РАЗВИТИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ РЕГИСТРОВ И ФЕДЕРАЛЬНЫХ РЕЕСТРОВ

*Благовещенский Н.Ю.**

Ключевые слова: *цифровая экономика, свод законодательства, правовой ресурс, правовой акт, устав, закон, учет, экспертиза.*

Аннотация.
Цель работы *состоит в развитии автоматизации учета, хранения и развития информационных систем.*
Метод исследования: *сравнительный анализ.*
Результаты: *в работе даётся характеристика системы федеральных регистров и государственных реестров Министерства Юстиции Российской Федерации, оценка её текущего состояния, сильных и слабых сторон, проблем и возможностей развития, а также технических аспектов развития информационных систем ведения регистров и реестров. В качестве основного потенциального направления развития в условиях цифровизации экономики Российской Федерации предлагается формирование на основе регистров и реестров правового ресурса – Свода законодательства Российской Федерации, поддерживающего индексацией внутренних норм для всех правовых актов и обеспеченного аналитическим программным обеспечением, необходимым для управления состоянием правового пространства Российской Федерации.*

DOI: 10.21681/1994-1404-2020-2-82-91

Основные характеристики, цели и задачи ведения федеральных регистров и государственных реестров

Несмотря на многообразие учетной деятельности Минюста России, под системой федеральных регистров и государственных реестров[1] министерства понимается, прежде всего, группа регистров и реестров, связанных с учетом и экспертизой региональных и муниципальных нормативных правовых актов, а именно:

- федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- государственный реестр уставов муниципальных образований;
- федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.

Кроме того, в систему федеральных регистров и государственных реестров входят:

- государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;
- государственный реестр муниципальных образований Российской Федерации;
- государственный реестр соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации с иностранными партнерами;
- государственный реестр переданных полномочий (части полномочий) федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Обеспечивает на федеральном уровне формирование и ведение разделов федерального законодательства, законодательства СССР и РСФСР и банка данных НПА федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации Федеральное бюджетное учреждение «Научный центр правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации» (далее – НЦПИ)

Следует отметить, что федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов формируется из регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации[2], ведение ко-

[1] Название «система федеральных регистров и государственных реестров» было предложено не позднее 2012 года И.А. Борисовой [1,2], много сделавшей для развития системы и бывшей в то время заместителем начальника отдела по вопросам нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федерального регистра в Министерстве Юстиции Российской Федерации.

[2] *См.* постановление Правительства Российской Федерации от 10.09.2008 № 657 «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2008, № 38, ст. 4301; 2014, № 44, ст. 6079)

* ***Благовещенский Николай Юрьевич,*** *ведущий аналитик отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России, Москва, Россия.*
E-mail: nblscli@mail.ru

торых в субъектах Российской Федерации осуществляется уполномоченными органами государственной власти в каждом субъекте Российской Федерации. Ведение остальных регистров и реестров обеспечивают структурные подразделения и территориальные органы Минюста России.

Основными целями ведения федеральных регистров и государственных реестров являются:

- формирование на их основе единого информационно-правового пространства Российской Федерации, обеспечивающего доступность и полную правовую информированность всех государственных и общественных структур, юридических лиц, граждан;
- учет и систематизация нормативных правовых актов (далее – НПА) субъектов Российской Федерации и муниципальных НПА;
- обеспечение соответствия принимаемых (издаваемых) в Российской Федерации НПА Конституции Российской Федерации и действующему законодательству;
- обеспечение единого подхода к формированию, сбору, хранению, обработке и передаче правовой информации и ее использованию.

Основными принципами ведения федеральных регистров и государственных реестров являются:

- единый порядок сбора, хранения и обработки информации;
- единая система ссылок на документы;
- унифицированная форма передачи информации;
- единая система классификации и кодирования информации;
- достоверность, полнота и общедоступность информации;
- сопряжение с внешними средствами формирования сведений в федеральных регистрах.

Единство принципов ведения федеральных регистров и государственных реестров определяется тем, что регистры и реестры рассматриваются как один федеральный информационный ресурс и ведутся с использованием единого программно-технического комплекса. На всей территории Российской Федерации должны использоваться единые методы и способы ведения регистров и реестров, а также предъявляться единые требования к оформлению записей в них и к документам, которые заносятся в федеральные регистры и государственные реестры.

В настоящее время таким программно-техническим комплексом для ведения федеральных регистров и государственных реестров является информационная система «Подсистема «Нормативные правовые акты Российской Федерации» единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Минюста России» (далее – ПС НПА ЕСИТО) и сопряжённая информационной системе – «Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов».

Официальным источником раскрытия информации для федеральных регистров и государственных реестров является портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (http://pravo-minjust.ru, http://право-минюст.рф, pravo.minjust.ru, далее – Портал)[3]. В настоящее время на портале размещено свыше 11,2 млн нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципального уровня, в том числе свыше 1,6 млн актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и свыше 9,3 млн актов органов местного самоуправления.

