

Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации

Троян Н. А.*

Ключевые слова: правовая информация, доступ к информации, информационные технологии, информационное общество, цифровая трансформация, цифровая платформа.

Аннотация.

Цель работы: анализ развития национальной системы правовой информации на базе сквозных цифровых технологий и цифровых платформенных решений в условиях информационного общества.

Метод исследования: работа основана на методах диалектики и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать процессы цифровизации правовой информации в контексте их правового регулирования в условиях цифровой трансформации.

Полученные результаты: проведенное исследование позволило сделать следующие выводы. В условиях информационного общества правовая информация становится важным стратегическим ресурсом. Национальная система правовой информации должна стать официальной, комплексной, интегрированной, многоуровневой и открытой информационной системой, основанной на принципе территориальной распределенности, на цифровой платформе с применением конвергентных технологий, направленных на информационно-правовое обеспечение личности, общества и государства, включая модернизацию государственного управления в условиях административной реформы.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-28-32

Вопрос о значении правовой информации в жизни общества и каждого из нас не нуждается в дополнительном обосновании, но, несомненно, требует пристального внимания. В информационном обществе, основанном на знаниях, роль правовой информации определяется потребностью реализации права человека на информацию, а также необходимостью обеспечения системы стратегического планирования и развития информационно-правовой среды. Как справедливо отмечает Т.А. Полякова, совокупность национальных документов стратегического планирования, включая принятые стратегии и доктрины, сегодня в значительной мере характеризует основные цели, задачи и направления развития [1, с. 21]. При этом среди других важных задач «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» предусматривает развитие механизмов электронного взаимодействия между органами государственного управления Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Федерации, с государственными внебюджетными фондами, физическими и юридическими лицами в рамках концепции электронного правительства¹.

¹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 19.10.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

* Троян Наталья Анатольевна, старший научный сотрудник Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Минюсте России», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: n-troyan66@yandex.ru

ной частью информационной системы и включаются в информационную инфраструктуру, в то время как информационно-правовые ресурсы входят также в систему правовой информации Российской Федерации.

Большую значимость в условиях цифровизации имеют вопросы не только реализации конституционного права на информацию, но и обеспечения права на достоверную информацию. А.В. Минбалеев справедливо отмечает, что «право на достоверную информацию во многом связано с тем, что Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 9.05.2017 № 203, закрепляет постепенный переход от информационного общества к обществу знаний, в котором преобладающее значение с учетом стратегических национальных приоритетов имеют получение, сохранение, производство и распространение достоверной информации². Учитывая изменения в структуре и содержании информационных ресурсов и современных технологий, правовая информация в новых условиях требует специального осмысления» [2, с. 204].

Так, автором предложен новый подход к определению понятия «правовая информация», которая представляет собой совокупность нормативных правовых актов и ненормативных правовых актов, справочные, нормативно-технические документы, документы стратегического планирования, программно-целевые документы, ненормативные правовые акты, правовые знания, правовая статистика, акты правоприменительной практики, акты толкования законодательства, правовые комментарии и т. д.

Рассматривая правовую информацию как важное условие реализации современной российской правовой политики, О.Ю. Рыбаков отмечает, что «не все сведения, знания и сообщения о праве являются правовыми по своей природе, они могут опираться на личный опыт, эмоциональные оценки» [3, с. 106]. Поэтому под правовой информацией ученый предлагает понимать как сами правовые акты, так и связанные с ними правовые документы: «материалы подготовки законопроектов и других нормативных правовых актов, их обсуждения и принятия, учета и упорядочения, толкования и реализации правовых норм, изучения практики их применения, мониторинга правоприменения в целом» [3, с. 106]. Есть также мнение, что «правовая информация представляет собой достоверные сведения, имеющие правовое значение (для индивида, общества), которые включают в себя весь массив правовых актов (выдержки из них), а также акты официального толкования законодательства, комментарии, разъяснения законодательства уполномоченными субъектами о порядке применения правовых предписаний, легитимной организации действий субъектов права и т. д.» [4, с. 147].

Анализ приведенных суждений позволяет сделать вывод, что под правовой информацией в широком смысле следует понимать всю совокупность правовых знаний,

включающих не только нормативные правовые акты, но и документы стратегического планирования, программно-целевые документы, акты правоприменительной практики, акты толкования законодательства, комментарии к законам и т. д. В узком смысле под правовой информацией следует понимать массив нормативных правовых актов и тесно связанных с ними актов и документов правового содержания — акты толкования, справочные материалы, нормативно-технические документы и др. Важными свойствами правовой информации являются ее актуальность, доступность и достоверность, обеспечивающие в системном единстве ее ценность и полезность, что получило достаточное обоснование в трудах ученых [5, с. 77]. Следует отметить, что в общем смысле слова достоверными считаются сведения, не вызывающие сомнений, имеющие подлинный характер. Актуальность правовой информации является одним из аспектов ее достоверности, которая определяется ее постоянным обновлением (так называемая актуализация состояния).

