

Е. В. Булгакова, В. С. Акимов

КОДИФИКАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Проблемы правоприменительной практики регулирования информационных правоотношений инициировали процесс систематизации и кодификации информационного законодательства в России. В статье предложены пути развития информационного законодательства и формы систематизации и кодификации информационного законодательства, а также, учитывая результаты сравнительно-правового исследования отечественного и зарубежного законодательства в информационной сфере, выделены наиболее важные положения для внесения в отечественное законодательство, чтобы оно соответствовало современным тенденциям развития информационных правоотношений. В частности, особенностью большей части правоотношений, возникающих в информационной сфере, является их трансграничность и в этой связи, несмотря на самобытность национальных норм, необходимо определить стратегически важные направления законодательного регулирования на межгосударственном уровне и закрепить их на уровне национального законодательства, например, в части ответственности за совершение правонарушений в информационной сфере.

Ключевые слова: информационное право, информационные правоотношения, информационное законодательство, кодификация, систематизация, правовое регулирование, информационные технологии, правотворчество.

E. V. Bulgakova, V. S. Akimov

CODIFICATION OF INFORMATION LEGISLATION

Law enforcement problems of control in relationships initiated the process of systematization and codification of information legislation in Russia. The paper proposes the development of information legislation and form of systematization and codification of information legislation, as well as taking into account the results of the comparative legal study of domestic and foreign legislation in the field of information highlights the most important points to be included in domestic legislation to conform to modern trends of legal information. In particular, a feature of most of the legal relations arising in the information sphere is their cross-border and in this regard, despite the identity of national standards is necessary to determine strategic direction of legislative regulation on the international level and to fix them in national legislation, for example in terms of liability for offenses in the information sphere.

Keywords: information law, information legal relationship, information legislation, codification, systematization, legal regulation, information technology, law-making.

В настоящее время мы наблюдаем процесс формирования новых отраслей права, и не все отрасли, появившиеся в конце XX в., ставшие востребованными и самостоятельными в XXI в., имеют качественное нормативно-правовое регулирование. Одним из таких направлений развития

правовой системы выступает информационное право. При этом информационное законодательство является стержнем информационного права и основой развития информационного общества в России.

Попытки регулирования информационного права на уровне общероссийского законодательства имеют свои положительные результаты, но большое количество издаваемых правовых актов в этой сфере не может обеспечить высокий уровень развития информационного общества,

гарантированности конституционных прав и свобод человека и гражданина в области информации и информационных технологий, эффективного взаимодействия различных государств.

Характерными чертами современного информационного законодательства являются: его бессистемное закрепление, неурегулированность многих информационных отношений, диспропорции в соотношении между законами и подзаконными актами, декларативность, а также недостаточность механизмов их реализации и др.

По вопросу развития норм информационного права для улучшения взаимодействия институтов информационного общества существует важное научное мнение, уже ставшее общепринятым: «Если информационное право воспринимает и отражает вызовы нашего динамичного времени, а его институты и конкретные нормы поддерживают прогресс информационного дела, то в этих условиях общество выигрывает больше всего» [1]. Для преодоления пробелов и противоречий предлагается восполнить недостающую систематизацию норм информационного права и кодифицировать законодательство, регулирующее информационные отношения в России. При этом важную роль в этом процессе может выполнить опыт разработки и систематизации международного информационного законодательства. Так, в докладе В. Д. Зорькина отмечено, что кодификацию можно сравнить с гранитными набережными полноводных рек, которые «закрепляют бурный поток правовой материи в прочное русло системы и, значит, отражают прежде всего потребность в стабильности правового регулирования» [2].

В нашей стране принято значительное количество нормативных правовых актов, касающихся информационной сферы, и продолжается активный процесс развития федерального законодательства в условиях реализации программ по электронному государству и электронному правительству, повышение внимания у граждан к развитию гласности и открытости социальных, политических, культурных процессов; включение информационных технологий и систем во все сферы жизни общества.

В развитых странах мира, «в ходе научно-технической революции, ознаменовавшейся созданием вычислительной техники и компьютерных технологий, с повышением

значения информации в жизни общества на стыке многих наук (в т. ч. математики, физики, биологии, статистики и др.) сформировалась новая междисциплинарная область знаний — информатика» [3]. Именно поэтому информатика — как наука, а информационное право — как отрасль права являются комплексными дисциплинами.

Как показала история развития отраслей права, существующих намного дольше, чем информационное право, необходимость систематизации законодательства исходит из постоянного развития правовых норм, институтов и отраслей. Одно только правотворчество не может остановиться на издании норм, оно все время находится в движении в силу возникновения новых потребностей общественной жизни, требующих правового регулирования. Для более системного и грамотного подхода в вопросах развития информационного права, в т. ч. и общественных отношений, регулируемых им, следует учитывать не только советский и российский опыт, но и теорию, сочетаемую с практикой иностранных стран всего мира. Совершенствование правовой системы объективно приводит к процессу кодификации действующего законодательства.