Создание системы федеральных регистров и государственных реестров

Создание системы федеральных регистров и государственных реестров Министерства Юстиции Российской Федерации осуществлялось поэтапно, её начальной точкой можно считать основание в 1975 году Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – НЦПИ). В 1977 году приказом Министра юстиции СССР от 18.03.1977 № 3 во исполнение п. 2 постановления Совета Министров СССР от 28.04.1976 № 278 было утверждено Положение о государственном учете нормативных актов СССР и союзных республик, в рамках которого на НЦПИ возлагалась обязанность приема на государственный учет правовых актов.

С начала своего существования НЦПИ ведет деятельность в области получения, обработки, систематизации, хранения и предоставления правовой информации, а также создания, внедрения и сопровождения автоматизированных информационных систем по различным направлениям деятельности с применением современных информационных технологий.

В 1982 году была введена в действие автоматизированная информационно-поисковая система «АИПС-Законодательство».

В 1992 году постановлением Правительства Российской Федерации от 08.05.1992 № 305 «О государственной регистрации ведомственных нормативных актов» («Российские вести», 1992, № 11; 1993, № 75) был создан банк данных нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

В 2000 году во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 и Постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.2000 № 904 создан федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а затем во исполнение Федерального закона от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» – государственный реестр уставов муниципальных образований и государственный реестр муниципальных образований.

---

[3] *См.* Постановление Правительства Российской Федерации от 26.03.2018 № 327 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу ведения федеральных регистров и государственных реестров» (Официальный интернет-портал правовой информации , 28.03.2018, № 0001201803280021)

Для обеспечения ведения федеральных регистров и государственных реестров в электронном виде была разработана и введена в эксплуатацию первая версия информационной системы ПС НПА ЕСИТО.

Решающим этапом в формировании системы стало создание и развертывание в 2009 году федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов, позволившее создать в рамках системы федеральных регистров и государственных реестров информационный ресурс, охватывающий все нормативные правовые акты Российской Федерации муниципального, регионального и федерального уровней.

Основной этап создания данной системы был завершен в 2011 году мероприятиями по организации взаимодействия между территориальными органами Минюста России и уполномоченными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в части передачи сведений об уставах муниципальных образований.

Таким образом, к 2011 году в Российской Федерации полностью сложилась система ведения федеральных регистров и государственных реестров, в которой задействованы органы государственной власти и местного самоуправления во всех субъектах Российской Федерации. Наконец, в 2014-2015 годах по результатам создания органов государственной власти и местного самоуправления в федеральные регистры и государственные реестры оперативно стали включаться акты двух новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

В интересах планомерного, долгосрочного и всестороннего развития системы федеральных регистров и государственных реестров в 2013 году по предложению НЦПИ в государственную программу «Юстиция» были включены мероприятия по разработке Концепции развития федеральных и государственных реестров (далее – Концепция), которая была разработана и утверждена в 2016 году распоряжением Минюста России от 09.02.2017 № 175-р.

При разработке Концепции были сформулированы и проанализированы основные проблемы текущей версии системы, такие как «устаревание» и несовершенство программного обеспечения, неэффективная организация хранения информации, слабая автоматизация основных процессов сбора и обработки информации, нерешённость вопросов по применению системы, а также неудовлетворительная работа системы раскрытия информации (портала zakon.scli.ru).

В Концепции вместе с задачами по совершенствованию правового обеспечения и расширению сферы применения федеральных регистров и государственных реестров одним из ключевых направлений развития регистров была определена модернизация программно-технического комплекса ведения регистров, а в качестве первоочередных задач рассматривались обеспечение перехода на ведение регистров и реестров только в электронном виде и модернизация системы раскрытия информации.

Следует отметить, что предпринимаемые Минюстом России действия были направлены на совершенствование ведения регистров в соответствии со Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы, утверждённой указом Президента Российской Федерации от 09.05.2017 № 203, а проведенный в 2017 году анализ показал, что Концепция соответствует основным принципам реализации данной Стратегии.

Таким образом, с 2016 года развитие системы федеральных регистров и государственных реестров осуществляется в соответствии с планом мероприятий по реализации Концепции, а ключевым событием в середине 2016 года стала передача в полном объёме непосредственно в НЦПИ задач по сопровождению и развитию информационных систем ведения регистров, что позволило в кратчайшие сроки начать работы по модернизации программного обеспечения системы ведения регистров

Основные итоги развития системы в настоящее время

В 2016 года по настоящее время в соответствии с Планом реализации Концепции были выполнены или подготовлены к реализации мероприятия, направленные на решение задач по всем определённым в ней направлениям развития.

