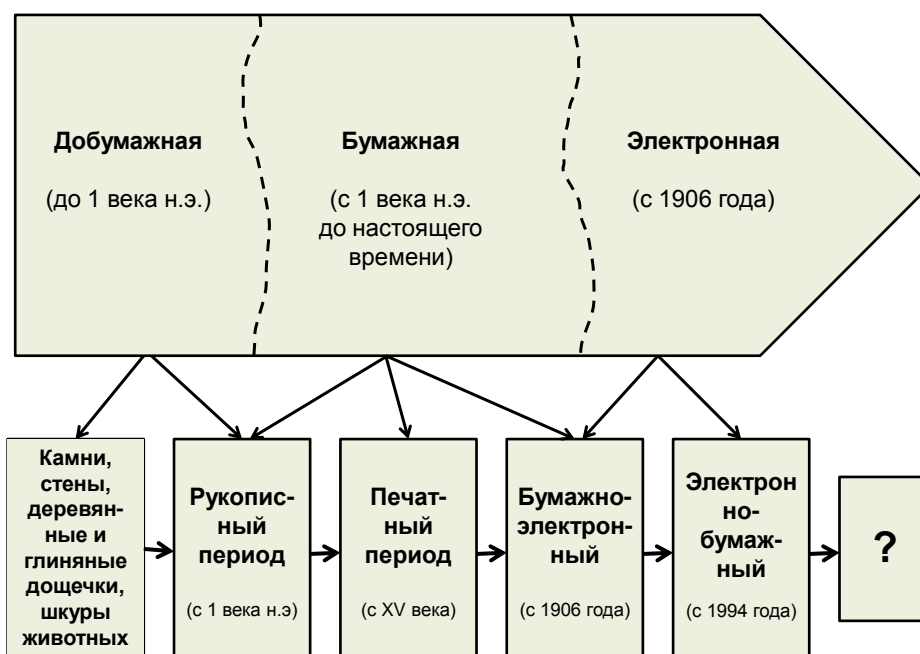


В.Б.Исаков,  
доктор юридических наук, профессор

## ТРИ ЭПОХИ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПУБЛИКОВАНИЯ (ОБНАРОДОВАНИЯ) НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В условиях бурного развития информационных технологий, успешно завоевывающих бизнес, образование, государственное управление, широко вторгающихся в жизнь рядовых граждан, необходимо представлять себе, какие стадии прошел процесс официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов, и в каком направлении он будет с большой вероятностью развиваться дальше<sup>1</sup>.

На наш взгляд, в официальном опубликовании (обнародовании) велений власти (на ранних стадиях это были защищаемые властью обычаи, судебные и административные прецеденты, затем – нормативные правовые акты) можно разграничить три разных эпохи (см. Рисунок 1).



**Рисунок 1.** Три эпохи и пять периодов официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов

Первую эпоху можно назвать **добумажной**. Ее условные хронологические рамки – от появления письменности до XI-XII вв. нашей эры. Это период, когда для закрепления и передачи официальной

<sup>1</sup> В данной статье не анализируется различие между понятиями «опубликование» и «обнародование», хотя юридический смысл этих понятий, конечно же, не идентичен.

информации используются скалы, камни, стены пещер и домов, папирусы, глиняные, деревянные и восковые дощечки, пергамент (выделанные шкуры животных), ткани, шелк и т.д. Так, например, один из древнейших памятников права, свод законов Вавилонии, созданный в конце царствования царя Хаммурапи (около 1760 века до н.э.), представляет собой текст, нанесенный клинописью на диоритовой стеле<sup>2</sup>. Другой всемирно известный памятник права, Законы Двенадцати Таблиц, были записаны на 12 деревянных досках (таблицах). Эти таблицы выставлялись публично на римском Форуме с тем, чтобы никто не мог отговориться незнанием законов. В силу недолговечности носителя оригиналы 12 таблиц до нас не дошли, но их текст восстановлен по упоминаниям и ссылкам, содержащимся в работах римских юристов<sup>3</sup>.

Основным писчим материалом в Европе и на Ближнем Востоке долгое время был папирус, который производился в Египте и оттуда развозился по всему тогдашнему «цивилизованному миру». Около VIII века н.э. папирус стал утрачивать свое значение, его постепенно заменил пергамент, получаемый путем выделки кож различных животных – телят, овец, коз. Материал «пергамент» получил свое название по имени города Пергам в Малой Азии, где он имел широкое применение. Изобретателем пергамента считается царь Пергама Эвмен II (197-159 гг. до н.э.).

