

Информатизация правотворческой деятельности.

Перечень вопросов для рассмотрения

1. Какова роль современных информационных технологий в правотворческой деятельности?
2. Сформулируйте основные направления использования информационных систем в правотворческой деятельности.
3. Приведите примеры информационных систем, используемых в правотворческой деятельности.
4. Каковы возможности современных информационных систем при систематизации законодательства?
5. Какова роль информационных систем Министерства юстиции РФ в правотворческой деятельности?
6. Какова роль информационных систем Министерства юстиции РФ в налаживании международного информационного обмена?
7. Какие информационные системы созданы и функционируют в Научном центре правовой информации?
8. Охарактеризуйте состав информационного фонда НЦПИ.

Основные направления информатизации правотворческой деятельности

Правотворчество — это деятельность, прежде всего, государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм.

Нормативные акты принимаются различными органами, в разное время, в различных пространственных пределах и по разному вопросу. Такая ситуация не может не влиять на природу действующих законов и подзаконных актов, которые порой могут между собой находиться в противоречии. Поэтому прежде чем общественные отношения будут упорядочены, необходимо чтобы сами нормативные акты были в порядке, чтобы они были приведены в соответствующую систему.

Систематизация — это упорядочение нормативных актов, приведение их в определенную систему. Она необходима для обеспечения доступности законодательства, удобства пользования им, устранения устаревших и неэффективных норм права, разрешения юридических конфликтов, ликвидации пробелов.

Необходимо отметить, что единый процесс систематизации законодательства можно условно разбить на два плана — внешний и внутренний.

С одной стороны, систематизация законодательства — это внешнее объединение нормативных актов в единую, согласованную систему, которая облегчает поиск и ознакомление с необходимыми юридическими нормами. С другой стороны, систематизация служит целям научного исследования правовых норм, помогает обнаружить и устранить несогласованность между ними, пробелы правового регулирования определенных общественных отношений, серьезно способствует верному толкованию и применению права, а тем самым укреплению законности. Таким образом, систематизация законодательства представляет собой одно из средств совершенствования правового регулирования.

Научно обоснованная систематизация правовой информации позволяет правотворческому органу в короткий срок оценить весь массив действующего законодательства, более успешно и с меньшей затратой сил выявить несогласованность, противоречия, пробелы правового регулирования и принимать меры по их устранению.

Создание эффективного инструмента учета и поиска правовых актов очень важно с точки зрения создания условий для широкого распространения правовой информации в стране.

До недавнего времени процесс учета и поиска правовой информации проводился в основном вручную. Для учитываемых нормативных актов определялся список тематических вопросов, по которым должен осуществляться поиск необходимой информации. По тематикам строился специальный рубрикатор (тематический классификатор), в соответствии с которым анализировались все учитываемые нормативные акты. Для каждого нормативного акта составлялась специальная карточка, в которой фиксировались реквизиты акта, а иногда и текст акта. Заполненные карточки размещались по рубрикам принятого рубрикатора, что в дальнейшем позволяло осуществлять тематический поиск.

В настоящее время с развитием высокопроизводительной вычислительной техники и созданием автоматизированных информационно-поисковых и справочных правовых систем идет активный процесс усовершенствования поиска правовой информации.

Автоматизированные системы позволяют хранить и обрабатывать огромные информационные фонды, состоящие из десятков тысяч нормативных актов. Высокая производительность современной техники позволяет свести поиск необходимой правовой информации к нескольким минутам.

Создание автоматизированных справочных правовых систем имеет ряд несомненных преимуществ по сравнению с традиционными видами учета нормативных актов:

- учитывая, что в них закладывается практически неограниченный объем нормативно-правовой информации (законодательство страны, других государств, проекты законов, решения судебных органов и т.п.), при обращении к ним можно получить любую справку;
- оперативность получения требуемой информации и т.д.

Автоматизированные информационные системы Федерального Собрания

Сегодня информационный фонд, представленный в компьютерной сети Государственной Думы, распределен по следующим рубрикам и базам данных:

Информация о деятельности Федерального Собрания РФ содержит: базу данных о законотворческой деятельности нижней палаты парламента, включающую ее Регламент, календарь законопроектной работы, состав законопроектов, представленных субъектами законодательной инициативы, план их рассмотрения и прохождения в Государственной Думе и другие материалы; стенограммы заседаний Государственной Думы; стенограммы заседаний Совета Федерации; нормативные акты, принятые Советом Федерации;

Информация о составе депутатов Федерального Собрания РФ;