Существенные изменения произошли в правовом обеспечении ведения регистров – пересмотру подверглись практически все нормативные правовые акты федерального уровня, регламентирующие ведение регистров и реестров. Одно из первых главных изменений – новый порядок ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, введённый Указом Президента Российской Федерации от 16.12.2016 № 707, и предусматривающий переход на ведение данного регистра только в электронном виде с включением в регистр как текстов правовых актов, так и их образов в формате pdf. Изменения в правовом обеспечении потребовали соответствующей модернизации программного обеспечения.

В целях формирования новой инфраструктуры ведения федерального регистра НПА субъектов, государственных реестра уставов муниципальных образования и реестра муниципальных образований выполнен перенос баз данных в территориальных органов в Центр обработки данных Минюста России (далее – ЦОД). Это мероприятие позволило оптимизировать программно-аппаратные ресурсы, используемые для работы информационной системы ПС НПА ЕСИТО в центре и регионах, обеспечить резервное копирование и защиту информации в соответствии с требованиями, предъявляемыми к государственным информационным системам. В рамках работ по переводу баз данных территориальных органов Минюста России осуществлялась сверка региональных баз данных с фе-

деральной, корректировка баз данных и приведение в корректное состояние справочников системы.

В целях обеспечения ведения в электронном виде федерального регистра НПА субъектов Российской Федерации в соответствии с изменениями, внесёнными Указом Президента Российской Федерации от 16.12.2016 № 707, были разработаны средства внесения и просмотра сведений о нормативных правовых актах в формате pdf. При разработке данного программного обеспечения было принято решение, что база образов правовых актов должна быть реализована как единая база данных и должна формироваться на основе единых требований к файлам в формате pdf. В качестве основного требований к файлам было определено содержание в них только графических изображений страниц нормативного правового акта.

Необходимость перевода баз данных потребовала решения ряда специфических задач по доработке программного обеспечения в интересах его эксплуатации в закрытой сети. В частности, веб-сервисы поиска, расстановки ссылок и просмотра информации были адаптированы для работы непосредственно с центральной базой данных ПС НПА ЕСИТО.

В целях оптимизации взаимодействия между рабочими местами пользователей и базами данных в ЦОД для работы программного обеспечения была реализована технология удалённого управления приложением, при которой программа запускается непосредственно в отдельной сессии на терминальном сервере, а управление осуществляется пользователем со своего рабочего места. Программное обеспечение ПС НПА ЕСИТО было адаптировано для работы с данной технологией. Кроме того была реализована возможность подключения пользователя из центрального аппарата и территориального органа к любой из баз данных, размещённых в ЦОД, что позволило повысить качество мониторинга ведения регистров.

По мере перевода регионов в закрытом контуре потребовалась адаптация программного обеспечения под режим работы с множеством сессий на терминальном сервере при подключении значительного числа пользователей. Для решения указанной задачи потребовалось переработать подключения клиентского программного обеспечения к базе данных, что фактически означало проведение аудита исходного кода программы. В связи с критическим характером проблемы данная работа была выполнена НЦПИ в короткие сроки. Одновременно, в рамках аудита исходного кода был оптимизирован механизм построения поисковых запросов, существенно увеличена скорость их выполнения.

Планируется, что при дальнейшей модернизации должна быть выполнена поэтапная замена существующего клиентского программного обеспечения на веб-приложения. В целом, развитие системы ведения федеральных регистров и государственных реестров планируется реализовать на основе программного обеспечения, удовлетворяющего требованиям Федерального закона от 27 июля 2006 г. №149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в редакции Федерального закона от 29 июня 2015 г. №188-ФЗ) и постановления Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление №1236).

Однако ключевым событием для развития системы федеральных регистров и государственных реестров стало создание и внедрение в 2016-2017 годах портала «Нормативные правовые акты в Российской Федерации».

В новом Портале была заложена принципиально иная, по сравнению со старой версией, технология поиска сведений, основанная на создании специальной индексной базы. Данная технология обеспечивает высокую скорость работы Портала при работе со значительным объёмом информации (см. [3]).

Отметим, что в соответствии с поручением Минюста России на портале был реализован рад нововведений, направленных на более точное и доступное для пользователя представление системы регистров и в целом правовых актов в Российской Федерации. В частности, на Портале был создан отдельный раздел «Законодательство СССР и РСФСР», переработаны разделы, посвящённые государственному реестру муниципальных образований, реестру международных соглашений, а также создан раздел, содержащий сведения государственного реестра переданных полномочий.

Внедрение эффективных поисковых решений на Портале позволило выполнить ряд важных доработок в программном обеспечении. Так в 2018 году был разработан и внедрён интегрированный с Порталом вебсервис для простановки ссылок, использующий те же технологии поиска, что и на Портале. Внедрение сервиса позволило обеспечить быстрый поиск и просмотр актов федерального и регионального уровня на рабочих местах пользователей в уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Отметим, что ещё при введении в эксплуатацию Портал был зарегистрирован в качестве официального средства массовой информации. Правовой статус Портала был закреплён постановлением Правительства Российской Федерации от 26 марта 2018 г. № 327 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросу ведения федеральных регистров и государственных реестров», в котором он был определён качестве официального источника текстов нормативных правовых актов, включенных в федеральные регистры и государственные реестры Минюста России.

