УДК: 34:002

Паршуков М. И., Перфильева Т. Д.

ПРОБЛЕМЫ КОДИФИКАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

В статье авторами исследуются актуальные проблемы кодификации информационного законодательства. Авторами делается вывод, что кодификация информационного законодательства предполагает такое упорядочение законодательного материала, которое направлено на его переработку путем исключения противоречий, восполнения пробелов, преобразования материала, что обеспечивает внутреннюю согласованность и системность правового регулирования правоотношений в информационно-телекоммуникационной сфере, то есть того, что сегодня необходимо для развития информационного законодательства. Учитывая огромный массив правовых актов, касающихся информационной сферы, и комплексный характер информационного законодательства, необходимо создание сводного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере, – Информационного кодекса.

Ключевые слова: *информационное право, информационный кодекс, кодификация, информационное законодательство.*

Parschukov M. I., Perfilyeva T. D.

PROBLEMS OF CODIFICATION OF INFORMATION LEGISLATION

In this article the author explores the current problems of codification of information legislation. The authors conclude that the codification of information legislation involves an ordering of legislative material, which is aimed at its processing by eliminating contradictions, gaps, conversion material that provides internal consistency and consistency of legal regulation of relations in the field of information and telecommunications, that is what today necessary for the development of information legislation. Given the vast array of legal acts concerning the information sphere, and the complex nature of information legislation is necessary to create a consolidated legislative act regulating relations in the sphere of information - Information Code.

Keywords: *information law, information code, codification, information legislation.*

Актуальность упорядочивания информационного законодательства определяется углублением процесса развития информационного общества, при этом заметна слабая координация формирования механизмов использования новых технологий[1].

Цель кодификации действующего информационного законодательства (на федеральном и региональных уровнях) – создание наиболее устойчивой системно организованной правовой основы развития этой отрасли российского права, что позволит снять фрагментарность, противоречия, пробелы в дей-

ствующем законодательстве и обеспечить базовые принципы и требования к гармоничному развитию системы информационного законодательства.

Активизация законотворчества по урегулированию отдельных правоотношений в значительной степени осложняется отсутствием системности в правовом урегулировании всего спектра правоотношений в столь стремительно развивающейся области законодательства. Особенно это заметно при выработке практически в каждом новом проекте отдельного понятийного аппарата, многообразии уже применяемых дефиниций. В связи с этим одно из важнейших требований – сочетание текущей правотворческой деятельности и систематизации законодательства.

Как показывает анализ нормотворческой деятельности в информационно-телекоммуникационной сфере, разработчикам законопроектов достаточно сложно учитывать все законодательство по вопросам, составляющим содержание проекта нового закона. Выполнить такую задачу нелегко в связи с тем, что действующие нормы права, касающиеся информационной сферы, разбросаны по правовым актам различных отраслей законодательства. Поручения о приведении нормативных правовых актов в соответствие в связи с принятием новых актов хотя и содержатся почти в каждом федеральном законе, но не всегда в полной мере реализуются. Это позволяет констатировать, что современный этап развития федерального законодательства в информационной сфере характеризуется дальнейшим разрастанием нескоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы права. Периодическое обновление содержания всего объема законодательства по мере изменения отдельных его норм приводит к выводу о необходимости принятия нового акта, имеющего кодифицированный характер. Именно поэтому задача формирования нормативной правовой базы в информационной сфере определена как одна из приоритетных при построении глобального информационного общества[2].

Система информационного права представляет собой относительно систематизированный, хотя пока и не слишком совершенный, порядок информационно-правовых норм, поэтому понятия нормы информационного права и источника последнего не совпадают[3]. Структурно система информационного права подразделяется на две части – Общую и Особенную. В *Общей части* информационного права сосредоточиваются нормы, устанавливающие основные понятия, общие принципы, правовые формы и методы правового регулирования деятельности в информационной сфере (информационной деятельности). *Особенная часть* включает в себя отдельные институты информационного права, в которых сгруппированы близкие по смысловому содержанию информационные правовые нормы. Это две группы институтов: *институты, содержащие нормы,* регулирующие общественные отношения по поводу обращения открытой, общедоступной информации, и *институты информации ограниченного доступа*.

Систематизация законодательства – это постоянная форма развития и упорядочения действующей правовой системы. В современных цивилизованных государствах имеется значительное число нормативных актов, принимаемых различными правотворческими органами.

Информационное право – это комплексная[4] структурно сложная система знаний в области правового обеспечения информационного общества (как наука) и норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся по поводу информации, и связанных с нею систем (как отрасль законодательства)[5].