Согласно китайским летописям, бумага была изобретена в 105 году н.э. китайским чиновником Цай Лунем, которому якобы подала идею оса, строящая гнездо. Скорее всего, это красивый исторический миф. Современными исследованиями установлено, что бумагу в Китае делали и до Цай Луна. Так или иначе, примерно в I веке нашей эры сделала свои первые шаги эпоха распространения бумаги. Но до полного торжества бумаги как средства официального опубликования нормативных правовых актов, конечно же, было еще далеко.

Примерно в VII веке н.э. процесс производства бумаги становится известным в Японии и Корее и от них, скорее всего, попадает к арабам. В XI – XII вв. бумага появляется в Европе, где становится заменой дорогому пергаменту животного происхождения. Таким образом, начальную границу **бумажной эпохи** официального опубликования можно установить примерно на уровне XI-XII вв. нашей эры.

Бумажная эпоха, конечно же, неоднородна. В ней можно выделить «рукописный» период, продолжающий традиции распространения официальной информации на папирусе и пергаменте, и период «индустриальный», начавшийся с изобретения книгопечатания в 1450-1455 гг. Любопытно, что первая изготовленная типографским способом печатная книга, Библия Гутенберга, была частично напечатана на бумаге, частично –

---

<sup>2</sup> См.: Хрестоматия по истории Древнего Востока. – М. – 1963. – с. 196—219.

<sup>3</sup> См.: Хрестоматия по истории Древнего Рима под редакцией В.И. Кузищина. – М. – Высшая Школа. – 1987.

на пергаменте, символически объединив в себе обе эпохи – идущую бумажную и уходящую пергаментную<sup>4</sup>.

Несколько столетий «бумажной» эпохи официального опубликования нормативных правовых актов сопровождалось непрерывным развитием и совершенствованием как технологии производства бумаги, так и технологии печати и полиграфии. Бумагу иногда образно называют «хлебом промышленности» и в этом нет большого преувеличения: именно бумага как основной носитель информации сформировала современную экономику и культуру, можно сказать, создала современную мировую цивилизацию.

Но никакое господство не вечно. В 30-х годах XIX века был изобретен электрический телеграфный аппарат. В 1850 году – создан буквопечатающий телеграфный аппарат. И хотя и в том, и в другом аппарате еще присутствовала бумажная телеграфная лента, сам способ передачи информации на расстояние не имел ничего общего с бумагой. В такой форме свои первые шаги сделала **электрическая (электронная) эпоха** передачи информации.

Начало эпохи электрического (электронного) опубликования (обнародования) нормативных правовых актов в России можно установить достаточно точно: это 1906 год. Именно в этом году в Своде законов Российской империи появилась следующая норма: «Въ самомъ издаваемомъ законѣ можетъ быть указано на обращеніе его, до обнародованія, къ исполненію по телеграфу или посредствомъ нарочныхъ»<sup>5</sup>. Другими словами, в 1906 году в России была признана возможность передачи правовой информации по телеграфу, при этом информация сохраняла свой правовой статус и официальное значение. И опять, обратите внимание, парадокс: самая современная на тот момент форма передачи официальной информации объединена в юридической норме с одной из самых древних – посредством нарочных.

Электронная форма официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов вошла в жизнь благодаря целому ряду преимуществ, которые сегодня достаточно очевидны:

- 1) Высокая скорость передачи информации.
- 2) Относительная (по сравнению с бумагой) дешевизна.
- 3) Удобство хранения и распространения правовых документов в электронном виде.
- 4) Простота и легкость доступа к правовым информационным ресурсам, удобство поиска необходимой информации.
- 5) Возможность неограниченного копирования правовой информации без потери качества и т.д.

---

<sup>4</sup> История книги / Под ред. А.А.Говорова и Т.Г.Куприяновой. – М. – Издательство МГУП «Мир книги». – 1998. – глава 7.

<sup>5</sup> Свод законов Российской империи. – Том 1. – Часть 1. – Раздел 1. – Глава 9. – с. 6-7. (Электронная версия).