Учитывая изменения, сделанные в системе ведения регистров, с мая 2018 года была обеспечена возможность муниципальным образованиям официально публиковать на Портале в электронном виде на портале уставы и правовые акты о внесении изменений в устав, внесённые в государственный реестр уставов муници-

пальных образований. Также на Портале обеспечено размещение электронных образов в формате pdf и для нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Всего в настоящее время в центральной базе данных ПС НПА ЕСИТО и на Портале размещено свыше 776 тысяч образов правовых актов.

Реализованные функциональные возможности на Портале и в программном обеспечении ПС НПА ЕСИТО позволили сделать следующие шаги в части расширения процессов ведения регистров в электронном виде. Так, в 2019 году внесены изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», предусматривающие, что устав муниципального образования или муниципальный правовой акт о внесении в устав муниципального образования могут быть представлены для государственной регистрации в электронном виде в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований. Масштабируемость информационной системы позволила также быстро адаптировать её к изменениям, принятым в в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вводящим новый вид муниципального образования – "муниципальный округ".

В целом, внедрение нового Портала, глубокая модернизация программного обеспечения и мероприятия по переносу баз данных в ЦОД Минюста России позволили сформировать контуры новой информационной системы ведения федеральных регистров и государственных реестров, существенно повысить качество информации в регистрах, а также проработать основные подходы к конвертации баз данных и внедрению новых версий программного обеспечения.

Вместе с масштабной модернизацией программно-технического комплекса и совершенствованием правового обеспечения ещё одним направлением развития системы регистров стало выполнение научно- исследовательских работ по тематике, связанной с их ведением.

Так, в 2017–2018 годах НЦПИ в соответствии государственной программой Российской Федерации «Юстиция» была выполнена научно-исследовательская работа по теме: «Разработка методических рекомендаций по подготовке муниципальных нормативных правовых актов».

В рамках данного исследования был выполнен комплексный анализ нормативного правового и методического обеспечения технико-юридического инструментария подготовки муниципальных нормативных правовых актов, выявление типичных недостатков и проблем подготовки муниципальных нормативных правовых актов. Актуальность тематики обусловлена, в частности, тем, что изучение закономерностей и проблем подготовки муниципальных нормативных правовых актов будет способствовать повышению качества муниципального нормотворчества.

Непосредственной задачей и результатом НИР стала подготовка Методических рекомендаций (см. [4]), в которых были отражены основные требования к структуре, форме, содержанию и юридико-техническому оформлению муниципальных нормативных правовых актов, с иллюстрацией типичных ошибок, допускаемых органами местного самоуправления, а также способов их устранения. В качестве приложения к разработанным Методическим рекомендациям было выпущено практическое пособие, содержавшее примеры наиболее типичных ошибок юридико-содержательного и технического характера, которые встречаются в муниципальных нормативных правовых актах (см. [5],[6]).

В 2019 году основной темой НИР, выполняемых НЦПИ по заказу Минюста России, стало исследование проблем установления нормативности. В рамках НИР были исследованы доктринальные подходы к определению понятий «правовой акт» и «нормативный правовой акт» и характеризующих нормативный правовой акт признаков. С учетом анализа материалов судебной практики по делам об оспаривании нормативных правовых актов, обоснованы основные критерии определения нормативности правовых актов (см. [7]). Кроме того, в территориальных органах Минюста России и уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации проведён опрос по тематике проблем установления нормативности и выполнен анализ собранной информации. В результате НИР разработаны методические рекомендации по определению нормативности правовых актов (см. [8]), направленные на повышение эффективности работы по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в территориальных органах Минюста России, уполномоченных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления.

Результаты выполненных работ свидетельствуют о том, что на сегодняшний день в НЦПИ осуществляется планомерная работа по обеспечению эксплуатации, развитию информационно-технологической инфраструктуры и научному сопровождению информационных систем ведения регистров и реестров Минюста России, созданы объективные условия для их поступательного развития.

Сильные и слабые стороны системы

В целом наиболее сильной стороной системы федеральных регистров и государственных реестров является то, что она является государственной системой сбора информации о НПА, в которой задействованы органы государственной власти и местного самоуправления всех субъектов Российской Федерации и в которой собраны все НПА федерального, регионального и муниципального уровня в контрольном состоянии. В отличие от коммерческих справочных правовых информационных систем, таких как «Консультант» и «Гарант», правовое ре-

гулирование системы обеспечивается федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, Постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами Минюста России и региональным законодательством[4].

Также сильной стороной системы как правового ресурса является высокий уровень систематизации, обусловленный стройной системой справочников и тематических классификаторов нормативных правовых актов.

