

ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ КЛАССИФИКАТОРА ПРАВОВЫХ АКТОВ НОВОГО ПОКОЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Троян Н.А.¹

Ключевые слова: классификатор правовых актов, правовая информация, доступ к информации, информационные технологии, информационное общество, цифровая трансформация, цифровая платформа, систематизация законодательства.

Аннотация. В статье исследуются проблемы, связанные с развитием классификатора правовых актов как основы систематизации законодательства и развития системы правовой информации в условиях цифровой трансформации в России. Автором проанализирован российский и зарубежный опыт классификации правовой информации, а также предложены научные подходы в разработке классификатора нового поколения.

Метод исследования: работа основана на методах диалектики и системного анализа, позволяющих комплексно исследовать процессы классификации правовой информации в России, и исследованиях зарубежного опыта.

Полученные результаты: автором предложены научно обоснованные с позиции информационного права подходы к разработке правового классификатора нового цифрового формата для текущего состояния законодательства и обеспечению возможности его развития в Российской Федерации.

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, основываться на принципе территориальной распределенности на цифровой платформе, в составе ее инфраструктуры, с применением современных технологий, направленных на информационно-правовое обеспечение личности, общества и государства.

DOI: 10.21681/2226-0692-2021-3-51-55

Активный процесс трансформации современного общества, происходящий под воздействием внедрения новейших цифровых технологий, оказывает влияние и на трансформацию права [1]. Сегодня новые технологии создают новые современные реалии, трансформируются в цифровой мир практически все сферы жизни и культуры человека. Активно развиваются информационные системы на базе современных информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), что является политически важной государственной задачей стратегического характера. В информационном праве России регулирование правовых вопросов требует комплексного подхода к формированию национального законодательства, регламентирующего создание и функционирование информационных систем в современных реалиях. В информационном обществе цифровые технологии и их повсеместное внедрение существенно влияют на общественные отношения во всех сферах деятельности, детерминируя трансформацию фундаментальных правовых категорий, отраслей права и его институтов, а также общих теоретических и методологических основ права. В связи с этим встает задача выявления объективных закономерностей правового и технического регулирования создания и использования цифровых

технологий. Решение указанной задачи представляется невозможным без разработки новых подходов и современных механизмов регулирования в условиях цифровых технологий.

Так, Т.А. Полякова справедливо отмечает, что процессы цифровой трансформации сегодня касаются всей правовой системы в связи с ростом рисков, вызовов и угроз информационной безопасности, цифровизации правовой системы. Требуется развитие многих теоретических вопросов, включая систему общеправовых принципов, вопросы институционализации, развитие понятийного аппарата и другие [2].

В связи с этим возрастает необходимость разработки и внедрения в Российской Федерации единой национальной системы правовой информации, целями которой являются обеспечение реализации гражданами прав и исполнения обязанностей, повышение уровня социальной защищенности, а также борьба с правовым нигилизмом. Усиление внимания к модернизации системы правовой информации связано с необходимостью оперативно предоставлять полную и достоверную информацию о нормативных правовых актах. Это позволит эффективно использовать большие массивы правовой информации как нормативного, так и правопримени-

¹ *Троян Наталья Анатольевна*, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук (ИГП РАН), г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: n-troyan66@yandex.ru

тельного характера. Необходимо построение актуальной и достоверной системы классификации законодательства в Российской Федерации, при этом необходимо рассматривать актуальный классификатор как инструмент поиска и учета достоверной правовой информации.

Сегодня правовая информация стала особым видом информации, обладающим специфическими свойствами и ценностью для всех субъектов, что должно обеспечиваться ее актуальностью, достоверностью и доступностью. Этим в значительной степени определяется в настоящее время ее значимость в связи с развитием конституционно-правовых основ, требований, а также необходимостью модернизации системы законодательства. Важным фактором является потребность граждан, общества в получении не просто неких сведений, а сведений качественных и достоверных. Достоверность как свойство сведений сопряжено с их определенностью. Качество сведений сочетается с их полнотой, завершенностью, соответствием стандартам, которые необходимо развивать во всех сферах присутствия сведений [3, с. 71].

