

*Камытов К.Т. - и.о. доцента,
заведующий лабораторией
информационного права и
естественно - научных дисциплин
КГЮА, к.ю.н.
УДК 342.53:070.46*

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПУБЛИКОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ В ОФИЦИАЛЬНЫХ ИСТОЧНИКАХ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Аннотация: В статье поднимаются проблемные вопросы опубликования законодательных и нормативных правовых актов в официальных источниках и предлагаются пути совершенствования данной законодательной техники.

Аннотация: Бул макалада мыйзамдык жана укук ченемдик актыларды расмий булактарда жарыкка чыгаруу маселеси көтөрүлүп, ошондой эле мыйзамдык техниканы өнүктүрүүнүн жолдору сунушталат.

Annotation: The article raises problematic issues of the publication of laws and regulations in the official sources and proposes ways to improve this legislative technique.

Ключевые слова: Законы, нормативные правовые акты, официальные источники, электронные версии законов, справочные правовые системы.

Негизги сөздөр: Мыйзамдар, укук ченемдик актылар, расмий булактар, мыйзамдардын электрондук версиясы, маалымат укуктук системасы.

Keywords: Laws, regulations, official sources, electronic versions of laws, legal systems of reference.

В соответствии с Национальной стратегией устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 гг., утвержденной Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11 [1], государство возвращается к политике повышения правовой грамотности населения. В данном документе в качестве мер государственной политики в области совершенствования законодательства предлагается разработать специальную государственную программу по правовому воспитанию и пропаганде путем упрощения доступа граждан к нормативно-правовой базе (ч. 2.3 гл. 2), обеспечения доступности к правовой информации путем создания базы данных решений всех судов (за исключением решений, принятых в закрытых судебных заседаниях), с которыми мог бы ознакомиться любой гражданин (ч. 2.8. гл.2), повышения уровня открытости правоохранительных органов, их доступности для общественного контроля (ч. 2.9. гл. 2), обеспечения открытости всех органов государственной власти и органов местного самоуправления (ч. 3.3

гл. 3), обеспечения эффективного функционирования соответствующих информационно-справочных систем (ч. 3.3. гл. 3).

Нормативы об информационной открытости отражены также в Законах КР: «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года №213 [2], «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 года №89 [3], «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года №139 [4], а также в Национальной стратегии «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики», утвержденной Указом Президента КР 10 марта 2002 года УП № 54 [5].

Одним из средств, позволяющих гражданам Кыргызской Республики ознакомиться с имеющейся в государственных органах информацией, является официальное опубликование нормативных правовых актов. Конституция КР [6] также закрепила требование, согласно которому обязательным условием вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов является их официальное опубликование (ч. 4 ст. 6 Конституции КР). В то же время в Конституции КР не указывается, в каких именно официальных источниках должны публиковаться законы и иные правовые акты. Официальное их опубликование подробно регламентирует Закон КР от 20 июля 2009 года № 241 «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» [7]. Данный закон устанавливает доведение их до всеобщего сведения путем воспроизведения текста нормативных правовых актов в печатном или электронном издании, определяемом Правительством (ч. 2 ст. 29). В Постановлении Правительства КР от 26 февраля 2010 года №117 «Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов в Кыргызской Республике» [8] в качестве официальных источников опубликования нормативных правовых актов определены печатные издания (газета «Эркин-Тоо», Ведомости Жогорку Кенеша КР, журнал «Нормативные акты Кыргызской Республики») и веб-сайты государственных органов (за исключением веб-сайтов государственных органов, уполномоченных издавать нормативные правовые акты в соответствии с актами делегирования нормотворческих полномочий) и представительных органов местного самоуправления (п. 3 Постановления). Также в соответствии с Указом Президента КР от 24 апреля 1996 года УП-№151 «О порядке опубликования и вступления в силу законов, актов Президента Кыргызской Республики» [9] Законы КР, указы и распоряжения Президента КР публикуются общим отделом Администрации Президента КР в «Сборнике актов Президента Кыргызской Республики», который издается ежеквартально на кыргызском и русском языках. Свои источники опубликования имеются у Национального банка Кыргызстана, Счетной палаты, Социального фонда, органов местного самоуправления. Последние должны публиковать свои нормативные правовые акты в печатных изданиях, наиболее распространенных на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