Подробный анализ развития регулирования электронной формы передачи информации в советском и российском законодательстве не входит в задачи настоящей статьи. Отметим лишь, что в Законе РСФСР от 13 июля 1990 года № 89-1 «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами» порядок официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов выглядел следующим образом (Статья 2): «Опубликование законов РСФСР и других актов, указанных в статье 1 настоящего Закона, в «Ведомостях Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР» и газете «Российская газета» является официальным опубликованием... Акты Съезда народных депутатов РСФСР, Верховного Совета РСФСР и его органов могут быть также опубликованы в иных органах печати, обнародованы по телевидению, радио, переданы по телеграфу, разосланы соответствующим государственным и общественным организациям»<sup>6</sup>. Как видим, формы передачи законодательной правовой информации в электронном виде в этом законе существенно расширились: к передаче по телеграфу добавилось обнародование по телевидению и радио.

Приведенные примеры позволяют увидеть, что переход от бумажных носителей к электронным происходит не одномоментно. Между добумажной и бумажной, между бумажной и электронной эпохами официального опубликования (обнародования) нормативных правовых актов присутствует достаточно продолжительный переходный период, когда одни технологии постепенно «вступают в силу», а другие – поэтапно прекращают использоваться (на Рисунке 1 это обстоятельство отражено волнистой пунктирной линией).

Свои периоды и этапы имеет, по-видимому, и наступающая электронная эпоха официального опубликования нормативных правовых актов. В настоящий момент можно с определенной долей уверенности разграничить два таких периода: до 1994 года и после 1994 года. Какое же важное событие произошло в 1994 году, позволяющее говорить о наступлении нового периода в официальном электронном опубликовании? 5 апреля 1994 года был издан Указ Президента Российской Федерации № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов». Этим документом Президент Российской Федерации прекратил издание информационного бюллетеня «Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации» и учредил вместо него информационный бюллетень «Собрание законодательства Российской Федерации». Этим же указом Президент Российской Федерации признал официальный характер законов, распространяемых в машиночитаемом виде научно-техническим центром

---

<sup>6</sup> Закон РСФСР от 13 июля 1990 года № 89-1 (в ред. от 27 декабря 1990 года) «О порядке опубликования и вступления в силу законов РСФСР и других актов, принятых Съездом народных депутатов РСФСР, Верховным Советом РСФСР и их органами». (Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. – 1990. – № 6. – ст. 93).

правовой информации «Система» (п.п. 1,2): «Федеральные законы подлежат обязательному опубликованию и передаются для внесения в эталонный банк правовой информации научно-технического центра правовой информации «Система»... Тексты федеральных законов, распространяемые в машиночитаемом виде научно-техническим центром правовой информации «Система», являются официальными»<sup>7</sup>.

Обратим внимание на принципиально важный момент: Указом от 5 апреля 1994 года впервые в российской практике было признано **юридически равнозначным** существование и распространение законов на бумаге и в «машиночитаемой форме». Поэтому можно с уверенностью сказать, что принятие Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 года № 662 в России обозначило новый период эпохи официального электронного опубликования (обнародования) нормативных правовых актов.

Сегодня едва ли не каждый день приносит информацию о расширении сферы применения электронных технологий, переводе в электронную форму делопроизводства министерств и ведомств, документов Правительства Российской Федерации, органов законодательной и судебной власти. Со всей очевидностью приближается следующий принципиальный рубеж (мы полагаем, что он будет преодолен в течение ближайших 7-10 лет), когда электронная форма официального опубликования нормативных правовых актов будет признана **приоритетной, основной**, а бумажная – вторичной, вспомогательной. В государственно-правовой практике бумажная и электронная формы опубликования (обнародования) нормативных правовых актов, образно говоря, «поменяются местами». Данная перспектива ставит перед законотворческой и правоприменительной практикой, юридической наукой и образованием ряд конкретных задач, которые требуют осмысления, к реализации которых надо готовиться уже сегодня.

Об авторе:

Владимир Борисович Исаков - доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (г.Москва), Заслуженный юрист Российской Федерации, научный руководитель В.Б.Наумова по кандидатской диссертации. visakov@hse.ru

---

<sup>7</sup> Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 1994 года № 662 (в ред. Указов Президента РФ от 9 августа 1994 года № 1664, от 1 декабря 1995 года № 1207) «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных законов». (Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 11 апреля 1994. – № 15. – ст. 1173).