Однако процесс ведения регистров не исчерпывается только учётной функцией. Например, распространенной практикой в деятельности уполномоченных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации является методическая помощь органам местного самоуправления, в том числе разработка проектов муниципальных НПА. Работа с проектами региональных НПА и проектами уставов муниципальных образований осуществляется территориальными органами Минюста России.

Практика ведения федеральных регистров и государственных реестров показывает, что внесение изменений в НПА может быть результатом реагирования на итоги правовой и антикоррупционной экспертиз. Основанием для изменений могут быть письма уполномоченных органов государственной власти в адрес органов местного самоуправления, а также протесты прокуратуры или судебные решения. Отдельной задачей в рамках ведения регистров и реестров является мониторинг изменения федерального и регионального законодательства и проведение повторной экспертизы в целях приведения региональных и муниципальных актов в соответствие с действующим законодательством.

Фактически, ведение регистров и реестров является формой досудебного контроля за соответствием юридических норм в регистрируемых актах по отношению к правовым нормам более высокой юридической силы, а также общепризнанным принципам и нормам международного права [9]. Поэтому система федеральных регистров и государственных реестров может использоваться как реальный инструмент нормотворчества, систематизации законодательства и управления состоянием правового пространства в Российской Федерации.

Отметим, что для оценки возможностей и роли системы регистров и реестров полученный в 2019 году опыт участия в реализации в разработке платформы нормотворчества в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

С этой точки зрения представляется крайне ценным опыт Республики Беларусь [10], где в 2018 году был принят закон «О нормативных правовых актах», который, по сути, кодифицировал основные нормативные правовые акты Республики Беларусь в сфере нормотворческой деятельности, способствуя надлежащему информационно-правовому обеспечению нормотворческого процесса, сокращению сроков подготовки проектов нормативных правовых актов, обеспечению принципа гласности, широкого участия общественности в обсуждении готовящихся нормативных решений.

Представляется, что система федеральных регистров и государственных реестров должна занять своё место в рамках реализации национальных проектов по цифровизации как официальный государственный источник правовой информации, наиболее полный и систематизированный правовой ресурс – прототип Свода законодательства Российской Федерации, в котором обеспечивается детальная индексация и классификация правовых актов.

Однако, на пути реализации этой задачи крайне важно выполнить мероприятия, нивелирующие некоторые слабые стороны информационной системы ведения регистров.

Представляется, что в настоящее время таким взаимосвязанными проблемами являются слабые аналитические возможности системы и связанная с ней организация хранения текстов правовых актов, в которой каждая редакция правового акта храниться как отдельный текст, который не индексируется по внутренним нормам правовых актов.

Очевидно, что подобная система хранения текстов в конечном счёте приводит к негативным последствиям:

- растут объемы базы за счет повторного хранения текстов, при этом наиболее важные и крупные документы, как правило, имеют множество редакций, большой объём требует больше программно аппаратных ресурсов и ограничивает скорость и надёжность поиска информации при высоких нагрузках на систему;
- в отдельном тексте может присутствовать произвольное оформление и технический «мусор», ненужный с точки зрения правовых норм, рисунки и другие объекты, повторяющиеся многократно;
- представляет сложность исправление ошибок, которые, появившись в одной редакции правового акта, могут присутствовать и требовать исправления и во всех остальных редакциях.

Кроме того, подобная система хранения, не использующая структуру внутреннего содержание правового акта с учётом изменений, существенно ограничивает аналитические возможности системы. В частности, простая задача – автоматизированное построение информативного отчёта правового акта с учётом изменений при существующей модели хранения текстов представляет собой практически нереализуемую задачу.

Возможности развития системы регистров и реестров в условиях цифровизации экономики Российской Федерации

Представляется, что основная возможность развития заключается в активном вовлечении системы федеральных регистров и государственных реестров для реализации национальных проектов, используя силь-

[4] Подробнее см. на Портале http://pravo.minjust.ru/about_project/basis

ные стороны системы и последовательно избавляясь от имеющихся недостатков и совершенствуя систему как инструмент управления правовым пространством.

В настоящее время в Российской Федерации накоплен значительный опыт по формированию государственных правовых информационных ресурсов. На регулярной основе осуществляется официальное опубликование правовых актов на официальном портале правовой информации pravo.gov.ru, на официальном сайте regulation.gov.ru обеспечивается размещение информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Важным шагом в развитии правовых ресурсов в 2019 году стало начало реализации в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» разработки федеральной государственной информационной системы «Национальная единая среда взаимодействия всех участников нормотворческого процесса по подготовке регуляторных решений» (далее – платформа нормотворчества), которая может быть основой машиночитаемости норм права и использования информационных технологий при нормотворчестве.

Предполагается, что данная информационная система должна обеспечить оптимизацию процесса разработки согласования и утверждения проектов НПА, внедрения принципов совместной работы и возможности использования соответствующего инструментария на базе информационной системы всеми участниками процесса нормотворчества.