Обновление российского законодательства в последние годы, проводимое на федеральном и региональном уровнях, привело к значительному увеличению массива нормативных правовых актов [4, с. 9]. Поэтому недавно в законодательстве Российской Федерации была проведена значительная работа по устранению противоречивых, избыточных и устаревших требований, что должно оказать положительное влияние на развитие бизнеса и внедрение инноваций в Российской Федерации. Вместе с тем значение системных подходов, направленных на повышение качества и соответствия правовой информации требованиям правового государства и информационного общества, повышается в условиях так называемой регуляторной гильотины в целях отмены устаревших правовых актов. Полагаем, что одним из подтверждений важности достоверной правовой информации в интересах общества и государства является отбор и отмена официально не отмененных нормативных правовых актов, утративших силу как не соответствующие современному законодательству.

Как отмечает В.М. Корякин, концепция «регуляторной гильотины» состоит в возможности быстрого пересмотра и отмены значительного числа правовых актов, содержащих экономически неэффективные модели регулирования [5]. Необходимость использования механизма «регуляторной гильотины» в российской правовой практике обусловлена множественностью нормативных предписаний во всех сферах деятельности. Задача принятия таких мер в сфере нормотворчества и правоприменения связана прежде всего с контрольно-надзорной деятельностью². Также необходимо отметить, что в рамках «регуляторной гильотины» Минюстом

России проанализировано почти 14 тыс. актов, более 11 тыс. нормативных актов рекомендованы к отмене в рамках «регуляторной гильотины», из них более 8 тыс. актов уже отменены. Данный механизм направлен на отмену устаревших актов, действующих с советских времен, устанавливающих обязательные требования, подлежащие контролю в соответствующих сферах деятельности (санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, коммунальное, дорожное хозяйство, трудовые отношения и т. д.), внесение в имеющиеся акты РСФСР системных изменений, а также введение новых норм, содержащих актуализированные требования.

В 90-е годы в Российской Федерации для развития государственной политики по унификации эталонных банков данных правовой информации действовал Общеправовой классификатор отраслей законодательства, утвержденный Указом Президента РФ от 16 декабря 1993 г. № 2171, взамен которому в 2000 г. был одобрен классификатор правовых актов в соответствии с Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, который рекомендован федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления для использования при формировании банков данных правовой информации и при автоматизированном обмене правовой информацией. В частности, рассматриваемый классификатор применяется Минюстом России для классификации нормативных правовых актов при включении их в Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов, Государственный реестр уставов муниципальных образований Российской Федерации. Он был направлен на совершенствование унификации правовой информации, а также обеспечение электронного обмена такой информацией в системе государственного управления.

В 2005 году в классификатор правовых актов в Российской Федерации были внесены небольшие изменения, которые касались в основном терминологии.

Сегодня назрела необходимость нового классификатора правовых актов в цифровом формате, поскольку с момента принятия ныне действующего классификатора произошли значительные изменения в законодательстве РФ. В федеральное законодательство за последние три десятилетия были введены новые сферы правового регулирования, которые не нашли своего отражения в указанном классификаторе. Так, в нем отсутствуют рубрики: противодействие коррупции, управление муниципальным имуществом, обеспечение граждан жильем, социальная поддержка населения, законодательство об общественных палатах, общественном контроле и другие. Резюмируя сказанное: обоснована необходимость модернизации классификатора, утвержденного Указом Президента РФ от 15 марта 2000 г. № 511, в связи с отсутствием в нем в настоящее время рубрик, отражающих новеллы в законодательстве, определяющие современный уровень развития различных отраслей законодательства, новых сфер правового регулирования, что затрудняет классификацию включаемых в федеральные регистры нормативных правовых актов и, как следствие, не позволяет обеспечить качественный поиск актов по соответствующим тематикам. Это необходимо также в

² Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#departments=6&npr=91298> (дата обращения: 04.02.2021). Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 14.01.2020; в настоящее время не вступил в силу); Концепция нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Правительство России. URL: <http://government.ru/news/36971> (дата обращения: 12.12.2020).