Рассматривая вопросы о месте информационного права в правовой системе, следует отметить следующее. Информационное право активно использует основные положения теории государства и права, «взаимодействует» с такими отраслями, как конституционное право, административное право, финансовое право, уголовное право, гражданское право, трудовое право, судоустройство, международное публичное и частное право. Наиболее тесно информационное право взаимодействует с конституционным правом. Являясь ведущей отраслью российского права, конституционное право закрепляет основные права и свободы личности, в том числе и информационные права и свободы (права и свободы в информационной сфере), регламентирует создание информационного законодательства[6].

Анализ и обработка действующих нормативных актов, группировка правовых предписаний по определенной схеме, создание

внутренне единой системы актов являются необходимыми условиями эффективности правотворческой деятельности, способствуют ликвидации пробелов и противоречий в действующем законодательстве. Систематизация законодательства нужна также как эффективное средство расчистки накопившихся массивов нормативных актов, ревизии действующей правовой системы. Она также обеспечивает удобства при реализации права, возможность хорошо ориентироваться в законодательстве, оперативно находить и правильно толковать все нужные нормы[7].

Более 10 лет назад известным ученым, специалистом в области информационного права В. А. Копыловым и рядом других ученых высказывались предложения о подготовке Информационного кодекса. Однако многие считали это преждевременным. В настоящее время уже предприняты попытки создать модельный Информационный кодекс в рамках СНГ. Несомненно, заслуживают внимания предложения И. Л. Бачило о выделении блоков информационного законодательства и В. А. Копылова о структуре Информационного кодекса.

Наиболее устойчивым индикатором оценки состояния нормативно-правовой основы (базы) той или иной сферы социальных отношений является структуризация действующего законодательства по предметным областям реальных отношений в конкретной сфере[8].

Любая классификация правового материала не может быть абсолютно чистой и ориентированной на какой-либо один признак. Однако необходимость упорядочения действующей нормативно-правовой системы вынуждает искать и применять те или иные критерии и основания для классификации массивов правовой информации[9].

Еще несколько лет назад представлялось, что консолидация нормативных правовых актов как деятельность, направленная на сведение множества нормативных актов в один укрупненный, позволит решить задачу систематизации информационного законодательства. Однако недостаток консолидации в том, что содержание правового регулирования общественных отношений не меняется, все нормативные установления ранее принятых актов объединяются в новом акте без изменений. Это неприемлемо для информационно-телекоммуникационной сферы, в которой динамика правоотношений, требующих адекватного правового регулирования, не сравнима ни с какой другой. В связи с этим требования сегодняшнего дня и активное нормотворчество позволяют назвать в качестве наиболее эффективной формы систематизации информационного законодательства, позволяющей преодолеть недостатки консолидации нормативных правовых актов, кодификацию[10].

Кодификация информационного законодательства предполагает такое упорядочение законодательного материала, которое направлено на его переработку путем исключения противоречий, восполнения пробелов, преобразования материала, что обеспечивает внутреннюю согласованность и системность правового регулирования правоотношений в информационно-телекоммуникационной сфере, то есть того, что сегодня необходимо для развития информационного законодательства.

Учитывая огромный массив правовых актов, касающихся информационной сферы, и комплексный характер информационного законодательства, а также необходимость имплементации[11] международных правовых норм, необходимо создание сводного законодательного акта, регулирующего правоотношения в информационной сфере.

Информационный кодекс – это базовый закон отрасли информационного права, нормы и институты которого создают фундамент для полноценного развития информационного законодательства с учетом динамики процессов информационного общества и взаимодействия с другими структурами правовой системы России[12].

Существующая сегодня практика «независимого» создания нормативно-правовых актов приводит к появлению большого количества дублирующихся норм, а иногда и норм, к сожалению, противоречащих друг другу, что является причиной возникновения избыточности информационного законодательства, его противоречивости и несогласованности[13].

Некоторые исследователи полагают, что необходимость в кодификации возникает только в том случае, если объем законодательной базы полностью соответствует предмету регулирования, т. е. когда всем известным общественным отношениям в определенной сфере, требующим правового регулирования, поставлены в соответствие конкретные нормативно-правовые акты. Но такой подход нереален в современных условиях развития законодательства, так как оно, осо-

бенно в информационной сфере, претерпевает бурные изменения.

Проведение кодификации информационного законодательства, в результате чего может появиться новый массив правовых норм, также создаст соответствующие условия для формирования в будущем цивилизованных общественных отношений в информационной сфере. С другой стороны, научно проведенная кодификация информационного законодательства создаст системные ориентиры для будущего правотворчества в информационной сфере, в тех ее областях, которые на сегодняшний день еще не получили соответствующего развития.