Какие же отношения обеспечиваются и защищаются информационным правом и почему необходимо и так востребовано их регулирование? Информационные отношения — это общественные отношения, возникающие в процессе создания, распространения, использования, хранения и уничтожения информации. Основную регламентацию и правовую основу в области регулирования данных общественных отношений составляет информационное законодательство. Оно может быть как российским, так и международным.

Информационное законодательство — это совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в информационной сфере. Предметом правового регулирования в этой сфере является: формирование информационных ресурсов; создание и распространение информации; обеспечение права граждан на поиск, получение, передачу и потребление информации; создание и применение информационных систем и технологий; средств информационной безопасности. Основные цели информационного

законодательства состоят в раз-работке правовых основ для построения информационного общества: обеспечение и защита конституционных прав и свобод человека и гражданина, информационной безопасности общества и государства; правовая поддержка и защита национального производителя информационных продуктов и информационных технологий, содействие развитию системы информационных ресурсов, гармонизация с международным законодательством в информационной сфере.

Наряду с развитием национального законодательства существуют межгосударственные задачи по формированию международного информационного законодательства. Формирование законодательства на уровне международного права — одно из самых перспективных направлений по унификации и стандартизации правовых норм разных стран. В эпоху межнационального взаимодействия, открытых рынков, всемирной торговли между странами создание единого информационного законодательства позволит предотвратить возможные коллизии между правовыми нормами, действующими на территории России и иностранных государств.

К основам развития международного информационного законодательства следует отнести: разработку и принятие стандартизированного кодифицированного акта, адаптированного к правовым системам стран, в которых данный информационный кодекс будет применяться; обеспечение правовых условий для эффективной конкуренции на межгосударственном рынке информационных услуг и работ; создание правовых условий для эффективного информационного обеспечения физических и юридических лиц. Для реализации поставленных целей на уровне межгосударственного взаимодействия Модельный информационный кодекс был принят странами-участниками Содружества Независимых Государств в г. Санкт-Петербурге 3 апреля 2008 г. Постановлением № 30-6 на 30-м пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-участников СНГ. Международное право постепенно преодолевает былой дискриминационный характер, рассталось с концепцией «международного права

цивилизованных народов», исключавшей из равноправного общения так называемые слаборазвитые страны. Бесспорным достижением можно считать универсальность международно-правового регулирования в международном сотрудничестве, и в международных договорах могут участвовать все заинтересованные государства.

Целый ряд ученых, общественных и политических деятелей выступают за то, чтобы теоретические, доктринальные учения и основанное на практике, уже применяемое государственное регулирование информационных отношений необходимо сосредоточить в едином документе концептуального характера, определяющем вектор развития информационного законодательства и позволяющем максимально учесть его современное состояние.

Системная работа по подготовке проекта Информационного кодекса Российской Федерации проводилась в целях совершенствования нормативной правовой базы, регулирующей отношения в сфере создания и использования информационных технологий, предоставления информационных услуг, а также создания правовых условий обеспечения конституционных прав и свобод в информационной сфере и продолжения развития в России информационного общества. Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор И. Л. Бачило в ряде научных работ и докладов на конференциях неоднократно раскрывала суть общества, которое принято называть информационным: «Информационное общество должно быть гражданским, социальным, демократическим, правовым» [4]. Такая позиция вполне обоснована с точки зрения Конституции Российской Федерации и задач, которые ставит государство относительно развития информационного сектора, обеспечивающего современную инфраструктуру на территории нашей страны.

Положительные результаты от реализации основных направлений деятельности по подготовке и принятию Информационного кодекса заключаются в систематизации и кодификации действующих правовых норм и положений, регулирующих отношения в сфере информационных технологий, что позволит

выявить и устранить неопределенность и коллизии норм правовых актов различного уровня, будет способствовать совершенствованию и развитию нормативной правовой базы, а также приведет к закреплению норм информационного права в самостоятельной отрасли законодательства.

Однако существует и противоположная позиция юристов, считающих нецелесообразным в настоящее время принимать информационный кодекс в России. Главной причиной отсутствия необходимости в систематизированном и кодифицированном документе, регулирующем информационные отношения, по их мнению, является наличие оптимального количества правовых актов, регламентирующих правовое положение информации и информационных технологий. Также существует мнение ученых-юристов, что информационное право является комплексной отраслью права и регулируется в равной мере нормами гражданского, уголовного и административного права. Однако все же основу информационного законодательства и разрабатываемого Информационного кодекса должны составлять положения Конституции Российской Федерации, принятые законы и подзаконные нормативные акты.