Информация по законодательству: база данных «Конституция РФ и конституции отдельных зарубежных стран»; база данных «Свод законов Российской империи 1908 г.»; информационно-поисковая правовая система «Эталон» (Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции РФ); справочная правовая система «Консультант Плюс»; информационно-поисковая система «Закон» Правового управления Аппарата Государственной Думы; межгосударственные и межправительственные документы СНГ;

Экономическая и статистическая информация представлена в базах данных: «Система показателей экономической реформы в РФ», «Экономические и социальные индикаторы России», «Статистика России», «Статистика территорий России», «Территория России в разрезе показателей», «Население России и национально-государственные образования РФ», «Статистика СНГ», «Мониторинг социально-экономических показателей России», «Информация о чрезвычайных ситуациях на территории РФ», «Статистика правонарушений (информация МВД РФ)», «Политическая карта России»;

Справочная информация содержит данные по законодательным и исполнительным органам России, информацию о Президенте, Правительстве и Конгрессе США, базу данных «Информация об общественных объединениях граждан РФ»;

Информационные сводки РИА «Новости», «Известия-телемир», агентства «Интерфакс», оперативные сводки МВД РФ, объявления информационного отдела Управления информационно-технического обеспечения Государственной Думы.

В информационной системе Государственной Думы обеспечен доступ к информации и аналитическим обзорам служб Администрации Президента РФ и Правительства РФ, а также доступ к информационным ресурсам внешних центров информационной поддержки.

Специалистами Аппарата Совета Федерации совместно с другими организациями разработан ряд информационных решений по обеспечению деятельности Совета Федерации. Среди них:

подсистема «Парламентские процедуры и регламент» — включает тексты Регламента СФ, выступлений членов СФ, тексты регламентов парламентов зарубежных стран;

подсистема «Планирование» — обеспечивает информационное и экспертно-правовое сопровождение законопроектов в СФ, формирование планов законодательных инициатив Совета Федерации;

подсистема «Заседания Совета Федерации» — включает в числе прочего: ведение базы данных стенограмм заседаний Совета Федерации; ведение базы данных поручений, критических замечаний и предложений членов Совета Федерации;

подсистема «Законопроект» — содержит паспорт закона, текст законопроекта;

подсистема «Законодательство» — включает: архив нормативных правовых документов России до 1917 г., законодательство бывшего СССР, действующее законодательство Российской Федерации (база данных НЦПИ); постановления Совета Федерации и Государственной Думы, указы, распоряжения Президента РФ, постановления, распоряжения Правительства РФ; нормативные правовые акты министерств, ведомств Российской Федерации, нормативные правовые акты СНГ и других зарубежных государств;

подсистема «Контроль» — обеспечивает автоматизированный контроль выполнения программ экспертно-правового сопровождения законопроектов в Совете Федерации и контроль выполнения законопроектных инициатив;

подсистема «Статистика» — содержит: систему показателей экономической реформы в стране (входная информация в объеме НАС «Экономика России», периодичность — годовая, квартальная, месячная, декадная, суточная); статистическую информацию субъектам Федерации; статистическую информацию в разрезе регионов;

подсистема «Регион» — обеспечивает: мониторинг социальных, экономических и политических процессов в регионах (показатели — паспортные данные регионов, показатели по экологии регионов, периодичность — месячная); формирование и ведение информационно-справочных паспортов субъектов Федерации; содержит информацию по экологии в разрезе регионов;

подсистема «Общественно-политические партии и движения» — обеспечивает сбор и обработку информации по общественно-политическим организациям Российской Федерации на основе сообщений средств массовой информации;

подсистема «Электронные справочники» — включает справочники Администрации Президента РФ, Правительства РФ, министерств, ведомств, представительных и исполнительных органов субъектов Федерации, справочные данные о парламентах стран мира, органах управления стран СНГ и др.;

подсистема «Аналитика» — должна обеспечить поддержку анализа влияния принятых законов на идущие в обществе процессы, поддержку экспертной деятельности в условиях принятия оперативных или стратегических решений, обработку неструктурированной текстовой информации и др.

Информационные ресурсы Совета Федерации составляют (в числе прочего) следующие базы данных: ИПС «Закон» Правового управления Аппарата Государственной Думы; «Эталон» НЦПИ при Министерстве юстиции РФ; эталонный банк правовой информации НТЦ «Система»; Статистика стран СНГ; Статистика России; Социально-экономическая статистика; Паспорта регионов РФ: социально-экономический мониторинг; экономическая информация, информация о чрезвычайных ситуациях, информация о правонарушениях (по сводкам МВД России).