Включение информационных технологий в систему правовой информации, формирование, развитие и дальнейшее совершенствование государственной системы правовой информации является важнейшими составляющими правового государства. Управление этими процессами должно находиться в ведении государства, которое согласно Конституции Российской Федерации обязано обеспечить права и свободы граждан на основе достоверной и актуальной информации. Для этого необходим научно-технический потенциал и использование цифровых технологий для обеспечения предоставления правовой информации, отвечающей всем необходимым современным параметрам безопасности. Речь идет о цифровых информационно-правовых ресурсах, содержащих правовую информацию. Под информационно-правовым ресурсом следует понимать совокупность документов правового характера (правовые акты, стратегические программно-целевые документы, акты правоприменительной практики, акты толкования законодательства и т. д.), размещенных в цифровом формате на электронных платформах (в т. ч. государственных реестрах (регистрах), электронных библиотеках, электронных архивах и т. д.).

Официальная правовая информация, размещенная на электронных ресурсах, должна быть систематизирована, иметь официальный статус национальной системы правовой информации, находиться в открытом доступе, предоставляться на безвозмездной основе. В этом плане интересен опыт государства — участника СНГ и Союзного государства, Республики Беларусь, где созданы Национальный центр правовой информации и его филиалы — региональные центры. Этот опыт работы с правовой информацией заслуживает внимания; по аналогии, полагаем, было бы целесообразным создание на базе Федерального бюджетного учреждения «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» Национального центра правовой информации. Придание НЦПИ такого официального статуса позволит обеспечить решение важных государственных задач по обеспечению доступа к информации и популяризацию имеющихся инфор-

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы, утв. Указом Президента РФ от 9.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 25.11.2020).

мационно-правовых ресурсов, с учетом значительного опыта работы НЦПИ с правовой информацией, начиная с 70-х годов прошлого века.

В настоящее время в информационно-правовой электронной среде имеется значительный массив действующего законодательства и иной правовой информации (правоприменительных актов, комментариев и других справочных материалов, учебной и научной литературы). Доступ к этому массиву электронных документов обеспечивают крупнейшие публичные порталы: официальный интернет-портал правовой информации информационно-правовой системы «Законодательство России» Федеральной службы охраны Российской Федерации, программный комплекс «Эталон Плюс» Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации, а также негосударственные порталы: справочно-правовые системы «Гарант» и «Консультант-Плюс», которые были созданы с учетом технологических наработок и практического опыта автоматизированной обработки правовой информации НЦПИ, а также «Информационная компания «Кодекс» и др.

На основе развития правовой культуры информационного общества и правосознания требуют внимания такие признанные институты в сфере обеспечения системы правовой информации, как юридическая техника, экспертиза нормативных правовых актов, применение цифровых технологий в юридической деятельности, правового мониторинга, использования разнообразных форм контроля и оценки качества законодательства и эффективности его правоприменения.

В цифровой правовой сфере важное значение имеют информационные системы и официальные сайты органов государственного управления; справедливо, как отмечает Т.А. Полякова, что предоставление государственных и муниципальных услуг органами государственного управления осуществляется на основе информационных систем [1, с. 27]. Таким образом, информационные системы, содержащие правовую информацию и широко применяемые в сфере государственного управления и судебной системе, являются базой информационно-правового обеспечения организационно-управленческой деятельности государственных и муниципальных органов, а также судебной деятельности, что, в свою очередь, позволяет развивать государственные информационные системы в различных областях деятельности³.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует об успешности перевода органов государственной власти на сервисные модели потребления облачных сервисов, центров обработки данных в целях повышения стабильности работы информационно-телекоммуникационных систем, а также повышения безопасности содержащейся в информационных ресурсах информации, уменьшении затрат на развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры, включая облачные сервисы⁴.

³ По оценкам Минцифры России, в настоящее время используется более трехсот государственных информационных систем. URL: <https://portal.eskigov.ru/fgis?page=1> (дата обращения: 10.11.2020).

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911-п «Об утверждении Концепции создания государственной единой об-

В целях повышения эффективности инфраструктуры электронного правительства в России внедряется государственная единая облачная платформа⁵ развития и эксплуатации государственных информационных систем, включающая в себя единую программно-аппаратную среду и методологию, поддерживающая взаимоотношения граждан, государственных органов и коммерческих организаций на базе современных информационных технологий. Разработанная концептуальная модель государственной единой облачной платформы предусматривает поэтапный переход государственных информационных систем на указанную платформу и внедрение сервисной модели оказания информационных услуг в электронной форме⁶.

