РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

ОПУБЛИКОВАНИЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОФИЦИАЛЬНОМ ПОРТАЛЕ СЕТИ ИНТЕРНЕТ: АЛЬТЕРНАТИВА И ПЕРСПЕКТИВЫ

Бошно С. В. доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой РАНХиГС при Президенте РФ.

Синопсис: Уже введено опубликование правовых актов в интернете, но официальный портал правовой информации еще не стал привычным инструментом не только граждан, но и юридического профессионального сообщества. В статье рассмотрены сложности перехода к электронному опубликованию, отечественные традиции опубликования нормативных правовых актов, проблемы судебной практики, связанные с вопросами опубликования официальных документов.

Ключевые слова: опубликование, нормативные правовые акты, интернет-опубликование, электронное опубликование, свод законов, консолидация, www.pravo.gov.ru.

Значение института официального опубликования, являющегося важным и заключительным этапом правотворчества, состоит в том, что он нередко определяет время вступления нормативного правового акта в силу и реализует конституционные гарантии на ознакомление с правовой информацией. В нашей стране этот институт имеет богатую историю.

Уже Свод законов Российской империи[1] устанавливал, что законы обнародуются во всеобщее сведение Правительствующим Сенатом в установленном порядке и прежде обнародования в действие не приводятся.

Одним из первых актов советского правительства стал Декрет Совнаркома от 30 окт. 1917 г. «О порядке утверждения и опубликования законов», которым устанавливалось, что «постановление публикуется во всеобщее сведение. Днем вступления постановления в законную силу считается день опубликования его в официальной «Газете Временного Рабочего и Крестьянского Правительства». В 1924 г. порядок опубликования был изменен[2], и было введено правило о том, что по специальному распоряжению отдельные постановления не подлежат опубликованию[3]. Новацией было Постановление СНК СССР от 6 февр. 1925 г. о публикации правовых актов в «Собрании Законов и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Союза ССР», «Известиях ЦИК Союза ССР и ВЦИК» и в газете «Экономическая жизнь». Допускалось введение в действие законов и распоряжений по телеграфу и радио. В 1958 г. был произведен новый пересмотр порядка опубликования, продолживший курс на сужение диапазона публикуемых документов. «Важнейшие из актов, подлежащие широкому и немедленному обнародованию, публикуются в газете «Известия Советов депутатов трудящихся СССР. В необходимых случаях эти акты могут быть обнародованы также по радио или переданы по телеграфу»[4]. Этим документом были заложены правовые предпосылки для теневого правотворчества, о котором широкая общественность не информировалась. Было, в частности, установлено, что указы и постановления Президиума Верховного Совета СССР, не носящие нормативного характера или не имеющие общего значения, рассылаются соответствующим ведомствам и учреждениям и доводятся ими до сведения тех, на кого распространяется их действие. Тем самым круг посвященных лиц был значительно сокращен, а требования к опубликованию еще более сужены.

В период перестройки был принят Закон СССР 1989 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР и других актов, принятых съездом народных депутатов СССР, Верховным Советом СССР и их органами», но в этом правовом акте еще не отразился курс на демократизацию государственно-правовых институтов, начавшийся в стране.

---

1 Т.1, ч. 1, Гл. 9, ст. 51.

2 Постановление ЦИК СССР от 22 авг. 1924 г. «О порядке опубликования законов и распоряжений Правительства Союза ССР» // СЗ СССР. 1924. № 7. Ст. 71.

3 Решение о том, какие акты не публикуются, принимали ЦИК, его Президиум, СНК и СТО, их председатели, секретарь ЦИК, управляющий делами СНК или СТО Союза ССР.

4 Указ Президиума ВС СССР от 19 июня 1958 г. «О порядке опубликования и вступления в силу законов СССР, постановлений Верховного Совета СССР, указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР» // Ведомости ВС СССР. 1958. № 14. Ст. 275

История новейшего развития института опубликования правовых актов начинается с 1993 г., она включает ряд принципиальных эпизодов и сегодня находится в состоянии динамики. Официально принят и закреплен в Конституции РФ (ст. 15) важный принцип правового государства: все законы должны быть официально опубликованы, неопубликованные законы не применяются. Путь к конституционной норме ст. 15 состоял из множества неприметных на вид побед, которые в итоге должны переломить ситуацию и открыть законодательство для граждан. На этом пути в течение последних 20 лет наметились два наиболее перспективных и одновременно острых направления:

1) переход от бумажных к машиночитаемым копиям,
2) продвижение интернет-опубликования.