Позиция юристов и общественных деятелей, выступающих за создание единого и основополагающего правового акта, регулирующего информационные отношения, обусловлена тем, что чиновники и государственные служащие должны знать о гражданах только установленный законом определенный объем данных, необходимых для исполнения конкретных государственных функций. При этом вся общедоступная информация о работе государства и органов исполнительной власти должна быть доступна для граждан и представлена в формате открытых данных, а перечень закрытой информации должен быть исчерпывающим. Например, ФЗ от 29 ноября 2007 г. № 282 «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» регламентирует, какую информацию могут собирать конкретные ведомства и кому вправе ее передавать. Основной целью данного закона является «создание правовых основ для реализации единой государственной политики в сфере

официального статистического учета, направленной на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременно предоставляемой официальной статистической информации о социальных, об экономических, о демографических, об экологических и других общественных процессах в Российской Федерации» [5].

ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 307 «Об аудиторской деятельности» не содержит понятий и процедуры проведения информационного аудита.

Принятые поправки к Закону Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате», содержащиеся в ФЗ от 21 декабря 2013 г. № 379, описывают процедуру удостоверения электронных документов: «Для совершения нотариальных действий с электронными документами и передачи сведений в единую информационную систему нотариата нотариус использует усиленную квалифицированную электронную подпись, созданную в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» [6].

Приведенные примеры внесения изменений в законодательство и неурегулированности некоторых вопросов свидетельствуют о том, что существует необходимость того, чтобы все разрабатываемые и принимаемые законы базировались на специализированном структурированном акте.

Принятие Информационного кодекса должно быть научно продумано и юридически обосновано. Поэтому большое внимание уделяется выбору модели и структуры кодекса. Существующая практика по созданию кодифицированного акта в России, СНГ и зарубежных странах позволяет определить способы и методы осуществления поставленных целей. В выступлении доктора юридических наук, профессора И. Л. Бачило на заседании ученого совета ИГП РАН, состоявшегося 24 мая 2013 г., с докладом на тему «Концепция информационного кодекса» было отмечено: «Если основной предметной областью Гражданского кодекса являются имущество и имущественные отношения, то в информационном праве такой предметной областью являются информация и документооборот (в электронной форме), информационные ресурсы,

технологии, сети электросвязи и коммуникационные сети, включая Интернет; реализуемые в этой сфере информационные связи и отношения» [7].

Заведующая сектором информационного права ИГП РАН И. Л. Бачило представила следующим образом структуру Информационного кодекса: Пreamбула; Общая часть; Особенная часть; Заключительные положения. **В общей части определяются основополагающие цели, принципы построения кодекса. В нем должно быть отражено, что обеспечение информационных прав и свобод человека, информационной безопасности является важнейшей функцией государства. Государство призвано обеспечивать права каждого гражданина на свободу поиска, использования, создания, распространения и хранения информации любыми законными способами.**

В кодексе должны быть законодательно определены субъекты информационных отношений и урегулированы международные отношения, возникающие при информационном обмене. Особенности правового регулирования информации, представленной в электронном виде, аудиовизуальной и печатной информацией необходимо регламентировать на основании уже сложившейся практики. Кодекс должен закрепить основные положения, связанные с использованием конфиденциальной информации и служебной тайны.

Исходя из вышеизложенного, опираясь на различные мнения высококвалифицированных юристов, государственных и общественных деятелей, можно предопределить, что принятие Информационного кодекса в Российской Федерации в соответствии с национальным и международным законодательством приведет к существенному улучшению информационного взаимодействия физических и юридических лиц,

органов государственной власти и местного самоуправления. Законодатель сможет осуществлять регулирование информационных отношений на гораздо более эффективном уровне в случае принятия единого систематизированного акта, а правоприменитель получит нормативный документ, который позволит предотвратить коллизии и противоречия при принятии конкретных решений на практике.

Список библиографических ссылок

1. Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право. СПб., 2005.
2. Зорькин В. Д. Концептуальные основы кодификации российского законодательства // Кодификация российского законодательства: тез. докл. на Междунар. правовых чтениях им. М. М. Сперанского (Санкт-Петербург, 1 октября 2010 г.) // Конституционный суд РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId> 38 (дата обращения: 12.01.2014).
3. Информационные технологии в юридической деятельности: учебник для бакалавров / под общ. ред. П. У. Кузнецова. М., 2012.
4. Информационное общество и социальное государство: сб. науч. работ / сост. и отв. редактор И. Л. Ба-чило. М., 2011.
5. Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации: федер. закон от 29 ноября 2007 г. № 282-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6043.
6. Основы законодательства Российской Федерации о нотариате: закон Российской Федерации (утв. ВС РФ 11 февраля 1993 г. № 4462-1) // Рос. газ. 1993. № 49.
7. Бачило И. Л. Концепция информационного кодекса [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpran.ru/news/3415/> (дата обращения: 12.02.2014).

© Булгакова Е. В., Акимов В. С., 2014