Автоматизированные информационные системы Министерства юстиции РФ

Если рассмотреть законотворческую деятельность субъектов Федерации в разрезе особенностей информационных процессов, возникающих между центром и регионами, характерной особенностью здесь можно признать ведущую роль Министерства юстиции РФ не только в обеспечении информатизации регионов, но и контроле развития законодательства субъектов Федерации. Еженедельно (а иногда ежедневно) из Министерства юстиции РФ в регионы направляются новейшие нормативные правовые акты, получаемые из законодательных и иных органов, а также директивные материалы Министерства. Из регионов в порядке обратной связи поступают акты регионального законодательства. Характерно то, что функцией Министерства юстиции РФ является проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам.

За год в Министерстве юстиции РФ проводится юридическая экспертиза приблизительно по 5 тыс. актов. В этой связи важно создание эффективной системы учета и контроля развития законодательства субъектов Российской Федерации, усиление государственно-правовой ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение Конституции РФ и федерального законодательства.

Проведение правовых, экономических и политических реформ в Российской Федерации обусловило потребность пользователей правовой информацией в законодательстве зарубежных стран. В соответствии с Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» функции по предоставлению правовой информации и осуществлению международного информационно-правового обмена возложены на Министерство юстиции РФ.

В целях удовлетворения информационных потребностей органов государственной власти (равно и других субъектов правовой системы) Министерством юстиции РФ был проведен анализ существующих глобальных справочных систем по законодательству, в результате которого была

выделена Общемировая информационно-правовая сеть (Global Legal Information Network — GLIN), функционирующая на базе Библиотеки Конгресса США.

Архивы GLIN включают в себя основные нормативные правовые акты практически всех стран мира в электронном виде, на бумажных носителях, фотопленках. В настоящее время ведутся работы, направленные на перевод максимального количества документов в машиночитаемую форму и предоставление информации посредством сети Интернет. Перспективный план развития сети предусматривает, что в скором времени проект GLIN будет работать по принципу распределенной обработки и хранения информации.

Во многих государствах уже созданы и функционируют рабочие станции, которые имеют прямой выход со своего сервера в Интернет и обеспечены необходимыми для хранения больших массивов информации аппаратными средствами. В целях создания рабочей станции на базе Научного центра правовой информации при Министерстве юстиции РФ, который в соответствии со своими обязанностями является центральным узлом информационно-телекоммуникационной системы Министерства юстиции РФ, в настоящее время проводится соответствующий комплекс мероприятий.

Для решения вопросов в области правовой информации 25 июня 1975 г. было издано постановление Совета Министров СССР за № 58 о создании Научного центра правовой информации (НЦПИ). Он был первой в стране организацией, решающей на современном научно-техническом уровне проблемы поиска правовой информации, кодификации законодательства, повышения уровня законодательной техники, приведения ведомственных нормативных актов в соответствие с союзным законодательством.

На НЦПИ приказом Министра юстиции СССР с 1 июля 1977 г. возлагалась обязанность приема на государственный учет правовых актов. Центр осуществлял централизованный сбор и регистрацию этих актов, создание и поддержание в контрольном состоянии их фондов и предоставление комплексной информации о них. Для обеспечения полноты и правильности государственного учета НЦПИ с этого времени оказывает министерствам и ведомствам СССР методическую помощь по вопросам государственного учета принимаемых ими нормативных актов. В целях систематизации и совершенствования законодательства ЦК КПСС, Президиумом Верховного Совета СССР и Советом Министров СССР в марте 1978 г. было принято совместное постановление об издании в 1981-1985 годах свода законов СССР. Значительная роль в организации этой работы отводилась НЦПИ.

Сегодня НЦПИ осуществляет информационно-правовое обеспечение центрального аппарата и учреждений Минюста России, федеральных органов исполнительной власти, судебных органов и др. Научный центр правовой информации выступает как головное учреждение по вопросам правовой информатизации в Министерстве юстиции РФ.

Научный Центр правовой информации — государственное учреждение, имеющее наибольший в России опыт работы по автоматизированной обработке правовой информации. С начала 1990х гг. в НЦПИ создается база нормативных актов «Эталон», а затем и Федеральный реестр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Сегодня программный комплекс «Эталон Плюс» представляет собой полнотекстовую базу данных по действующему российскому законодательству. В «Эталон» входят более 200 000 текстов действующих нормативных актов в контрольном состоянии, среди них: законы и постановления Федерального Собрания Российской Федерации; указы и распоряжения Президента Российской Федерации; постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации; нормативные акты федеральных органов исполнительной власти; международные договоры и соглашения, а также другие нормативные акты межгосударственного характера; действующие нормативные акты бывшего СССР.