Как и любой другой кодекс, Информационный должен опираться на Конституцию и иные акты и норму конституционного права[14]. Конституционное право устанавливает основополагающие нормы, которые определяют права человека и в информационной сфере тоже[15].

Концептуальное видение структуры кодекса предполагает следующую композицию правовых норм: преамбула, общая часть, особенная часть, часть третья – заключительные (или переходные) положения.

Особое альтернативное мнение на концепцию информационного кодекса имеет кандидат юридических наук Е. А. Андрющенко. Он считает, что необходимо сосредоточиться на одном предмете: на информации, и охватить в общей части вопросы формы представления информации (т. е. документы), а в особенной – вопросы содержания информации[16].

Российская Федерация является членом Содружества Независимых Государств. Именно поэтому для России актуально модельное законотворчество[17].

В свою очередь *модельный закон* – это имеющий рекомендательный характер акт, принимаемый либо международной организацией, либо законодательным органом федеративного государства в целях унификации законодательства разных государств или субъектов федерации: ориентир на согласованную законодательную деятельность. Модельный закон, формируя образцы будущих законодательных решений, получает официальную юридическую силу в границах государства или государственного образования лишь после принятия их национальным парламентом[18].

Данный документ на стадии разработки его структуры и включения в него определенных тем вызвал у экспертов множество вопросов. Было отмечено, что одна из основных сложностей – пересечение тематики документа с государственными законодательными нормами, и необходимо будет сделать так, чтобы кодекс не отменял, а сопрягался, был вписан с существующими законами государств. Много вопросов было связано с разделом, посвященным массовым информациям. В частности, необходимо модернизировать структуру главы таким образом, чтобы в нее попадали не только традиционные СМИ (телевидение, печатные издания и так далее), но и новые электронные СМИ, статус которых и терминология в их отношении плохо разработана ввиду множественности их форм и проявлений.

Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ был принят на тридцатом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ Постановлением № 30-6 от 3 апреля 2008 года.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что основными проблемами кодификации информационного законодательства являются:

1. Активизация законотворчества по урегулированию отдельных правоотношений, которые вновь возникают в современном обществе.

2. Многообразие применяемых дефиниций.

3. Разработчикам законопроектов достаточно сложно учитывать все законодательство по вопросам, составляющим содержание проекта нового закона.

4. Невозможность постоянного приведения нормативно-правовых актов к актуальной форме.

5. Разрастание нескоординированных правовых актов, дублирующих или нередко содержащих противоречивые нормы права.

Теоретические и методологические основы государственного регулирования в информационной сфере целесообразно сосредоточить в едином документе концептуального характера, также определяющем вектор развития соответствующего законодательства и позволяющем максимально учесть его состояние. При этом должны отражаться новеллы, включая новые правоотношения, с учетом разработанных концепций развития законодательства и иных актов, касающихся развития информационного законодательства[19].

References

[1] Bachilo I.L. O kontseptsii Informatsionnogo kodeksa [On the Concept of Informational Code]// URL: http://www.telecomlaw.ru/news/BachiloIL.24.05.2013.pdf

[2] Polyakova T.A. Razvitie informatsionnykh tekhnologii i sistematizatsiya informatsionnogo zakonodatel'stva. [Development of Informational Technologies and Systematization of Informational Legislation]// URL: http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%205/II/Polyakova.pdf

[3] Rassolov I.M. . Informatsionnoe pravo: uchebnik dlya magistrov – 2-e izdanie., ispr. I dop [Informational Law: Study Book for Master Students. Second Edition, Revised and Enlarged]. – Moscow: Yurait Publ., 2013. – p. 97.

[4] Complex branches are branches of which the alignment of various institutions of primary and special branches is characteristic.

[5] Kuznetsov P.U. Osnovy informatsionnogo prava: uchebnik dlya bakalavrov [Fundamentals of Informational Law: Study Book for Bachelors]. – Moscow: Prospekt Publ., 2014. – p. 105.

[6] Boer V. M., Pavel'eva O. G. Informatsionnoe pravo: ucheb. posobie. Ch. 1 [Informational Law: Educational Reference]/ V. M. Boer,O. G. Pavel'eva; GUAP. – Saint Petersburg, 2006. – p. 35-37.