Законодательство, регулирующее процесс разработки и принятия нормативных правовых актов, а также их опубликования находится в состоянии стагнации. Несмотря на очевидную социальную потребность уже 20 лет не принимаются основополагающие законы о законодательстве и законотворчестве, и это происходит исключительно по политическим мотивам. Вместо принятия современного закона об опубликовании вносятся фрагментарные изменения в акты, которым более 18 лет, такие как Закон РФ от 14 июня 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» и Указ Президента РФ от 5 апр. 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов»[5]. Они полностью устарели и косметические изменения ни коим образом не могут изменить ситуацию. Поскольку эти документы относятся к конституционному законодательству, следует отметить и недостаточное развитие конституционно-правового института опубликования нормативных правовых актов в целом.

В то же время на практически чистом месте создано, увеличивается и укрепляется информационное право. В рамках этой отрасли институт доступа к информации настолько успешно развивается, что можно говорить о процессе формирования информационного общества, в плоскости которого, очевидно, находятся и политические интересы. При этом право нельзя считать лишь разновидностью информации. Оно представляет собой культурологический феномен, отражающий принятые в обществе представления о справедливости и имеющий свои моральные, этические, исторические и прочие особенности. В правовом государстве право и закон не отождествляются, и, соответственно, не являются синонимами «право на информацию» и «конституционное право быть ознакомленным с правом». В рамках содействия развитию информационного общества Правительством РФ была сформулирована задача «обеспечить полноту, достовер-

5 САППиП ФР. 1994. № 15. Ст. 1173.

ность, актуальность и доступность официальной правовой информации в электронном виде, в том числе за счет модернизации официального опубликования правовых актов, интеграции систем информационно-правового обеспечения органов государственной власти»[6].

Однако при взаимодействии конституционного и информационного подходов первый уступил свои позиции второму, и эта трансформация не служит гармоничному развитию системы права и системы законодательства. Гарантия опубликования нормативных правовых актов должна быть конституционной. Нельзя утопить право в потоке других видов информации, ведь право — это не столько информация, сколько социально-культурная ценность.

В современных условиях тема официального опубликования должна занять достойное место в системе конституционных прав. Наибольшее значение приобретает аутентичность опубликованного и принятого текстов, определение единого безальтернативного места опубликования, установление ответственности за достоверность информации на официальном портале.

Следует отметить, что опубликование — это кратковременный эпизод в жизни нормативного правового акта. После официального опубликования закон хранится в общем массиве действующего законодательства в числе других документов. Значение опубликования документа состоит в том, чтобы определить был ли он должным образом, где, кем и когда принят. От ответов на эти вопросы зависит как применение закона в целом, так и дата начала его применения.

Как правило, временем вступления закона в силу является дата его опубликования. В случае наличия бумажного носителя (газета или журнал) не возникает споров о том, был ли он опубликован, тогда как при его отсутствии могут появиться коллизии. Однако следует напомнить, что дата публикации не всегда совпадает с датой вступления акта в силу. Для данного исследования имеет значение только тот принципиальный факт, что в любом случае документ не применяется раньше его опубликования за исключением случаев использования обратной силы закона. Мы имеем в виду, что в исключительных случаях с соблюдением конституционных ограничений закон может применяться к отношениям, возникшим до его принятия, и до его опубликования. Но это тема отдельного исследования[7].

Цель опубликования: сделать текст доступным всем заинтересованным лицам для ознакомления, поскольку это входит в число условий применения закона, и при рассмотрении споров судам нередко приходится выяснять, была ли у субъектов права возможность ознакомления с текстом или нет[8]. При

---

6 Государственная программа «Информационное общество (2011—2020 годы)» // СЗ РФ. 2010. № 46. Ст. 6026.

7 См. Бошно С.В. Обратная сила закона: общие правили и пределы допустимости // Ваш налоговый адвокат. 2008. № 4. С. 61-67.