Необходимо отметить, что указанные правовые ресурсы в большей степени ориентированы на обеспечение сбора, хранения и раскрытия правовой информации, а также на информационное взаимодействие органов государственной власти и местного самоуправления – участников процесса формирования ресурсов.

Вместе с тем наиболее существенной проблемой активного использования государственных правовых информационных ресурсов для аналитической и экспертной работы являются недостаточные возможности программного обеспечения, предназначенные для реализации этих функций.

Отсутствие программного инструментария приводит к трудности эффективного контроля законотворчества на региональном и муниципальном уровнях, невозможности эффективного автоматизированного анализа правовых актов, в том числе в интересах решения задач правовой и антикоррупционной экспертизы, мониторинга правоприменения и реализации «регуляторной гильотины». Последствия данной проблемы в конечном счёте проявляются в ошибках, допускаемых при подготовке нормативных правовых актов, их экспертизе и правоприменении.

Ключевым обстоятельством, препятствующим созданию и внедрению программного инструментария, обеспечивающего автоматизацию экспертно-аналитической деятельности, является отсутствие информационного ресурса, в полном объёме отвечающего требованиям аналитической работы.

В частности, в данном ресурсе правовые акты должны быть проиндексированы на уровне внутренних правовых норм с использованием тематических классификаторов, словарей и хэштегов. В основе моделей и алгоритмов индексации правовых актов должно быть заложено представление о правовом акте как о совокупности правовых норм, в которой отдельная правовая норма – совокупность нормативно-правовых предписаний. В структуре нормативно-правовых предписаний могут быть выделены (при наличии) такие компоненты, как гипотеза, диспозиция или санкция, а также объекты и субъекты правовых отношений. При этом правовой акт должен рассматриваться в динамике с учётом вносимых в него изменений. Неотъемлемой частью такого ресурса являются словари, справочники, реестры и классификаторы, содержащие необходимую для разметки текстов правовых актов информацию о субъектах и объектах правовых отношений. Разработка требований индексации для правовых актов должна вестись с учетом действующих государственных стандартов, в частности, таких как ГОСТ 7.66-92 (ИСО 5963-85) СИБИД. Индексирование документов.

В целом создание подобного ресурса, реализованного на основе современных цифровых технологий, будет в наибольшей степени соответствовать задаче создания Свода законодательства Российской Федерации в современных условиях. Необходимо отметить, что участие в создании Свода законодательства входит в сферу государственных полномочий Минюста России.

Необходимо отметить, что среди действующих государственных правовых ресурсов описанным выше требованиям по составу информации, процессам ведения и структуре правовой базы, а также по правовому и организационному обеспечению, в наибольшей степени отвечает именно система федеральных регистров и государственных реестров Минюста России.

Представляется, что одно из возможных технических решений по созданию ресурса – реализация новой версии портала «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» с соответствующим функционалом программного обеспечения и структурой хранения правовых актов. При этом в новой версии портала к разделам о законодательстве следует добавить разделы по справочникам, тематическим классификаторам, ключевым словам, а также расширить раздел по научным и методическим публикациям.

Некоторые аспекты развития информационных систем ведения регистров

Одновременно с требованиями по аналитическим возможностям, по хранению текстов правовых актов и индексации до уровня правовых норм уже сейчас, с учётом проводимой в НЦПИ работе по соз-

данию новой версии системы можно говорить о её характерных чертах новой информационной системы, таких как:

- централизованный доступ пользователей к ресурсам системы для решения задач по ведению регистров и реестров;
- клиентское программное обеспечение реализуется как веб- приложение;
- оптимальная предметно-ориентированная структура базы данных, обеспечивающая предельно точное отражение правового пространства, жизненного цикла правовых актов и процессов ведения регистров и реестров;
- максимальная автоматизация процессов обработки информации в регистрах, включая распознавание текстов правовых актов из формата pdf;
- точное соответствие программно-аппаратной платформы требованиям действующего законодательства.

Особенностью данной информационной системы будут возможности работы с текстами правовых актов, такие как интеллектуальный поиск по полнотекстовому содержимому, автоматизация форматирования текста и простановки ссылок, а также продвинутые средства бизнес-аналитики и статистики.

При создании нового программного обеспечения должны быть в полном объеме учтены требования законодательства Российской Федерации в части защиты информации и отказа от проприетарного программного обеспечения в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в редакции Федерального закона от 29 июня 2015 г. № 188-ФЗ) и постановлением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 2015 г. № 1236 «Об установлении запрета на допуск программного обеспечения, происходящего из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В процессе проектирования базы данных следствием ориентации на точное отражение правового пространства и жизненного цикла правовых актов должны быть реализованы некоторые характерные решения:

- в отдельные объекты выделены сведения об опубликовании, связанные со вступлением в силу правового акта, экспертные заключения, готовящиеся в ходе регистрации правового акта, и иные сведения (акты прокурорского реагирования и судебные решения) – появляющиеся впоследствии как часть правоприменительной практики.
- правовые акты, а также иные дополнительные сведения будут связаны только со своими источниками, которые – в свою очередь – с территорией субъекта или муниципального образования;
- вводятся два вида опубликование (обнародование) правового акта – опубликование проекта правового акта и просто опубликование;
- участники процесса ведения регистров будут иметь возможность выступать в качестве источника правовых сведений в соответствии со своей ролью, например – органы государственной власти издают правовые акты, а также направляют письма, которые включаются в регистры как иные дополнительные сведения.

