интернет, тем более что такая практика существует.

Проекты ИЗиСП предусматривают оформление результатов правового мониторинга в виде

докладов, аналитической информации для рассмотрения соответствующими правотворческими органами; указано, что субъекты проведения правового мониторинга размещают информацию о нем на официальных сайтах в сети Интернет.

Законодательством Республики Казахстан предусмотрен общественный мониторинг действия нормативных правовых актов, затрагивающих интересы субъектов частного предпринимательства; он проводится Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан, его результаты ежегодно размещаются на официальном интернет-ресурсе палаты (ст. 51).

Информационные технологии в деятельности по систематизации законодательства

С позиций теории права официальные базы данных нормативных правовых актов и неофициальные, коммерческие информационно-справочные системы по законодательству вполне справедливо характеризовать в качестве официальных и неофициальных систематических инкорпораций. В целом эта позиция находит выражение, возможно не всегда последовательное, и в законах о нормативных правовых (о правовых) актах стран СНГ.

Согласно белорусскому закону о нормативных правовых актах систематизация законодательства осуществляется путем кодификации, консолидации, инкорпорации, в том числе электронной инкорпорации, проведения справочно-информационной работы и иными способами. Дано определение электронной инкорпорации: это вид систематизации нормативных правовых актов, осуществляемой в электронной форме (в виде отдельных документов, баз и банков данных, иных информационных ресурсов, в том числе размещаемых в глобальной компьютерной сети Интернет) на основе системы классификации нормативных правовых актов без изменения установленного ими правового регулирования общественных отношений. Указано, что полным систематизированным собранием актов законодательства в электронной форме является эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь (ч. 2, 3 ст. 72), его тоже можно охарактеризовать как

электронную официальную систематическую инкорпорацию.

Эталонный банк данных правовой информации включает три банка данных — «Законодательство Республики Беларусь», «Международные договоры», «Решения органов местного управления и самоуправления», общий объем правовых актов — свыше 220 тыс.²³

В качестве одного из результатов деятельности по инкорпорации нормативных правовых актов (название гл. 16) выступает Собрание законов Азербайджанской Республики — систематизированное собрание законодательных актов Азербайджанской Республики, регулярно обновляемое и публикуемое в электронной форме (ст. 95).

Каким образом с точки зрения теории права и теории систематизации законодательства охарактеризовать нормативный правовой акт в виде электронного документа, который включает первоначальный текст и внесенные в него изменения и дополнения? По всей видимости, это результат консолидации законодательства, поскольку здесь несколько нормативных правовых актов (первоначальный и последующие, которыми вносились изменения и дополнения) объединяются в один документ без изменения содержания правового регулирования.

Такая позиция поддерживается в молдавском законе «О нормативных актах»: здесь понятие «консолидированный электронный текст нормативного акта» предполагает опубликованный в Государственном регистре юридических актов электронный текст нормативного акта, подготовленный на основе первоначального официального текста нормативного акта и на основе официальных текстов нормативных актов, вносящих в него изменения (ст. 2).

В Республике Беларусь (насколько можно судить по приведенному выше определению электронной инкорпорации), а также в Республике Армения (в ст. 23 содержится обязанность правотворческого органа опубликовать на официальном интернет-сайте «инкорпорированный вариант акта после внесения в акт изменений

и дополнений») электронный текст нормативного правового акта, включающий внесенные в него изменения и дополнения, законодательно будет именоваться инкорпорированным актом.

В новом белорусском законе о нормативных правовых актах впервые дано понятие «текст нормативного правового акта в контрольном состоянии» (п. 17 ст. 2) — это текст, действующий на определенную дату редакции текста нормативного правового акта, подготовленной на основании первоначального текста нормативного правового акта и текстов нормативных правовых актов, вносящих изменения в этот нормативный правовой акт, размещенной в эталонном банке данных правовой информации Республики Беларусь²⁴.

Можно проследить развитие видения систематизации законодательства в соответствующих разделах разных проектов российского закона о нормативных правовых актах, подготовленных и в ИЗиСП, и в Минюсте. Сначала определения инкорпорации и консолидации нормативных правовых актов давались без ориентации на возможности современных компьютерных технологий; в проекте Минюста 2014 г. выделена такая форма систематизации законодательства, как его учет, который включает в себя «сбор, хранение и формирование фонда нормативных правовых актов, ведение реестров и регистров нормативных правовых актов, создание поисковых систем, обеспечивающих получение достоверных сведений о нормативных правовых актах» (ст. 61). Представляется вполне правомерным рассматривать информационно-справочные системы по законодательству как электронные инкорпорации.

Проект ИЗиСП 2019 г. сохранил преемственность в отношении необходимости создания Федеральной информационной системы нормативных правовых актов, применения классификатора нормативных правовых актов для унификации банков данных правовой информации и обеспечения автоматизированного обмена этой информацией.

²³ Шаршун В. А. Указ. соч. С. 48.

²⁴ Шаршун В. А. Указ. соч. С. 47.