Программный комплекс «Эталон Плюс» содержит разделы:

Федеральное законодательство — нормативные акты высшего представительного и законодательного органа Российской Федерации, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, актов межгосударственного характера Содружества Независимых Государств, бывшего СССР, законодательные акты субъектов Российской Федерации;

Законодательство Москвы;

Законодательство Московской области.

Программный комплекс «Эталон Плюс» предназначен для:

информационного обеспечения деятельности центрального аппарата Минюста России, его территориальных органов, подведомственных федеральных служб и государственных учреждений, НЦПИ и его филиалов в субъектах Российской Федерации;

автоматизации основных технологических процессов ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и фонда актов федерального законодательства на основе использования современных информационных технологий распределенной обработки данных;

формирования и ведения единого банка данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на основе информации субъектов Российской Федерации, поступающей в центральный аппарат Минюста России;

использования в качестве информационно-технической системы по законодательству в органах государственной власти, правоохранительных органах и других организациях и учреждениях.

В 2001 г. во исполнение Указа Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» и постановления Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» Министерством юстиции Российской Федерации разработана автоматизированная подсистема «Федеральный регистр» единой системы информационно-телекоммуникационного обеспечения.

Система ведения Федерального регистра основана на использовании распределенной базы данных Регистра, представляющей собой совокупность региональных баз данных отдельных структурных единиц, связанных между собой в иерархическую систему.

Взаимодействие между региональными массивами и их синхронизация осуществляется посредством пакетов обновлений. Прием и учет обновлений, создаваемых субъектами Российской Федерации с целью пополнения информационного массива нормативных правовых актов с использованием каналов связи и электронной почты сети Интернет, ведется ежедневно.

В фонде НЦПИ содержится огромное количество правовой информации на бумажных носителях:

45 025 нормативных правовых актов органов законодательной и исполнительной власти бывшего Союза ССР;

1800 ведомственных нормативных правовых актов бывшего Союза ССР;

45 000 нормативных правовых актов органов законодательной и исполнительной власти;

более 7670 нормативных правовых актов органов исполнительной власти Российской Федерации, зарегистрированных в Министерстве юстиции Российской Федерации.

Имеются также нормативные правовые акты органов судебной власти.

В фонде бумажных носителей представлены нормативные правовые акты, принятые законодательной и исполнительной властью г. Москвы.

Также в фонде имеются нормативные правовые акты бывшего Союза ССР и РСФСР, переплетенные по источникам опубликования: Собрание узаконений и распоряжений рабочего и крестьянского правительства РСФСР с 1917 г.; Собрание законов и распоряжений СССР с 1924 г.; Собрание постановлений Правительства СССР с 1938 г.; Ведомости Верховного Совета СССР с 1954 г.

В этом же фонде имеются нормативные правовые акты Союза ССР и РСФСР: Постановления Совета Министров РСФСР с 1955 г.; Законы и Указы СССР с 1938 г.; Сборник Законов СССР с 1938 г.; Протокольные Постановления Совета Народных Комиссаров СССР с 1923 г.; Постановления Совета Народных Комиссаров СССР с 1935 г.; Протоколы Президиума Центрального Исполнительного Комитета СССР с 1935 г.; Постановления Экономического Совета при Совете Народных Комиссаров СССР с 1930 г.; Постановления Совета Министров СССР с 1946 г.; Распоряжения Совета Министров СССР с 1924 г.; Постановления Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы с 1958 г.; Бюллетени Государственного комитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы с 1978 г.; Бюллетени финансового и хозяйственного законодательства СССР с 1925 г.; Бюллетени Всесоюзного Центра Совета Профессио-

нальных Союзов с 1929 г.; Сборники финансового и хозяйственного законодательства с 1941 г.; Постановления Министерства финансов СССР с 1946 г.; Постановления Совета труда и обороны СССР с 1923 г.; Распоряжения и Постановления Высшего Совета народного хозяйства СССР с 1963 г.; Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР; Ведомости Верховного Совета РСФСР с 1972 г.

А также в Фонде представлены Своды законов республик СССР.

В современном разделе фонда НЦПИ имеется библиотека источников опубликования нормативных правовых актов за последние 5 лет: «Российская газета», «Парламентская газета», «Собрание законодательства Российской Федерации», «Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», «Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации», «Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации», «Тверская, 13», «Вестник мэра и Правительства Москвы».

Деятельность Министерства юстиции РФ в области информатизации правовой сферы учитывает международные стандарты и нормы, применяемые в этой области. Информационные системы Министерства юстиции РФ строятся с учетом перспективы интеграции в различные международные информационные системы, как этого требуют явно прослеживающиеся сегодня тенденции согласовываться с решением задач планирования государственной социально-экономической политики.