Не публикуются акты или отдельные их положения, содержащие сведения конфиденциального характера. Вместе с тем Закон КР «О защите государственных секретов» от 14 апреля 1994 года № 1476-ХП [10] не содержит законодательно утвержденного перечня таких сведений, относя разрешение данного вопроса к компетенции Правительства КР, которое утверждает: Положение о порядке определения и установления степени секретности сведений, содержащихся в работах, документах и изделиях; Перечень главнейших сведений, составляющих государственные секреты; Перечень сведений, подлежащих засекречиванию, в соответствии с которыми гражданам должна предоставляться только та информация, составляющая государственные секреты, которая необходима им для выполнения служебных обязанностей. Закон КР определяет ряд лиц, которые допускаются к государственным секретам без специальных разрешений и оформления обязательств о неразглашении - это Президент КР, Премьер-министр КР, члены Правительства КР, депутаты Жогорку Кенеша КР и некоторые другие, приравненные к ним должностные лица (ст. 10). Кроме того, Закон КР прямо запрещает доступ к государственным секретам иностранных граждан и лиц без гражданства (ст. 11).

Основной массив правовых документов также составляют акты, признанные Министерством юстиции КР, не нуждающимися в государственной регистрации. Последние подлежат опубликованию в порядке, определяемом органом исполнительной власти, утвердившим эти акты. Они, как правило, публикуются в ведомственных изданиях и частично размещаются на официальных сайтах данных органов власти.

Можно столкнуться и со случаями, когда в источнике официального опубликования публикуется лишь часть нормативного правового акта. Так, в Законе КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года №241 указывается, что нормативные правовые акты, содержащие государственную тайну, могут официально публиковаться в неполном изложении (ч. 5 ст. 29).

Таким образом, необходимо признать, что действующая система официального опубликования нормативных актов в Кыргызской Республике имеет ряд существенных недостатков. Первый - чтобы гражданин или организация могли ознакомиться с текстами правовых актов всех органов государственной власти и местного самоуправления, действующих на территории Кыргызской Республики, они должны иметь доступ к нескольким источникам официального опубликования, поэтому сложившаяся система официального опубликования не позволяет осуществить поиск необходимой правовой информации. Второй - официальное опубликование в печатном виде не позволяет пользователю ознакомиться с актуальной редакцией нормативного правового акта, когда нет единого официального текста нормативного правового акта, в случае внесения в базовый текст каких-либо изменений или дополнений, особенно если учитывать сложившуюся практику законотворческого процесса принятия законов, вносящих поправки в уже действующие законы. Сегодня объем принятых законов с поправками

превышает объем первичных законов. Например, в Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» с 2009 года изменения вносились 7 раз, т.е. обязательно один раз в год; в Налоговый кодекс КР со дня принятия - 17 октября 2008 года - 54 раза, т.е. в среднем 7-8 раз в год. Вместе с тем в официальных источниках публикуются лишь Законы КР «О внесении изменений и дополнений...», в то время как сам измененный и дополненный закон в актуальной редакции не публикуется.

Решить проблему могло быть создание Свода законов Кыргызской Республики. Данный Свод законов, на наш взгляд, должен стать официальным, систематизированным и полным, постоянно пополняющимся собранием действующего законодательства. Конечно, противники данного подхода вполне могут обоснованно возразить, что огромный объем действующего законодательства Кыргызской Республики, постоянные изменения и дополнения, вносимые в него, делают практически невозможным осуществление доступной для граждан систематизации действующих нормативных правовых актов в печатном виде. Мы считаем, что появление новых информационных технологий, активное использование Интернета вполне может стать здоровой конкуренцией печатной публикации. Такой подход считаем оптимальным по двум основаниям: 1) электронная бесплатная версия Свода законов станет доступна большому числу пользователей и составит конкуренцию дорогостоящей коммерческой версии информационно-правовой системы «Токтом»; 2) электронный Свод законов нужен еще и потому, что, несмотря на то, что в настоящее время от государственных органов требуется размещать тексты нормативных актов, регулирующих их деятельность, на своих официальных сайтах, на большинстве из них законодательство обновляется крайне редко. Мы провели небольшое исследование методом случайной выборки с целью определения, как оперативно на сайтах отдельных государственных органов вносятся изменения и дополнения в профильные (основные) законы. Особо отметим, что выборку мы проводили в январе 2015 года. Анализ показал следующее:

- сайт Министерства обороны КР - Закон КР «Об обороне и Вооруженных силах Кыргызской Республики» датирован редакцией от 24 июля 2009 года № 242 (не внесены изменения Законов КР от 3 февраля 2014 года №24 и 29 ноября 2014 года №161);
- сайт Министерства экономики КР - последнее обновление всей законодательной базы на сайте датируется 6 мая 2014 года. Не учтены изменения в ряде кодексов - Налоговый кодекс (Законами КР от 17 мая 2014 года №71, 18 июля 2014 №141), Кодекс об административной ответственности (Законом КР от 26 июня 2014 года № 96) -и законов: «О градостроительстве и архитектуре Кыргызской Республики» (изменения Законом КР от 7 июня 2014 года № 115); «О местном самоуправлении» (Законом КР от 15 мая 2014 года № 67), «О статусе депутатов местных кенешей», «О муниципальной службе» (Законом КР от 17 июля 2014 года

№138); «О приватизации государственной собственности в Кыргызской Республике» (Законом КР от 18 июля 2014 года № 142);

- Министерство внутренних дел - Закон КР «Об органах внутренних дел Кыргызской Республики» (не учтена редакция Закона КР от 14 ноября 14 № 152);

- Государственная пограничная служба - Закон КР «О придании особого статуса отдельным приграничным территориям Кыргызской Республики и их развитии» от 26 июля 2011 года №145 (не учтены изменения, внесенные Законом КР от 10 июля 2014 года №128).

Как видим, на всех без исключения выбранных нами сайтах к наполнению раздела «Законодательство» прослеживается явно формальный подход.

Наиболее приемлемый вариант долгие годы разрабатывался Министерством юстиции КР. Еще в 2001 году в соответствии с Указом Президента КР «О мерах по формированию Централизованного банка данных правовой информации Кыргызской Республики» от 10 февраля 2001 года УП № 56 был создан данный банк, но из-за ряда возникших проблем, связанных с отсутствием соответствующего серверного и компьютерного оборудования, из-за острой нехватки финансов и соответствующих IT-администраторов и программистов, его формирование на долгие годы было «заморожено». В сентябре 2013 года при поддержке Европейского союза и ПРООН, наконец, был создан Централизованный банк данных правовой информации (ЦБД). Сегодня в нем более 50 тысяч нормативных правовых актов и других документов с 1990 года. Кроме того, в настоящее время Министерство юстиции КР проводит работу по вводу в ЦБД электронных версий распоряжений Президента КР начиная с 2009 года (до 2009 года правовые акты указанной категории в базе имеются). Вместе с тем координация данной структуры с другими министерствами и ведомствами явно недостаточна. Пользователей довольно часто ставит в тупик разницей в указании временных рамок принятия изменений и дополнений в тот или иной Закон на разных сайтах государственных органов, что ставит под сомнение аутентичность текста. Поэтому Правительству сегодня необходимо разработать план перехода к более детальной проработке и техническому проектированию системы официального электронного опубликования по тем аспектам и направлениям, которые представляются достаточно очевидными. В первую очередь это касается законодательного закрепления субъектов и объектов системы официального электронного опубликования, разработки основных процедур опубликования и требований к системе передачи данных на государственных порталах, организации архива нормативных правовых актов, организации системы безопасности и системы электронной экспертизы.

В настоящее время наибольшей популярностью у государственных органов и граждан пользуются всевозможные справочные правовые системы, созданные негосударственными организациями. К сожалению, следует констатировать, что здесь сегодня сложилась такая ситуация, что человек

имеет возможность познакомиться с законом с учетом внесенных в него очередных изменений и дополнений лишь в неофициальной редакции на российских сайтах СПС «КонсультантПлюс» (www.consultant.ru) или «Гарант» (www.garant.ru), а также на сайте законодательства стран СНГ (www.base.spinform.ru). На рынке интернет-услуг в Кыргызстане в сфере правовых услуг в основном работают некоммерческие провайдеры FREEnet (при поддержке Программы «Обучение и доступ к Интернет», IATP) и KyrgyzNet (при поддержке Фонда «Сорос-Кыргызстан»). Услуги доступа к Интернету, предоставляемые FREEnet и KyrgyzNet, оказываются бесплатно, так как сами провайдеры являются некоммерческими организациями. В связи с этим доступ в интернет предоставляется избирательно, как правило, неправительственным, образовательным или научным организациям [11]. В свободном доступе на сайте Правительства КР размещены только проекты законов, находящиеся на стадии общественного обсуждения. Также система «Токтом-онлайн» предоставляет интернет-пользователям сильно урезанную демо-версию правовой базы.