этом более важным становится вопрос наличия спора о самом факте опубликования нормативного правового акта, а не о том, где он впервые опубликован. Бумажные носители информации труднее фальсифицировать, и поэтому в случае спора печатные издания следует предоставлять в суд в оригинальном виде. Если при рассмотрении в суде дела об опубликовании нормативного правового акта представлены газета или журнал, то спорить не о чем. Наличие спора означает, что акт не был опубликован, или в процессе его опубликования были какие-то нарушения. Оно может также свидетельствовать о том, что субъекты права не знают, есть ли какой-либо документ, вступил ли он в силу, начал ли действовать. При этом форма предоставления официального опубликования (бумажная или электронная) является второстепенной. Сущность проблемы не в этом, а в том, есть ли в государстве доступ граждан к законодательству, открыта ли информация о праве и законодательстве. Хотя органы государственной власти должны предоставлять полную и достоверную информацию о законодательстве, есть примеры принципиальных споров об опубликовании нормативных правовых актов. Наиболее известные из них были связаны с приватизацией важнейших экономических объектов (например — ОАО «Газпром»). Правовые акты именно об этих объектах не публиковались на бумажном носителе (в журнале и газетах), а размещались только в «Системе»[9]. И Верховному Суду Российской Федерации[10], чтобы не дезавуировать документы, которые не были опубликованы в порядке, установленном в законодательстве, пришлось признать равнозначными вовсе не синонимичные понятия — «официальное опубликование» и «официальный текст»[11]. Официальное опубликование — это процедура размещения текста в специальных изданиях, список которых установлен в нормативном правовом акте. Официальный текст — точный, неискаженный текст, предоставленный уполномоченным органом. На тот момент российское законодательство еще не признавало интернет-опубликования нормативных правовых актов, соответственно, опубликование должно было осуществляться в журнале или газете.

Вместе с тем может возникнуть проблема, если первоначально (до портала) документ был опубликован в газете или журнале. Встает вопрос: является ли размещение текстов на портале датой опубликования или нет. В строгом смысле закона об опубликовании — нет, так как первоначально текст таких актов уже был официально опубликован в печатных (бумаж-

---

8 Постановление Пленума ВС РФ от 29 нояб. 2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».

9 Указом Президента РФ от 5 апр. 1994 г. была установлена процедура размещения текстов правовых актов в НТЦ правовой информации «Система» в Интернете: http://www.systema.ru.

10 Решение Верховного Суда РФ от 09.08.2000 № ГКПИ00-178. Документ опубликован не был. – См. Справочную правовую систему КонсультантПлюс.

11 Постановление Правительства РФ от 30 мая 1997 г. № 654 ««О мерах по выполнению Указа Президента РФ от 28 мая 1997 г. № 529 «О порядке обращения акций Российского акционерного общества «Газпром» на период закрепления в федеральной собственности акций Российского акционерного общества «Газпром».

ных) изданиях, тем более что собственно текст закона не исключает первого бумажного опубликования. Однако полагаем, в соответствии с задачами данного ресурса, если бумажное опубликование предшествует электронному, текст следует размещать на www.pravo.gov.ru с отметкой о дате первого опубликования в другом официальном источнике. Во всяком случае, сегодня на портале имеются даты опубликования во всех официальных изданиях.

Изучение проблематики опубликования идет давно, и ей посвящен ряд классических работ[12]. Электронного опубликования касаются исследования В.М. Хургина[13], А.И. Абрамовой и Т.Н. Рахманиной[14].

Значительный интерес представляет коллективная монография под редакцией профессора В.Б. Исакова[15]. Эта масштабная работа осуществлена творческим коллективом, большое внимание в ней уделено истории опубликования начиная с первых шагов правовой цивилизации. На каждом этапе становления и развития института опубликования авторы находят предпосылки, неизбежно ведущие к электронному опубликованию. В работе обобщен зарубежный опыт опубликования, высказаны идеи развития электронного законодательства Российской Федерации на перспективу. Вместе с тем, ряд положений работы вызывает сомнения и недоумение. Российский и американский опыт ведения официального сайта с официальными документами следует сравнивать с учетом различия в форматах хранения документов. На американских сайтах тексты хранятся в формате pdf. На российском сайте в формате pdf хранятся только документы принятые после 10 ноября 2011 г. Более ранние документы представлены в текстовых файлах и таким образом не защищены от изменений. Из монографии следует ошибочный вывод, что США — страна только электронного права, но в действительности это страна абсолютно бумажного права, более того,

---

12 Пиголкин А.С. Официальное оглашение нормативных актов – самостоятельная стадия правотворческого процесса // Правоведение.1976. № 6; Блум М.И., Тилле А.А. Обратная сила закона. – М., 1969, стр. 4; Строгович М.С. Учение о материальной истине в уголовном процессе. М., 1947, стр. 207; Туманов В.А. Вступление в силу норм советского права // Ученые записки ВИЮН.., 1958, Вып. 7, стр. 102-104; Тоцкий Н.М. Вступление закона в силу // Право и жизнь, 1925, кн. 1; Архипов К.А. Опубликование и вступление в силу советских законов // Сов. гос. и право, 1926, № 1 (19); Мантнек А., Захаров В. Объединить опубликование законов и ведомственных актов // Сов. Юстиция, 1930, № 34; Волков П. Необходимо изменить порядок опубликования законов и издания ведомственных актов // Сов. Юстиция, 1930, № 35; Дябло В. Обнародование, его юридическая природа и организация в Западной Европе и Союзе СССР // Советское право. 1925, № 6 (18).

