

**Е. В. Булгакова**

## **ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

В настоящей статье проанализировано состояние информационного законодательства Волгоградской области в период середины XX — начала XXI вв. Выявлены проблемы правового регулирования отношений в информационной сфере и предложены механизмы по их устранению.

*Ключевые слова:* информационное законодательство, правовой мониторинг, Волгоградская область.

**E. V. Bulgakova**

## **PECULIARITIES OF DEVELOPMENT OF INFORMATION LEGISLATION OF THE VOLGOGRAD REGION**

In the article the author analyzes the state of information legislation of the Volgograd region in the period from the middle of the 20<sup>th</sup> century to the beginning of the 21<sup>st</sup> century, reveals the problems of legal regulation of relations in the information sphere, and offers the mechanisms to resolve them.

*Keywords:* information legislation, legal monitoring, the Volgograd region.

Состояние информационного законодательства субъектов Российской Федерации является зеркальным отражением федерального, а уровень последнего, по мнению И. Л. Бачило [1, с. 411—412], достаточно тонок и не охватывает все предметные сферы реальных отношений в этой области; ряд федеральных законов устарел и требует обновления или принятия новых. Федеральное законодательство слабо развито в подзаконных актах, которые предусмотрены этими законами и должны обеспечить их реализацию. На протяжении десятилетий мы могли наблюдать диссонанс в развитии федерального и регионального информационного законодательства, увы, не в пользу последнего. Отсутствие единой модели создания и функционирования регионального информационного законодательства привело к индивидуальной картине развития нормотворчества в субъектах Российской Федерации, которая характеризуется автономизацией и индивидуальной мотивацией, породив при этом немало проблем. Обращение автора статьи к изучению особенностей развития регионального

законодательства не случайно, ведь те проблемы, которые стоят на пути правотворчества, правоприменения тормозят развитие экономики, препятствуют успешному государственному управлению, негативно влияют на реализацию правовой и административных реформ, не в полной мере удовлетворяют потребности социальной жизни общества.

В научных работах по информационному праву, докладах Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», концепциях, государственных программах, иных нормативных актах различного уровня постоянно муссируется общая постановка проблем развития регионального информационного законодательства и указывается на необходимость создания соответствующих эффективных механизмов, но до сих пор не уделено должного внимания выявлению закономерностей, порождающих данные проблемы. На этом фоне заслуживает внимания работа А. В. Туликова [2, с. 57—63], в которой были обозначены проблемы регионального

информационного законодательства и предложены рекомендации по их устранению.

Таким образом, всецело этот вопрос не изучен и требует комплексного подхода и выявления причин низкого уровня развития регионального информационного законодательства.

Так как же происходило развитие регионального информационного законодательства? Проследим этот процесс на примере Волгоградской области.

Анализ законодательства можно осуществлять, применяя привычные, стандартные методы, однако информационные технологии предоставили нам возможность внедрения эффективного инструмента, позволяющего по определенным критериям определять количественные и качественные характеристики применения правовых норм, делать выводы об уровне развития законодательства в конкретном регионе. Речь идет о внедрении правового мониторинга [3, с. 420] нормативных правовых актов органов самоуправления и правоприменения законов и иных законодательных актов на территории субъектов Российской Федерации, который может прояснить «реальную» картину состояния информационного законодательства. На основе научных исследований по созданию модели правового мониторинга Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет постоянный сбор соответствующих данных, на основании которых происходит дальнейшее реформирование информационного законодательства. В Волгоградской области также действует электронная система мониторинга законодательства [4].

Обратимся к основным вехам становления информационного законодательства Волгоградской области и попытаемся выявить сопутствующие проблемы в зависимости от регулирования конкретных предметных областей в информационной сфере и характеристик принятых актов. Определим этапы развития информационного законодательства Волгоградской области.

Первые нормы, регулирующие отношения в информационной сфере, можно отнести к концу XX

— началу XXI вв. Ориентированы они были на законодательное закрепление самых «острых» вопросов, касающихся обеспечения доступа к информации, «прозрачности» информационных потоков во взаимодействии граждан с органами власти, формирования и рационального использования государственных информационных ресурсов, надлежащего информационного обеспечения деятельности органов власти в целях эффективной управленческой деятельности, закрепления правового механизма формирования информационных ресурсов. Детальному исследованию подвергалось информационное законодательство Волгоградской области указанного периода, и были выделены следующие общие закономерности: была введена некорректная модель права собственности на информационные ресурсы при отсутствии механизмов реализации такой модели, законодательные новеллы не отличались системным подходом, форма и содержание информационных норм сильно отличалось от уже устоявшихся представлений (проблема методологии и организации законодательного регулирования общественных отношений) [5, с. 134—146; 6]. Это осложняло их понимание и применение, создавало безнадёжное отставание в принятии соответствующего информационного регионального законодательства относительно Федерального [7].