целях обеспечения единообразия банков данных правовой информации, электронного взаимодействия между государственными органами, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. В связи с этим сегодня необходим детальный анализ и создание современного классификатора для указанной области правового регулирования, поскольку имеется значительное количество правовых норм, относящихся к различным правовым отраслям, что требует более детального разделения на объективно обусловленные группы.

Несомненно, что для систематизации информационного законодательства в условиях динамики его развития такой классификатор нужен. Сегодня совершенствование информационного законодательства России является задачей не только актуальной, но и безусловно значимой в научном аспекте.

Длительное время ведутся дискуссии о целесообразности совершенствования этого классификатора. Так, Л.В. Филатова полагала, что главным недостатком вышеуказанного классификатора является его двухуровневая система иерархии, также называемая линейной. Кроме того, по ее мнению, качественный классификатор должен содержать предметно-тематический словник, позволяющий строить необходимый алфавитно-предметный указатель.

На основе проведенного анализа автор пришел к выводу, что существенные изменения в законодательстве РФ, произошедшие со времени утверждения в 2000 г. классификатора правовых актов в России, требуют внимания и научно обоснованных подходов к его совершенствованию. Представляется, что к участию в этой работе необходимо привлечь негосударственные системы «Гарант», «Кодекс», «КонсультантПлюс», что возможно на основе государственно-частного партнерства.

Опыт зарубежных государств и отечественный опыт свидетельствует о развитии классификации правовых актов, прежде всего, государств — участников Содружества Независимых Государств. Так, наименования правовых классификаторов данных государств определяют их назначение. Классификаторы имеют сходство между собой, так, например, классификатор правовых актов Российской Федерации, общеправовой классификатор отраслей законодательства Кыргызской Республики, классификатор Республики Таджикистан — Единый общеправовой классификатор, а также Общеправовой классификатор отраслей законодательства Республики Узбекистан и другие³. Примечательно, что при ут-

верждении Общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан образована специальная комиссия по развитию Классификатора и определены задачи, в рамках которых изучают развитие Классификатора в связи с образованием новых правовых институтов или совершенствованием действующих.

В целях унификации формирования эталонных банков данных правовой информации и создания единого информационного пространства государств-участников Содружества Независимых Государств утверждена общеправовой классификатор отраслей законодательства Кыргызской Республики, где рекомендовано органам государственной власти и местного самоуправления, а также Прокуратуре Кыргызской Республики использовать при автоматизированном обмене правовой информацией общеправовой классификатор. В него были внесены изменения только в 2001 году, больше изменений не было⁴.

В Республике Таджикистан регулирует общественные отношения в сфере правотворческой деятельности Закон «О нормативных правовых актах», поэтому в соответствии со статьей 15 этого Закона и в целях формирования Централизованного банка правовой информации и автоматизированного обмена информацией между государственными органами Правительства Республики Таджикистан утверждён Единый общеправовой классификатор. Кроме того, Министерству юстиции Республики Таджикистан поручено вести картотеку учета и систематизации нормативных правовых актов на основании Общеправового классификатора и включать в него правовые акты министерств, государственных комитетов, иных государственных органов и местных органов государственной власти, органов самоуправления поселков и сел и местных органов государственной власти, обеспечив их регистрацию и опубликование в установленном порядке⁵. В Республике Молдова органы и учреждения (Парламент, Президент Республики Молдова, Правительство, Конституционный суд, Национальный банк, министерства, департаменты и другие органы центрального публичного управления) одновременно направляют принимаемые, издаваемые или утверждаемые ими правовые акты и для опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова, и Агентству правовых информационных ресурсов для их регистрации в Государственном регистре юридических актов Республики Молдова⁶. Необходимо отметить, что указанные выше правовые классификаторы в основном имеют трехуровневую систему классификации. По четырехуровневой системе классификация правовых

³ Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 «О классификаторе правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 12. Ст. 1260.