[7] URL: http://www.ido.rudn.ru/ffec/juris/ju12.html. Date of access: 28.11.2013

[8] Bachilo I.L., Lopatin V.N, Fedotov V.M. Informatsionnoe pravo [Informational Law]. – Saint Petersburg: Yuridicheskii tsentr Publ.. 2001. - p. 90.

[9] Ib.

[10] Codification is the systematization and root redevelopment of the current legislation with the help of preparation and passing of the new codified act. The Code of the Russian federation is the federal law consistent of the main body of statutory norms regulating certain spheres of social relations, as well as its development.

[11] Implementation is the factual realization of international liabilities of intergovernmental level, as well as the way of inclusion of international statutory acts in the national legal system. The main requirement of the implementation is the strict observance of international aims and the content of establishments.

[12] Kontseptsiya Informatsionnogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii / pod red. I.L. Bachilo [Concept of Informational Code of the Russian Federation / Under the Editorship of I.L. Bachilo] – Moscow: IGP RAN «Kanon+» ROOI «Reabilitatsiya» Publ., 2014. – p. 159.

[13] See: Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva : monografiya. – Chelyabinsk: Tsitsero, 2012. – S. 284-290; Minbaleev A.V. Kategoriya «informatsiya» v zakonodatel'stve stran blizhnego zarubezh'ya // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». – 2007. – Vyp. 12. № 28 (100). – S. 96-99; Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva : diss. na soiskanie uchenoi stepeni d.yu.n. – Chelyabinsk, 2012. – S. 348-354. Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva : monografiya [Theoretical Grounds of Legal Regulation of Mass Communications in Conditions of the Development of Informational Society: Monograph]. – Chelyabinsk: Tsitsero Publ., 2012. – p. 284-290; Minbaleev A.V. Kategoriya «informatsiya» v zakonodatel'stve stran blizhnego zarubezh'ya [Category of Information in the Legislation of the Countries of the Near Abroad]// Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya «Pravo». Issue 12. – No. 28 (100). – p. 96-99; Minbaleev A.V. Teoreticheskie osnovaniya pravovogo regulirovaniya massovykh kommunikatsii v usloviyakh razvitiya informatsionnogo obshchestva : diss. na soiskanie uchenoi stepeni d.yu.n [Theoretical Grounds of Legal Regulation of Mass Communications in Conditions of the Development of Informational Society: Thesis of PhD Law]. – Chelyabinsk, 2012. – p. 348-354;

[14] Kontseptsiya Informatsionnogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii / pod red. I.L. Bachilo – M. : IGP RAN «Kanon+» ROOI «Reabilitatsiya», 2014. – S. 124.

[15] Articles 15, 23, 24, 29, 42, 44 of chapter 2 «Human rights and freedoms» of the Constitution of the Russian Federation.

[16] Kontseptsiya Informatsionnogo Kodeksa Rossiiskoi Federatsii / pod red. I.L. Bachilo [Concept of Informational Code of the Russian Federation / Under the Editorship of I.L. Bachilo] – Moscow: IGP RAN «Kanon+» ROOI «Reabilitatsiya» Publ., 2014. – p. 162.

[17] Model law is the activity of the Interparliamentary Assembly on the development, adoption and publication of model legislation consistent with the objectives of convergence (unification) legislation of the States Parties of the Interparliamentary Assembly and objectives of the integration of the Commonwealth of Independent States. Source: 'The situation on the development of model legislation and recommendations of the Parliamentary Assembly of the Commonwealth of Independent States' passed in St. Petersburg 14.04.2005 by the resolution 25-8 on the 25th plenary session of the Interparliamentary Assembly of the CIS member states.

[18] URL:http://eyu.sci-lib.com/article0001225.html. Date of access: 16.12.2013.

[19] Polyakova T.A. (Deputy Director of the Department of Constitutional Law and Legislation on the Safety of the Ministry of Justice). Razvitie informatsionnykh tekhnologii i sistematizatsiya informatsionnogo zakonodatel'stva [development of Informational Technologies and Systematization of Informational Legislation]// URL: http://federalbook.ru/files/SVAYZ/saderzhanie/Tom%205/II/Polyakova.pdf

---

Паршуков Михаил Игоревич, кандидат юридических наук, доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Перфильева Татьяна Дмитриевна, студентка Института юстиции Уральской государственной юридической академии (г. Екатеринбург). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Parshukov Mikhail., PhD, assistant professor of information law Ural State Law Academy (Ekaterinburg). E-mail: m-parshukov@usla.ru

Perfilieva Tatiana, a student at the Institute of Justice Ural State Law Academy (Ekaterinburg). E-mail: m-parshukov@usla.ru