Подобный подход к проектированию позволит полностью исключить дублирование информации и сделать практически невозможными ошибки как технического, так и методического характера, имеющиеся в текущих базах данных регистров.

Необходимо отметить, что при создании и внедрении такой новой версии системы придётся преодолеть ряд существенных проблем, основной из которых является необходимость проведения конвертации больших объемов данных. Причём проблема конвертации касается не только текстов нормативных правовых актов, имеющихся в базах данных текущих информационных систем, но и переноса информации справочников и реквизитов правовых актов и дополнительных сведений.

В целом результатом всех предлагаемых работ будет не только создание правовой базы данных, но и организация процесса, позволяющего обеспечить во времени оптимальное состояние правового пространства в Российской Федерации. При этом этап внедрения правового ресурса будет включать первичный аудит всех загружаемых правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, причём этот процесс может быть распределён во времени и по регионам. В итоге уже на этапе внедрения будет получена оценка состояния законодательства и определены направления дальнейшей деятельности по нормотворчеству и оптимизации правового пространства, а также решена сопутствующая задача – создание свода законодательства в электронном виде.

Необходимо отметить, что эксплуатация такого ресурса должна сопровождаться работами по его научному, аналитическому и методическому обеспечению, в частности, такими как анализ и обновление тематических классификаторов и справочников ресурса, аудит отдельных разделов баз данных, разработка и обновление методических рекомендаций, подготовка и реализация программ повышения квалификации для широкого круга пользователей.

Заключение

Развитие информационных систем ведения регистров по указанным направлениям должно привести к созданию на новой программно-аппаратной платформе новой системы ведения регистров, обеспечивающей решение широкого круга задач, включая предоставление юридически-значимой правовой информации, оказания правовой помощи, поддержки процессов разработки и принятия нормативных правовых актов.

Именно такое развитие федеральных регистров и государственных реестров даст возможность повысить эффективность работы органов государственной власти на всех уровнях, будет способствовать созданию эффективного информационного правового пространства, в котором процессы отличаются прозрачностью и ссылочной целостностью общественно и юридически значимой правовой информации.

Рецензент: ***Сергин Михаил Юрьевич,*** *доктор технических наук, профессор, начальник отдела научно-исследовательской и образовательной деятельности ФБУ НЦПИ при Минюсте России. Москва, Россия.*
E-mail: srg_m@bk.ru

Литература

1. Благовещенский Н.Ю, Королёв С.М. Практика ведения регистров в системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации» единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения Министерства юстиции Российской Федерации // Электронное законодательство. Доступ к нормативно-правовой информации в электронной среде. Сборник статей международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 2011.
2. Королев С.М., Благовещенский Н.Ю. Практика ведения и перспективы развития федерального регистра и государственных реестров // Сборник статей III Всероссийской научно-практической конференции по обмену опытом ведения федерального регистра и государственных реестров в системе НПА ЕСИТО. М., 2012.
3. Федичев А.В. Модернизация и развитие информационных систем ведения федеральных регистров и государственных реестров // VIII Всероссийская научно-практическая конференция «Ведение федеральных регистров и государственных реестров в системе «Нормативные правовые акты Российской Федерации», Материалы докладов. 2017. С.62-65.
4. Методические рекомендации по подготовке муниципальных нормативных правовых актов / Авторы-составители: Атагимова Э.И., Макаренко Т.Н., Рыбакова О.С., Сарапкина Е.Н. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России. 2018. 134 с.
5. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Муниципальные нормативные правовые акты: виды типичных ошибок юридической техники // Вестник Московского гуманитарно-экономического института. 2018. № 4. С. 109–115.
6. Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах : практическое пособие / Авторы-составители: Атагимова Э.И., Рыбакова О.С., Троян Н.А. М.: ФБУ НЦПИ при Минюсте России. 2018. 68 с.
7. Рыбакова О.С. К вопросу о нормативности муниципального правового акта / Российское и международное право: общее и особенное : Материалы Всероссийской научно-практической конференции памяти профессора Ф.М. Рудинского, 17 апреля 2019 г. / под общ. ред. д-ра экономич. наук, профессора В.В. Строева и д-ра юридич. наук, профессора Д.А. Пашенцева. С. 191–196.
8. Атагимова Э.И., Рыбакова О.С. Методические рекомендации по определению нормативности правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актов в целях ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: ФБУ НЦПИ при Минюсте России. М. 2019. 140 с.
9. Морозов А.В., Филатова, Л.В., Благовещенский, Н.Ю. Ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов и регистров муниципальных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: учеб.-метод. комплекс учебной дисциплины. М.: Москва, 2010.
10. 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.