13 Хургин В.М.Официальное опубликование правовых актов // Межотраслевая информационная служба. 2003.№ 2. С. 72-86; Он же. Порядок опубликования правовых актов // Информационные ресурсы России. 1996. № 6. С. 20-24; Он же. Проблемы электронного опубликования правовых актов // НТИ. Сер.1. 1996. № 7. С. 28-30

14 Рахманина Т.М. Опубликование нормативных правовых актов: информационно-правовой аспект // Журнал российского права. 1998. № 10-11.

15 Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы/Под ред. В.Б.Исакова. М.: Формула права, 2012.

в очень консервативной форме — в виде книг (U.S.Code). Это, конечно, не исключает возможности распространения информации правового характера, включая тексты правовых актов в различных электронных формах, но депозитарные библиотеки уполномочены хранить официальные документы в бумажном исполнении. Поправки передаются в библиотеки на бумажном носителе в виде брошюр, и один раз в шесть лет Свод законов США перепечатывается (на 2013 г. издан 51 том, и 52-й том планируется).

С издания Указа Президента РФ № 662 от 5 апр. 1994 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов» начинается история электронного (или, как сказано в документе, машиночитаемого) опубликования нормативных правовых актов Российской Федерации в Интернете, хотя термин интернет-опубликование пока не использовался. Было введено новое понятие «официальный текст», которым являлся текст федерального закона, распространяемый в машиночитаемом виде НТЦПИ «Система», и допускалось иное опубликование, а также обнародование по телевидению и радио. Хотя буквальное толкование приведенного Указа позволяет говорить о сохранении только бумажного официального опубликования, последующая судебная практика привела к выработке правоположения Верховного Суда РФ[16], согласно которому официальный текст приравнивался к официально опубликованному. В основу такого концептуального подхода была положена идея об обеспечении доступа неопределенного круга лиц к документу, следовательно, если был обеспечен доступ (на бумаге или в «Системе») — документ можно применять, если не был обеспечен — нельзя. Тем самым синонимично были совмещены две различные категории — опубликование органом государственной власти текста в определенном издании (официальное опубликование) и доступ к информации любым способом.

Согласно Пояснительной записке к законопроекту, устанавливающему официальное интернет-опубликование правовых актов, размещение их в электронном виде на портале позволит повысить оперативность и достоверность официальных публикаций правовых актов, обеспечить свободный доступ государственных и муниципальных органов, организаций, юридических и физических лиц к официальным текстам правовых актов. Эти провозглашенные законодателем задачи и должны решаться в процессе реализации соответствующего закона.

В статье 4 Закона РФ от 14 июня 1994 г. в редакции от 21 окт. 2011 г. «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» установлено, что официальным опубликованием федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания Российской Федерации считается первая публикация его полного текста в «Парламентской газете», «Российской газете», «Собрании за-

16 Решение ВС РФ от 09.08.2000 № ГКПИ00-178.

конодательства Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru). Таким образом Закон РФ указывает на альтернативность опубликования: в газетах (журнале) или на официальном портале. Однако в соответствии с поправками, внесенными Указом Президента РФ № 1505 от 17 нояб. 2011 г. официальным опубликованием является первое размещение (опубликование) его полного текста на официальном интернет-портале правовой информации, и тем самым для федеральных законов устанавливается официальным только интернет-опубликование. Впрочем, расхождение в формулировках указанных двух документов является традиционным, начиная с 1994 г. В связи с этим необъяснимым представляется сохранение Указа Президента РФ от 5 апр. 1994 г. при наличии Закона РФ о том же предмете от 14 июня 1994 г. Ведь с точки зрения теории правотворчества и системы нормативных правовых актов невозможно определение порядка опубликования актов большей юридической силы (законов) в документах меньшей юридической силы (в данном случае указа), и имеющаяся в Указе отсылка к пункту «д» ст. 84 Конституции РФ[17] не легитимирует этот процесс.