Заимствование норм у других субъектов Федерации привело к коллизиям с остальным местным законодательством, а многие новоиспеченные нормы противоречили и федеральному законодательству. Неприятие положительного опыта зарубежных стран в решении этого вопроса также не лучшим образом отразилось на общей картине развития информационного законодательства.

К негативным факторам, характеризующим этот этап, можно отнести и низкий уровень информатизации, и в принципе отсутствие механизмов, определяющих эти показатели, неготовность общества к правоприменению информационных норм. Приведем основные законодательные акты этого периода: Закон Волгоградской области от 17 марта 1998 г. №

157-ОД «О гарантиях юридической помощи и о распространении правовых знаний среди населения Волгоградской области»; Распоряжение Главы Администрации Волгоградской области от 27 апреля 2000 г. № 377-р «Об организации в международной информационной сети Интернет Web-сервера Администрации Волгоградской области»; Закон Волгоградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области» от 28.01.2003 г. № 782-ОД (принят обл. Думой 26.12.2002 г.) // Волгоградская правда. 2003. 7 февр.; Постановление Администрации Волгограда от 11 ноября 1999 г. № 1478 «Об официальном информационно-справочном сервере Волгограда»; Постановление Администрации Волгограда от 10 июля 2003 г. № 873 «О совете по защите информации Администрации Волгограда и постоянно действующей технической комиссии по защите информации администрации Волгограда» (в ред. Постановления Администрации Волгограда от 6 февраля 2004 г. № 113); Выписка из Постановления от 21 ноября 2006 г. № 3113 «О постоянно действующей технической комиссии по защите информации Администрации Волгограда»; Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 5 февраля 2007 г. № 108 «Об утверждении Концепции информатизации Волгоградской области (2007—2010 годы)» и др.

Начало современного этапа развития регионального информационного законодательства можно соотнести со вступлением в законную силу основных федеральных законов в этой области, стратегий развития информационного общества, государственных программ, концепций и др. [8]. Заданные органами власти векторы стратегического развития нашего государства подразумевали создание соответствующей современной информационной законодательной базы, обеспечивающей эффективное взаимодействие гражданина и государства, основанной на концептуальном подходе [9]. Развитие информационных технологий позволило

вывести информационные законодательные посылы на принципиально иной уровень. Сегодня стало возможным функционирование «Электронного государства» как инновационного инструмента развития конституционно-правовой модели эффективного государственного управления. Создание в регионах электронного правительства, отраслевых электронных информационных систем, порталов органов власти предусматривает наличие постоянно обновляющейся правовой базы, регулирующей эти процессы, идущей в ногу со временем и соотносящейся с нормами федерального законодательства.

Бум развития информационного законодательства Волгоградской области приходится на период с 2006 г. по настоящее время. Так, полагаясь на Федеральный закон № 149-ФЗ, Концепцию региональной информатизации, Типовую программу развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий субъекта Российской Федерации, Концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства и других нормативных актов были изданы: Постановление от 14.03.2011 г. № 600 «О внесении изменений в Постановление Главы Волгограда от 29 декабря 2009 г. № 3436 «Об информации о деятельности Администрации Волгограда, размещаемой в сети Интернет»; Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 5 февраля 2007 г. № 108 «Об утверждении Концепции информатизации Волгоградской области», Постановление Главы Администрации Волгоградской области от 1 апреля 2009 г. № 317 «О портале исполнительных органов государственной власти Волгоградской области — подсистеме комплексной информационной системы «Электронное правительство Волгоградской области», Правовой гарантией доступа к информации и порядка ее получения стал Закон Волгоградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области» от 28.01.2003 г. № 782-ОД (принят обл. Думой 26.12.2002 г.) // Волгоградская правда от 07.02.2003 г. и в частности ст. 22. Информирование

общественности о реализации настоящего Закона, было принято решение о создании «Постоянно действующей технической комиссии по защите информации Администрации Волгограда (Выписка из Постановления от 21 ноября 2006 г. № 3113), «Об образовании Совета по информатизации Волгоградской области» (Постановление Администрации Волгоградской области от 14.07.2008 г. № 39-п) и др.

Следует отметить, что по сравнению с предыдущим этапом, развитие регионального информационного законодательства набирает темп и своевременно, в соответствующих нормах, отображает федеральные новеллы. С 1 января 2010 г. вступил в силу Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», что привело к соответствующим изменениям регионального законодательства. Так, в Волгоградской области действует Закон Волгоградской области № 2061-ОД от 25 июня 2010 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Государственных органов Волгоградской области».

Законодательная инициатива по реформированию регионального информационного законодательства направлена не только на создание новых норм. Тщательному анализу подверглись действующие нормы. В частности, Закон Волгоградской области от 14 апреля 2011 г. № 2173-ОД «О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 17 марта 1998 г. № 157-ОД «О гарантиях юридической помощи и о распространении правовых знаний среди населения Волгоградской области» содержит изменения, соответствующие потребностям современного общества и соотносятся с действующим законодательством. Следует отметить, что в Волгоградской области при поддержке Администрации успешно функционируют организации, предоставляющие справочно-консультационные правовые услуги: ООО «Агентство правовой информации Волгоград», которое разработало информационно-правовой блок «Законодательство Волгоградской области»;

«Информационный ключ» — система действует с 1992 г. и представляет законодательство Волгоградской области в справочно-консультационной системе ГАРАНТ; «ИНФОКОМ» — Волгоградский информационный центр сети Консультант Плюс; «Центр информационных технологий Волгоградской области», что самым позитивным образом сказывается на информационном правосознании граждан.