Представляет интерес опыт создания в Росстате федеральной аналитической платформы статистических данных, которая будет основана на автоматизации процессов сбора данных, статистического производства и распространения информации, что позволит снизить не только нагрузку на бизнес, но и удовлетворить рост спроса на статистику.

В настоящее время в Российской Федерации в системе правовой информации значимое место занимают информационно-правовые ресурсы Министерства юстиции Российской Федерации. При этом разработка методологических и организационных основ построения системы правовой информации началась в 90-е годы [7, с. 4], но не утратила актуальность и сегодня для обеспечения интересов общества, личности и государства.

В рамках реализации Концепции правовой информатизации создана и функционирует Государственная система распространения правовых актов в электронном виде, которая основана на использовании государственных и муниципальных информационно-правовых ресурсов. При этом в обработке правовых актов принимают участие государственные органы и органы местного самоуправления, издающие правовые акты. Однако, полагаем, в условиях информационного общества и цифровизации ключевое значение приобретает трансформация указанной системы в общенациональную систему правовой информации. Основным содержанием такого перехода должно стать использование современных цифровых технологий электронного документа от подготовки проекта правового акта до его официального опубликования и применения как государственными органами, так и гражданами России.

лачной платформы». URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72595994> (дата обращения: 10.11.2020).

⁵ Постановление Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 (ред. от 02.09.2020) «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением» // Собрание законодательства РФ. 2019. № 35. Ст. 4979.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 28.08.2019 № 1911-п «Об утверждении Концепции создания государственной единой облачной платформы».

Сегодня Федеральный регистр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, реализуемый Минюстом России, содержит в себе комплекс баз данных⁷, в том числе законодательство Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и нормативные правовые акты муниципальных образований. Таким образом, Минюст России объединяет информационно-правовое поле, состоящее из трех уровней правовой информации, что особенно важно в условиях построения единого правового пространства Российской Федерации.

Учитывая также, что информационный банк данных содержит 11 719 556 правовых актов, при этом более 127 тысяч правовых актов Федерального законодательства, более 1 670 000 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и более 9 356 227 нормативных правовых актов муниципальных образований⁸, представляется целесообразным решение актуальной задачи развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации именно на основе указанной правовой системы (реестра) нормативных правовых актов в соответствии с принципами государственно-частного партнерства, что позволит перейти на следующий уровень правовой информатизации на основе цифровых технологий в целях формирования единого цифрового информационно-правового пространства России.

Следует отметить, что существующая нормативная база правовой информатизации не вполне отвечает реалиям информационного общества⁹. Поскольку в формировании системы нормативных правовых актов принимают участие региональные и муниципальные органы государственной власти, в настоящее время необходимо на основе достижений цифровизации и системного подхода выявить однородные и существенно взаимосвязанные компоненты существующей правовой информации для объединения их в единую Национальную систему правовой информации. Указанная система представляет собой упорядоченную многоуровневую совокупность информационных ресурсов на базе современных информационных технологий, единой программно-аппаратной среды, предоставляющую функционально полный набор информационно-технологических сервисов, обеспечивающих сбор, обработку, хранение, предоставление и передачу информации с целью повышения доступности к правовой информации.

В виду того, что система правовой информации является разновидностью автоматизированной системы информации, ее основными принципами являются

целостность, единство, открытость, стандартизация, безопасность.

Кроме того, следует обратить внимание, что в рамках предложенной цифровой трансформации Минюста России на основе ресурсов систем, действующей ПС НПА ЕСИТО и планируемой — «Единый регистр нормативных правовых актов Российской Федерации», планируется создание федерального портала правового просвещения, а также системы анализа и мониторинга правоприменения. Единый портал правового информирования и правового просвещения в Российской Федерации направлен на создание интернет-ресурса, который объединит на своей платформе автоматизированные сервисы, а также программно-аппаратную среду, предоставляющую информационно-технологические сервисы, с помощью которых будет осуществляться информирование и оказание помощи по правовым вопросам на бесплатной основе с помощью современных информационных технологий [7].

Подготовленный Минюстом России проект постановления Правительства Российской Федерации «О Едином государственном портале правового просвещения и бесплатной юридической помощи» направлен на обеспечение единого цифрового контура для работы всех участников государственной и негосударственной систем бесплатной юридической помощи, предусмотренных Федеральным законом № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»¹⁰, при выполнении ими задач в сфере правового просвещения граждан и оказания бесплатной юридической помощи. Портал предназначен для оказания юридической помощи с использованием таких информационных технологий, как голосовые чат-боты и конструкторы электронных документов¹¹. Разрабатываемый сервис планируется интегрировать с различными базами данных, в том числе нотариальных контор, адвокатских палат, а также с Единым порталом государственных услуг для подачи судебных исков и других документов в режиме онлайн. Вместе с тем система будет ориентирована в первую очередь на граждан, не обладающих юридическими познаниями [8, с. 24—25].