Дополнительное неудобство в понимании и применении создает нестопроцентное совпадение предметов правового регулирования Закона и Указа, так как Указ регулирует опубликование только федеральных законов, а Закон — федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов палат Федерального Собрания. Но вхождение федерального закона в предмет закона полностью лишает регулятивных возможностей Указ Президента РФ. И снова, как и 17 лет назад, указ вступает в коллизию с законом, что не способствует единообразию понимания законодательства и правоприменения.

Статус портала www.pravo.gov.ru как официального публикатора правовых актов определен Федеральным законом от 21 окт. 2011 г. № 289-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания».

На официальном интернет-портале правовой информации размещаются (опубликовываются): федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания по вопросам, отнесенным к их ведению ч. 1 ст. 102 и ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, указы и распоряжения Президента РФ. Могут также публиковаться и другие документы.

Сомнительным представляется решение вести календарь опубликований, где отражено число актов, принятых в определенный день, начиная с ноября 2011 г. Такая систематизация могла бы стать полезной, будь известна точная дата опубликования разыскиваемого документа. Однако по-

17 Президент РФ подписывает и обнародует федеральные законы.

иск чаще ведется не по дате размещения документа на сайте, а по дате его принятия, и поэтому практическая ценность данного ресурса невелика.

Ресурс в стиле дайджеста о последних поступлениях законодательства тоже является новшеством, причем весьма неожиданным для официального сетевого издания. Фрагментарные и выборочные комментарии, сделанные неизвестными составителями этой описи документов, имеют случайный характер и не раскрывают всех положений резюмируемого акта. Ввиду официального статуса портала смысл законодательства должен быть выявлен очень точно, а интерпретатор, выбирающий наиболее важные моменты, может упустить те, которые с его точки зрения не являются значительными, хотя в действительности они могут иметь принципиальное значение для других пользователей. Этот субъективизм снижает значение ресурса, делая его уязвимым.

Неоднозначным представляется еще один ресурс портала — Законы Российской империи. Размещение на официальном сайте законодательства страны правовых актов другого государства вызывает, по меньшей мере, недоумение. Возможно, подготовка этого исторического свода вызвана гордостью составителей за свой труд в сочетании с элементами лоббизма. Вместе с тем не учитывается, что в соответствии с частью 2 второго раздела действующей Конституции еще долгие годы будут востребованы акты СССР и РСФСР, которые продолжают действовать в части, не противоречащей Конституции РФ. И в этой связи более перспективным представляется размещение на данном сайте именно указанных действующих актов, а не исторических документов ушедшего государства. Размещение на портале таких официальных периодических изданий как Собрание актов Президента и Правительства РФ (1992-1994), Ведомости СНД и ВС РФ (1992-1993) стали попыткой решения вопроса о законодательстве до 1994 г. Однако период до 1992 г. и советское законодательство пока никак не представлены на портале.

Можно надеяться, что эти две опции (календарь новых поступлений законодательства и Свод законов Российской империи) — лишь временное явление в связи с поиском концепции портала и действительная потребность в них будет определена позднее.

Важным критерием для оценки эффективности электронного опубликования является пользовательская активность. Из текста закона следует, что портал может быть востребованным, так как официальное опубликование должно произойти только на этом сайте. Соответственно, если граждане не посетили этот сайт, то они находятся в полном неведении относительно нововведений в законодательстве.

На данный момент сведения о числе пользователей сайта не свидетельствуют о его популярности. Так, по данным Википедии, официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru) занимает 697 429 место по популярности в мире. Согласно рейтингу Alexa.com[18], большинство посетителей портала — россияне. В России сайт занимает 42 495 место по популярности. В связи с отсутствием на портале счетчика

посещений, становится затруднительным точно ответить на вопрос о пользовательской активности.

Из опросов следует, что студенты юридических специальностей, действующие адвокаты и преподаватели правовых наук практически не знают такого портала. Полагаем необходимым провести углубленное специализированное исследование вопроса с целью выявления пользовательской аудитории сайта и выяснения причин его низкой востребованности в профессиональном юридическом сообществе.

Низкая популярность портала в определенной степени объясняется неудачным названием. Ключевое слово «право» не ассоциируется в массовом правовом сознании россиян с системой законодательства, а воспринимается как абстрактное понятие. Понимаемым ключевым словом является «закон», «законодательство». В Конституции РФ нигде не упоминается право, но говорится «закон» и «нормативный правовой акт» (ст. 15). Кроме того, слово «право» не используется в законотворчестве в значении «нормативный правовой акт», а применяется для обозначения свободы пользоваться чем-либо по закону, правомочия, обладания каким-то свойством, возможностью. Но это совсем другой смысл.