THE DEVELOPMENT OF FEDERAL REGISTERS

Nikolai Blagoveshchenskii, *Leading Analyst at the Department of Research and Education Activities of the Scientific Centre for Legal Information under the Ministry of Justice of Russia, Moscow, Russian Federation.*
E-mail: *nblscli@mail.ru*

Keywords: *digital economy, code of laws, electronic legal resource, legal regulations, statutes, law, registration, assessment.*

Abstract.
Purpose of the work: *evolving the automation of registration, storage and development of information systems.*
Method of study: *comparative analysis.*
Results obtained: *a description of the system of federal and government registers of the Ministry of Justice of the Russian Federation, an assessment of its current state, strengths and weaknesses, problems and development possibilities as well as of technical aspects of development of register management information systems are presented in the paper. The formation of an electronic legal resource based on registers, the Code of Laws of the Russian Federation supporting indexation of internal norms for all legal regulations and supported by analytical software needed for controlling the state of the legal space of the Russian Federation, is proposed as the main viable line of development under the conditions of digitalisation of the economy of the Russian Federation.*

References

1. Blagoveshchenskii N.Iu., Korolev S.M. Praktika vedeniia registrov v sisteme "Normativnye pravovye akty Rossiiskoi Federatsii" edinoi sistemy informatsionno-telekommunikatsionnogo obespecheniia Ministerstva iustitsii Rossiiskoi Federatsii. Elektronnoe zakonodatel'stvo. Dostup k normativno-pravovoi informatsii v elektronnoi srede. Sbornik statei mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Sankt-Peterburg, 2011.
2. Korolev S.M., Blagoveshchenskii N.Iu. Praktika vedeniia i perspektivy razvitiia federal'nogo registra i gosudarstvennykh reestrov. Sbornik statei III Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii po obmenu opytom vedeniia federal'nogo registra i gosudarstvennykh reestrov v sisteme NPA ESITO, M., 2012.
3. Fedichev A.V. Modernizatsiia i razvitie informatsionnykh sistem vedeniia federal'nykh registrov i gosudarstvennykh reestrov. VIII Vserossiiskaia nauchno-prakticheskaia konferentsiia "Vedenie federal'nykh registrov i gosudarstvennykh reestrov v sisteme "Normativnye pravovye akty Rossiiskoi Federatsii", Materialy dokladov, 2017, pp. 62-65.
4. Metodicheskie rekomendatsii po podgotovke munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov. Avtory-sostaviteli: Atagimova E.I., Makarenko T.N., Rybakova O.S., Sarapkina E.N. M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2018, 134 pp.
5. Atagimova E.I., Rybakova O.S. Munitsipal'nye normativnye pravovye akty: vidy tipichnykh oshibok iuridicheskoi tekhniki. Vestnik Moskovskogo gumanitarno-ekonomicheskogo instituta, 2018, No. 4, pp. 109-115.
6. Monitoring normotvorcheskogo protsessa organov mestnogo samoupravleniia s illiustratsiei tipichnykh narushenii pravil iuridicheskoi tekhniki na konkretnykh primerakh : prakticheskoe posobie. Avtory-sostaviteli: Atagimova E.I., Rybakova O.S., Troian N.A. M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2018, 68 pp.
7. Rybakova O.S. K voprosu o normativnosti munitsipal'nogo pravovogo akta. Rossiiskoe i mezhdunarodnoe pravo: obshchee i osobennoe : materialy Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii pamiati professora F.M. Rudinskogo, 17 aprelia 2019 g. pod obshch. red. d-ra ekonomich. nauk, professora V.V. Stroeva i d-ra iuridich. nauk, professora D.A. Pashentseva, pp. 191-196.
8. Atagimova E.I., Rybakova O.S. Metodicheskie rekomendatsii po opredeleniiu normativnosti pravovykh aktov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh pravovykh aktov v tseliakh vedeniia federal'nogo registra normativnykh pravovykh aktov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii, federal'nogo registra munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov i registrov munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. M. : FBU NTsPI pri Miniuste Rossii, 2019, 140 pp.
9. Morozov A.V., Filatova, L.V., Blagoveshchenskii, N.Iu. Vedenie federal'nogo registra munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov i registrov munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: ucheb.-metod. kompleks uchebnoi distsipliny. M., 2010.
10. Sharshun V.A. O nekotorykh voprosakh primeneniia informatsionnykh tekhnologii v normotvorcheskom protsesse: novatsii Zakona Respubliki Belarus' ot 17 iiulia 2018 goda "O normativnykh pravovykh aktakh". Pravo.by, 2018, No. 6(56), pp. 46-52.