Внедрение новых цифровых технологий, цифрового взаимодействия требует поиска новых концептуальных подходов и правовых методов, а также механизмов государственного управления при обязательном соблюдении требований обеспечения информационной безопасности. Таким образом, цифровая трансформация влияет на механизмы информационно-правового и электронного взаимодействия между государством и обществом, а также иными субъектами информационного обмена.

Кроме того, существующий запрос на развитие информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации исходит из повышения правовой информированности и культуры граждан и

⁷ Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации: URL: <http://pravo.minjust.ru> (дата обращения: 15.11.2020).

⁸ Информационные банки данных. Нормативные правовые акты в Российской Федерации // Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации: URL: <http://pravo.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 15.11.2020).

⁹ О развитии системы электронного распространения правовой информации в России // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/gosgr> (дата обращения: 23.11.2020).

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2011. № 48. Ст. 6725.

¹¹ Проект «Концепция информатизации Минюста России» / Постановление Правительства РФ (ред. от 30.03.2020) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Юстиция» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 23.11.2020).

организаций, а также необходимости обеспечения информационных потоков различных уровней лингвистическими, информационными средствами и инструментами, обеспечивающими взаимодействие граждан с государственными информационными правовыми ресурсами.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации об утверждении Положения о проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех»¹², предусмотрено проведение указанного эксперимента. Важным является внедрение цифровой платформы, которая включает в себя единую программно-аппаратную среду, методологию, поддерживающую взаимоотношения граждан, государственных органов и коммерческих организаций на базе современных информационных технологий. Полагаем, что создание единого цифрового пространства на платформенной основе является перспективным, и в рамках реализации указанного подхода возможно развитие национальной системы правовой информации на основе

платформенных решений. Вместе с тем требуются также соответствующие изменения в законодательстве и интеграция совокупности государственных информационных ресурсов и современных цифровых технологий, направленных на обеспечение взаимодействия всех субъектов информационного обмена, а также интеграция всего массива правовой информации, что обеспечит ее актуальное состояние.

В современных условиях правовая информация в информационном обществе приобретает характер стратегического ресурса; трансформируясь в систему цифровизации и государственного управления, она позволяет государственным информационным системам перейти на платформенное обеспечение и внедрить современные сервисные модели информационных услуг. Национальная система правовой информации должна развиваться и приобрести официальный статус, быть интегрированной, многоуровневой и открытой для взаимодействия с другими информационными системами, а ее информационно-правовое обеспечение — строиться на базе конвергентных информационных технологий и платформенных решений.

Литература

1. Полякова Т.А. Информационно-правовые учетные системы федеральных органов государственной власти: опыт создания и проблемы // Административное право и процесс. 2015. № 10. С. 23—30.
2. Минбалеев А.В. Воздействие конституционных прав и свобод человека и гражданина на развитие информационного права в условиях цифровизации современного общества // Юридическое образование и юридическая наука в России: современные тенденции и перспективы развития (к 15-летию юридического факультета Курского государственного университета) : сб. материалов Всерос. науч.-практ. конф. 2019. С. 204—212.
3. Рыбаков О.Ю. Правовая информация как условие реализации современной российской правовой политики // Журнал российского права. 2015. № 4 (220). С. 105—112.
4. Рыбакова О.С. Современные информационные технологии обеспечения доступа граждан к правовой информации в Российской Федерации // Правовая информатизация и трансформация права в условиях цифровой реальности : сб. докладов международной научно-практической онлайн-конференции, приуроченной к юбилеям создания ФБУ НЦПИ при Минюсте России и ВГУЮ (РПА Минюста России). М., 2020. С. 144—151.
5. Морозов А.В. Роль Минюста России в формировании единого пространства электронной правовой информации // Электронное законодательство. Доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф. СПб. : ФГБУ «Президентская библиотека имени Б.Н. Ельцина», 2011. С. 77—82.
6. Хабриева Т.Я., Черногор Н.Н. Право в условиях цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 1. С. 85—102.
7. Морозов А.В. Система правовой информации Минюста России : монография. М. : Триумф, 1999. 461 с.
8. Атагимова Э.И. К вопросу о необходимости создания единого цифрового контура правового просвещения в Российской Федерации / Правовая информатизация и трансформация права в условиях цифровой реальности : сб. докладов международной научно-практической онлайн-конференции, приуроченной к юбилеям создания ФБУ НЦПИ при Минюсте России и ВГУЮ (РПА Минюста России). М., 2020. С. 17—27.

Рецензент: Полякова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник, и. о. заведующего сектором ИГП РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: polyakova_ta@mail.ru



¹² Постановление Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 1674 «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех» // СПС «Консультант плюс». URL: <http://www.consultant.ru/about/nc/legalinfo/gosgr> (дата обращения: 01.12.2020).