Указ Президента Кыргызской Республики от 2 января 1995 г. № 1 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ», информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про». Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 августа 2006 г. № 359 «О Едином общеправовом классификаторе Республики Таджикистан и Централизованном банке правовой информации» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан от 2 марта 2012 г. № 53-мх «Об утверждении общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан» // Собрание Законодательства Республики Узбекистан. № 8-9(508-509). 2012. Ст. 98.

⁴ Указ Президента Кыргызской Республики от 2 января 1995 г. № 1 «Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ», информационно-правовая система «ТОКТОМ Юрист Про».

⁵ Постановление Правительства Республики Таджикистан от 1 августа 2006 г. № 359 «О Едином общеправовом классификаторе Республики Таджикистан и Централизованном банке правовой информации» // Информационно-правовая система «Законодательство стран СНГ».

⁶ Закон Республики Молдова от 25 сентября 1997 г. № 1325-XIII «Об утверждении Общеправового классификатора законодательства» // Официальный монитор [Monitorul Oficial], 27.05.1998. № 47-48. Ст. 344.

актов построена в Республике Узбекистан⁷, а также в Республике Молдова⁸ и в Республике Беларусь⁹. Примечательно, что функции по осуществлению развития правовых классификаторов в основном возложены на Министерства юстиции, например, в Республике Таджикистан, Республике Узбекистан и др. В Российской Федерации, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 332, данные функции выполняло Государственное правовое управление Президента Российской Федерации, на которое были возложены функции генерального заказчика систем и эталонного банка данных в сфере правовой информации, а с 2005 г. эти функции выполняет Федеральная служба охраны России.

Сегодня необходима дальнейшая разработка вопросов информационного законодательства классификатора правовых актов. Полагаем, что сегодня необходимы научно-обоснованные предложения по модернизации и развитию классификатора для данной сферы правового регулирования, так как наличие значительного числа норм различной отраслевой принадлежности детерминируют более детальную проработку. В частности, это касается разграничения информации по категориям доступа, а также выделение вопросов идентификации в цифровой среде. Формирование новых общественных отношений, в связи с использованием инноваций и цифровых технологий, усиливает значение их правового обеспечения. Однако при этом неизбежна необходимость точного определения правовой специфики создаваемых объектов, имеющих комплексный характер, к которым относятся: информационные базы и базы данных; регистры, кадастры, реестры и классификаторы; искусственный интеллект, робототехника, большие данные, облачные технологии цифровые платформы, информационные ресурсы и другие. Таким образом, в настоящее время современный классификатор должен являться основой систематизации законодательства и развития его системы, это будет способствовать дальнейшему развитию классификации как национального законодательства, так и других источников права.

В настоящее время принято значительное количество правовых актов, касающихся информационной сферы, идет активный нормотворческий процесс, который, в свою очередь, обуславливает необходимость системного анализа действующего законодательства в целях выявления пробелов и противоречий, а также определения приоритетов в государственном регулировании. Современное российское информационное законодательство требует глубокого научного анализа для выявления теоретических и практических связей с другими отраслями права и законодательства.

⁷ Приказ Министра юстиции Республики Узбекистан от 2 марта 2012 г. № 53-мх «Об утверждении общеправового классификатора отраслей законодательства Республики Узбекистан» // Собрание Законодательства Республики Узбекистан. № 8-9(508-509). 2012. Ст. 98.

⁸ Закон Республики Молдова от 25 сентября 1997 г. № 1325-ХІІІ «Об утверждении Общеправового классификатора законодательства» // Официальный монитор [Monitorul Oficial], 27.05.1998. № 47-48. Ст. 344.