В 2011 году разработана информационная система «Параграф» (<http://www.adviser.kg/>), в которой содержится комплекс правовой информации. Достоинством данной системы является единый общеправовой классификатор для всего банка данных, возможность осуществлять различные виды поиска, полный гипертекст, комментарии и пояснения к текстам документов, система справок и подсказок. Документы поступают в соответствии с прямыми официальными договорами и соглашениями о сотрудничестве и информационном обмене с центральными и местными органами государственной власти Кыргызской Республики. Вместе с тем данная система, как и «Токтом», является коммерческим проектом, поэтому доступна не каждому интернет-пользователю. Считаем подобную законодательную технику, которая ориентирована на потребителя избирательно, глубоко ошибочной.

Вместе с тем не можем не признать, что на сегодняшний день коммерческие справочные правовые системы являются одним из самых надежных источников получения правовой информации. Полагаем, что разработчики и владельцы негосударственных правовых систем, понимая, что их правовые системы не являются источником официального опубликования, даже при наличии конкуренции со стороны государственных систем, смогут предложить такой ценовой набор услуг, который по достоинству оценят все пользователи. Считаем, что государству следует принимать меры по разработке информационно-поисковых экспертных систем, позволяющих пользователю в диалоговой форме получать необходимую ему правовую информацию. Также сегодня крайне необходимо расширять сеть центров и пунктов доступа граждан к официальной информации. Их следует организовывать не только на базе Национальной библиотеки Кыргызстана, но и, прежде всего, на базе городских, районных, сельских библиотек, в отделениях почтовой связи «Кыргыз-почтасы», государственных и

муниципальных учреждениях, учебных заведениях, учреждениях здравоохранения и т.д.

В заключение приведем еще один аргумент -последовательное и своевременное внедрение системы официального электронного опубликования способно дать существенный экономический и социальный эффект. Экономический эффект заключается в экономии средств иматериальных ресурсов, которые сегодня тратятся на печатное размножение нормативных правовых актов. Социальный эффект видится в расширении и облегчении доступа граждан и организаций к правовой информации, появлении мощного эффективного канала информирования, использование которого должно позитивно отразиться на эффективности государственного управления в целом.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. Национальная стратегия устойчивого развития Кыргызской Республики на 2013-2017 годы (утверждена Указом Президента КР от 21 января 2013 года № 11) [Электронная версия] // Официальный сайт президента КР. Режим доступа. -<http://www.president.kg/>
2. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года №213 [Текст] // Нормативные акты Кыргызской Республики. -2007. - №4 (январь).
3. Закон КР «О гарантиях и свободе доступа к информации» от 5 декабря 1997 года №89 [Текст] // Эркин-Тоо. - 1997. - 19 декабря (№112-113).
4. Закон КР «О государственных и муниципальных услугах» от 17 июля 2014 года №139 [Текст] // Эркин Тоо. - 2014. -25 июля (№58).
5. Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики» (утверждена Указом Президента КР 10 марта 2002 года УП № 54). [Электронная версия]. Режим доступа. - [medialaw.asia> document/-6148](http://medialaw.asia/document/-6148).
6. Конституция Кыргызской Республики. Принята референдумом (всенародным голосованием) 27 июня 2010 года [Текст] // Эркин Тоо. - 2010. - 6 июля (№60).
7. Закон КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241 [Текст] // Эркин Тоо. -2009. - 7 августа (№68-69).
8. Постановление Правительства КР «Об источниках официального опубликования нормативных правовых актов в Кыргызской Республике» от 26 февраля 2010 года №117 [Электронная версия] // Централизованный банк данных правовой информации Министерства юстиции КР. Режим доступа. - <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/gu-gu/95239>
9. Указ Президента КР от 24 апреля 1996 года УП-№151 «О порядке опубликования и вступления в силу законов, актов Президента Кыргызской Республики» (В ред. Закона КР от 25 января 2012 года УП №16)

[Электронный ресурс] // Законодательство Кыргызской Республики. Режим доступа. - <http://www.kg.spinform.ru/>

10. Закон КР «О защите государственных секретов» от 14 апреля 1994 года № 1476-ХII [Текст] // Ведомости Жогорку Кенеша КР. - 1994. - №5, ст.153.

11. Ершова Т.В., Хохлов Ю.Е. Состояние и текущие задачи развития информационного общества в Кыргызстане [Электронная версия] / Т.В. Ершова, Ю.Е. Хохлов // Информационное общество. - 2006. - Вып. 5-6. - С. 45-73. Режим доступа. - <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/>