Таким образом, в представленной статье дана общая характеристика правового регулирования (в законах о нормативных правовых актах стран СНГ) информационных технологий, используемых в официальном опубликовании нормативных правовых актов, позволяющих представлять нормативный правовой акт как документ в электронной форме (находящийся в электронной форме законодательства — реестре, банке данных), обеспечивающих доступ к нему через информационно-справочные системы или интернет-ресурсы, позволяющих

осуществлять деятельность по электронной систематизации законодательства. Сравнение законов о нормативных правовых актах, принятых в странах СНГ, показывает, в каких направлениях развивается законодательное регулирование электронной формы законодательства. Подобная аналитика, выявляющая современные тенденции развития данного правового института, вполне может быть востребована при разработке и обсуждении проекта российского закона о нормативных правовых актах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бошно С. В. Проект закона о нормативных правовых актах: столкновение правотворчества, теории и практики // Государство и право. — 2015. — № 11. — С. 14—23.
2. Власенко Н. А., Рафалюк Е. Е. Концепция проекта закона о нормативных правовых актах и совершенствование законотворческого процесса // Научные концепции развития российского законодательства: монография. — 7-е изд., доп. и перераб. / С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева, А. И. Абрамова [и др.]; отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. — М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, 2015. — С. 75—86.
3. Талапина Э. В. Право и цифровизация: новые вызовы и перспективы // Журнал российского права. — 2018. — № 2. — С. 5—17.
4. Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. — 2018. — № 1. — С. 85—102.
5. Черепанов В. А. О проекте федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» // Журнал российского права. — 2014. — № 3 (207). — С. 105—111.
6. Шаршун В. А. О некоторых вопросах применения информационных технологий в нормотворческом процессе: новации закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 года «О нормативных правовых актах» // Право.by. — 2018. — № 6 (56). — С. 46—52.

Материал поступил в редакцию 22 мая 2019 г.

LAWS ON NORMATIVE LEGAL ACTS OF THE CIS COUNTRIES — INDICATORS OF INFORMATIZATION AND DIGITALIZATION PROCESSES IN THE LEGISLATION SYSTEM²⁵

LIPEN Sergey Vasilyevich, Doctor of Law, Associate Professor, Professor of the Department of Theory of the State and Law of the Kutafin Moscow State Law University (Moscow State Law University)
svlipen@msal.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The Russian Federation has not adopted any law regulating normative legal acts, whereas in a number of CIS countries such laws have been in force for almost two decades, and the legal regulation of relations in*

²⁵ The study has been carried out with the financial support of RFBR in the Framework of Scientific Project No. 18-29-16114.

question is being constantly improved. This experience may well be taken into account in domestic research, including the studies aimed at providing scientific support of the law-making activity. The last quarter of the 20th century is characterized by digitalization and informatization of the legal system; laws on normative legal acts of the CIS countries can serve as quite good indicators of these processes. They demonstrate modern trends in the development of legislation with due regard to the information capabilities of the Internet, information and reference systems. Computer technologies are actively used to represent legislation in electronic form (register, data bank, including Internet resource), to promulgate and bring into legal force normative legal acts, to provide access to the current legislation (including publication of adopted normative legal acts in unofficial information and reference systems, on websites of state bodies, non-governmental organizations) in activities aimed at systematizing legislation. Comparative legal characteristics of the legislation of the CIS countries may well be in demand during the development and discussion of the draft Russian Law on normative legal acts.

Keywords: *normative legal act, law on normative legal acts, sources of law, legislation, law-making, digitalization of legislation, informatization of law-making.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Boshno S. V. Proekt zakona o normativnyh pravovyh aktah: stolknovenie pravotvorchestva, teorii i praktiki // Gosudarstvo i pravo. — 2015. — № 11. — S. 14—23.
2. Vlasenko N. A., Rafalyuk E. E. Konceptiya proekta zakona o normativnyh pravovyh aktah i sovershenstvovanie zakonotvorcheskogo processa // Nauchnye konceptii razvitiya rossijskogo zakonodatel'stva : monografiya. — 7-e izd., dop. i pererab. / S. E. Naryshkin, T. Ya. Habrieva, A. I. Abramova [i dr.] ; otv. red. T. Ya. Habrieva, Yu. A. Tihomirov. — M. : IZiSP pri Pravitel'stve RF, 2015. — S. 75—86.
3. Talapina E. V. Pravo i cifrovizaciya: novye vyzovy i perspektivy // Zhurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 2. — S. 5—17.
4. Habrieva T. Ya., Chernogor N. N. Pravo v usloviyah cifrovoj real'nosti // Zhurnal rossijskogo prava. — 2018. — № 1. — S. 85—102.
5. Cherepanov V. A. O proekte federal'nogo zakona «O normativnyh pravovyh aktah v Rossijskoj Federacii» // Zhurnal rossijskogo prava. — 2014. — № 3 (207). — S. 105—111.
6. Sharshun V. A. O nekotoryh voprosah primeneniya informacionnyh tekhnologij v normotvorcheskom processe: novacii zakona Respubliki Belarus' ot 17 iyulya 2018 goda «O normativnyh pravovyh aktah» // Pravo.by. — 2018. — № 6 (56). — S. 46—52.