⁹ Указ Президента Республики Беларусь от 4 января 1999 г. № 1 «Об утверждении Единого правового классификатора Республики Беларусь» // Собрание декретов, указов Президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1999. № 2. Ст. 27.

Резюмируя сказанное, надо отметить, что в Российской Федерации на современном этапе необходимо совершенствование информационного законодательства, это является задачей не только актуальной, но и безусловно значимой. Сегодня для поэтапного перехода современной российской системы правовой информации к формированию необходимой национальной системы правовой информации на основе новых технологических научно обоснованных подходов целесообразны также разработка и утверждение Концепции цифровой трансформации системы правовой информации в Российской Федерации на базе современных прорывных технологий как документа стратегического планирования, представляющего собой систему официальных взглядов, направленных на развитие национальной системы правовой информации в условиях цифровизации. Развитие информационной инфраструктуры государственной системы правовой информации является в настоящее время стратегической задачей, для реализации которой необходимо повышение уровня интеграции цифровых средств, используемых в правовой сфере, включая технологии больших данных, искусственного интеллекта, облачных технологий и платформенных решений, на основе междисциплинарных научных подходов и анализа зарубежного опыта. В связи с этим в условиях трансформаций, происходящих в системе российского и международного права, выявлена необходимость формирования научно обоснованных подходов к вопросу об отнесении информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации, включая входящую в ее состав единую цифровую платформу, к критической информационной инфраструктуре, учитывая стратегическое значение входящих в нее электронных информационно-правовых ресурсов для обеспечения национальных интересов. В целях повышения информационной безопасности и устойчивости работы информационных систем органов государственного управления и государственных внебюджетных фондов дополнительно необходимо закрепить в законодательстве возможность использования указанными органами и фондами единой информационной инфраструктуры национальной системы правовой информации, предусмотрев поэтапный переход к ее использованию при развитии и создании государственных информационных систем и получении услуг предоставления аппаратного и программного обеспечения по облачным технологиям. На современном этапе очень важно включение информационных технологий в систему правовой информации; формирование, развитие и дальнейшее совершенствование государственной системы правовой информации является важнейшей составляющей правового государства. Управление этими процессами должно находиться в ведении государства, которое согласно Конституции РФ обязано обеспечить права и свободы граждан на основе достоверной и актуальной информации [6, с. 216]. Эти вопросы, безусловно, представляют интерес для ученых и требуют современных научно-обоснованных подходов и дальнейшей теоретической разработки предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации. ■

Литература

1. Правовое регулирование цифровой экономики в современных условиях развития высокотехнологического бизнеса в национальном и глобальном контексте : монография / под общ. ред. В.Н. Синюкова, М.А. Егоровой. М. : Проспект, 2019. 240 с.
2. Полякова Т.А. Трансформация системы информационного права в условиях цифровизации // Человек, общество, право в условиях цифровой реальности : сборник статей / под ред. О.Ю. Рыбакова. М., 2020. С. 45—56.
3. Рыбаков О.Ю. Приоритеты развития информационного общества в России: правовое обеспечение // Мониторинг правоприменения. 2017. № 3. С. 71—76.
4. Ростова О.С. Правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов в региональном правотворчестве // Мониторинг правоприменения. 2016. № 3. С. 9—14.
5. Корякин В.М. «Регуляторная гильотина» для Минобороны России // Право в Вооруженных Силах. Военно-правовое обозрение. 2020. № 2. С. 13—18.
6. Троян Н.А. Влияние цифровых технологий на развитие государственной системы правовой информации в Российской Федерации // Право и государство: теория и практика. 2020. № 3 (183). С. 215—218.

Рецензент: *Чеботарева Анна Александровна*, доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой «Административное право, экологическое право, информационное право» Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет транспорта», г. Москва, Россия.
E-mail: anna_galitskaya@mail.ru