Анализ информационного регионального законодательства показал, что главной проблемой в его развитии остается недостаточно прописанные по содержанию нормы федерального законодательства в части подробных рекомендаций по регулированию информационных процессов. Практическое отсутствие четкого правового инструментария привело к несоответствию регионального законодательства конституционным нормам, региональные законодательные акты субъектов Российской Федерации значительно отличаются по форме и содержанию. На сегодняшний день можно констатировать, что развитие регионального законодательства в данной сфере осуществляется по усмотрению самих субъектов Российской Федерации. Ярким подтверждением такой практики служат принесение протестов органами прокуратуры об отмене ряда региональных законов, многие признаны утратившими силу.

Таким образом, одной из особенностей развития регионального законодательства является четкое разграничение характера общественных отношений и, соответственно, их отнесение к предмету ведения Федерации или ее субъектов, возможности определения правового регулирования информационных общественных отношений законодательством субъектов Российской Федерации.

Законодательная инициатива в информационной сфере находится в ведении Российской Федерации согласно п. «и» ст. 71 Конституции Российской Федерации и ч. 1 ст. 4 Закона № 149-ФЗ предусматривает, что законодательство Российской Федерации об информации, информационных технологиях и защите информации состоит исключительно из

федеральных законов. В этой связи нормотворчество субъектов Российской Федерации существенно ограничено, и, тем не менее, практически во всех федеральных законах содержатся нормы, открывающие возможность субъектам Российской Федерации создавать региональное информационное законодательство. Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» вопросы, относящиеся в соответствии с федеральными законами к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации, регулируются законом субъекта Российской Федерации. Федеральное законодательство предписывает отдельные полномочия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информационной сфере, о чем упомянуто и в государственной Программе «Информационное общество (2011—2020 гг.)» от 20 октября 2010 г. № 1815-р.

Таким образом, региональное информационное законодательство и его применение должно быть подвергнуто тщательному, всестороннему исследованию в целях создания эффективных законодательных механизмов, регулирующих информационные отношения, с учетом потребностей современного общества.

Будущее развитие информационного регионального законодательства следует связывать с созданием многофункциональных центров информационного взаимодействия [2, с. 63], обеспечивающих интеграцию государственных информационных систем и ресурсов, межведомственный и межрегиональный информационный обмен, увеличение объемов и качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, их администрирование и стандартизацию.

## Примечания

1. Бачило И. Л. Информационное право. 2-е изд., перераб. и доп. Сер.: Магистр. М.: Юрайт; ИД Юрайт, 2011.
2. Туликов А. В. Проблемы развития регионального информационного законодательства // Условия реализации прав граждан и организаций на основе информационных технологий. М.: Институт гос-ва и права РАН, ИПО «У Никитских ворот», 2010.
3. Мониторинг является комплексным правовым институтом в силу связи его со всеми отраслями законодательства и правоприменения, и одновременно — специальным институтом информационного права по средствам обеспечения методов и приемов учета, классификации, оценки динамики нормативных правовых актов всех видов и уровней на основе использования информационных технологий и средств обработки данных деятельности субъектов мониторинга по выявлению и оценке состояния правовой системы и перспектив ее развития. См.: Бачило И. Л. Указ. соч.
4. <http://www.garantkey.ru/volgoduma.RU> (дата обращения: 24.02.2012).
5. Методологические проблемы развития законодательства были затронуты в докладах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2004 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2005. С. 134—146.
6. Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации». М., 2008.
7. Так, в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в целях обеспечения открытости и доступности информации о деятельности Администрации Волгограда, развития информационного пространства Волгограда, руководствуясь статьей 39 Устава города-героя Волгограда, было принято Постановление от 29 декабря 2009 г. № 3436 «Об информации о деятельности Администрации Волгограда, размещаемой в сети Интернет». Или еще один пример: В соответствии с Федеральными законами от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи», от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006—2010 годах, утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р было принято Постановление от 22 сентября 2009 г. № 1108 «Об использовании электронной цифровой подписи в специализированных информационных системах Волгоградской области».
8. СЗ РФ. 2003. № 7. Ст. 658; СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3419; СЗ РФ. 2007. № 28. Ст. 3462; СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1429; Рос. газ. 2008. 16 февр. № 34; СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; Об электронной цифровой подписи: федер. закон от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ: Информационное общество (2011—2020 гг.): гос. программа от 20 октября 2010 г. № 1815-р.
9. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Распоряжением Президента Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212).