В учебниках по теории права и государства студентов специально учат, что право и закон не совпадают, что органы государственной власти издают только нормативные правовые акты (законодательство). Термин «право» может использоваться для обозначения всей совокупности форм права. Эти поиски смысла можно было бы продолжать, но нет необходимости, так как изложенного достаточно для установления того, что «право» не синоним и не узнаваемый образ законодательства. А институт опубликования имеет дело именно с законодательством (законы и другие нормативные правовые акты). С учетом лингво-юридического аспекта включение слова «zakon» в наименование портала будет понятнее пользователям. Кроме того, ясно, что интернет-пользователи не наберут «право» в строке поиска для отыскания юридических документов. Они наберут «закон» и соответственно по ссылке не войдут на официальный портал правовой информации www.pravo.gov.ru. При этом странным является сочетание в одном названии сразу двух методов изложения. Слово «pravo» написано латинским буквами в транслитерации, и в английском языке такого слова нет. В английском варианте это было бы слово law (закон) или right (право на, иметь право), второе маловероятно. Вторая часть названия — gov — часть английского слова government — устоявшееся сокращение для отечественных сайтов органов государственной власти. Читательское мнение об аббревиатуре gov известно в просторечии интернета. Значит, в англоязычной версии подошло бы наименование для сайта www.law.gov.ru либо всё название в транслитерации с русского языка. Возможны и другие не создающие путаницы варианты наименования.

---

18 Alexa.com — кампания, осуществляющая анализ пользовательской активности сайтов интернета.

Достаточно актуальной для юридической практики остается проблема неаутентичности текстов, полученных из разных источников, и даже их фальсификации. Утверждение о том, что гражданам была предоставлена возможность ознакомления с текстом закона, так как он находится на портале, также имеет большое значение. При этом портал ведется государственным органом, и только он владеет подлинной информацией о том, был ли документ опубликован или нет.

Судебная практика споров относительно дат опубликования законов существует, однако более характерны споры в отношении подзаконных актов[19]. Вместе с тем, имеются случаи дефектов даже в опубликовании законов. Юристы помнят факт публикации части первой Налогового кодекса с 80 расхождениями, выявленными при сравнении текста в «Собрании законодательства Российской Федерации» и в «Российской газете» с текстом, поступившим из Администрации Президента РФ[20].

Спор об определении даты официального опубликования закона «О внесении изменений в Закон РФ «Об акцизах» тоже вызвал большой резонанс. Закон был опубликован в «Собрании законодательства Российской Федерации». В выходных данных журнала указана дата 11 марта 1996 г. При рассмотрении спора, Конституционный Суд РФ в Постановлении от 24 окт. 1996 г. № 17-П поставил под сомнение это число как дату выхода журнала, или дату опубликования. Ведь оно означает дату подписания издания в печать, но с этого момента еще реально не обеспечивается получение информации о содержании закона его адресатом[21].

При рассмотрении и решении вопроса о перспективах и реализации электронного официального опубликования следует обратиться к практике тех органов государственной власти, которые уже имеют опыт интернет-опубликований. Риски бумажного опубликования уже известны: это неопубликование документов, споры о дате опубликования. Необходимо изучить, устраняет ли интернет-опубликование ранее выявленные риски или увеличивает их число и порождает новые угрозы.

Учитывая вышеизложенное, представляется обоснованным предложить следующие рекомендации по совершенствованию концепции официального портала и отдельных его опций:

1) изменить наименование портала;
2) установить связь с официальными изданиями советского законодательства до 1992 г. путем размещения соответствующих журналов на портале;
3) переместить Свод законов и дайджест правовых собы-

19 Бошно С.В: Судебная власть об опубликовании нормативных правовых актов связи с оценкой их действия и применения // Ваш налоговый адвокат. 2009. № 2.

20 Урумова Е.С. По какому Налоговому кодексу платить налоги // Законодательство. 1999. № 3.

21 СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

тий из раздела «Законодательство России» с информацией на главной странице в место, где размещены информационно-справочные материалы;

4) разработать и внедрить методику размещения текстов законов в новой редакции с учетом того, что новые версии документов, объединяющие первоначальный текст нормативного правового акта с последующими изменениями, принимаются законодательным органом по упрощенной процедуре;

5) подготовить методику актуализирования консолидированного текста (документ с внесенными изменениями) в минимально возможный короткий срок (в течение дня).