

И. Ю. Гольцяпина

СИСТЕМА ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ

I. Yu. Goltyapina

SYSTEM OF INFORMATION LEGISLATION: ISSUES OF THEORY

Рассмотрено понятие системы законодательства. Изложено содержание отношений субординации в системе законодательства. Аргументирована необходимость и наличие базового закона в информационном законодательстве. Исследованы проблемы соответствия специальных федеральных законов основополагающему.

Ключевые слова: система информационного законодательства, отношения субординации, закон об информации.

The concept of system of the legislation is considered. The maintenance of the relations of subordination in legislation system is stated. The necessity and existence of the basic law for the information legislation is reasoned. Problems of compliance of special federal laws to the fundamental federal law are investigated.

Keywords: system of information legislation, subordination relations, law on information.

Системность рассматривается как имманентный признак права и законодательства. Однако современное состояние информационного законодательства свидетельствует о необходимости проведения тщательных исследований в области установления взаимозависимостей между элементами указанной системы. С. В. Сырых отмечает, что в праве существуют два вида систем. Первый вид можно охарактеризовать как совокупный, например, виды правонарушений, виды объектов права. Такие системы не порождают взаимозависимостей между собственными элементами. Ко второму виду следует относить сложные системы, состоящие из взаимосвязанных элементов. Такие структурные элементы не существуют обособленно, напротив, только при их взаимодействии возможно существование и развитие системы в целом. Эти системы В. М. Сырых именует органичными, и к их числу относит право и законодательство [11, с. 350]. В этой связи следует заметить, что в такой системе каждый вновь разработанный закон должен не просто занять свое изолированное пространство, а быть органично «вписанным» в систему действующего законодательства и взаимодействовать с иными нормативными правовыми актами. Лишь при таких обстоятельствах

становится возможной эффективная реализация закона.

С. В. Поленина рассуждает о том, что взаимодействие в системе законодательства осуществляется посредством различных связей — генетических, структурных, функциональных [13, с. 352]. К числу функциональных связей автор относит предметно-функциональные связи; обращаясь к следующему уровню детализации, среди предметно-функциональных связей выявляются отношения координации и субординации.

Изложенное является исключительно важным и предопределяет необходимость исследования субординационных отношений между элементами системы информационного законодательства, иными словами — определение основополагающего закона. Нужен ли базовый нормативно-правовой акт в информационном законодательстве? Представляется убедительным положительный ответ. Ведь в случае отсутствия фундаментального правового акта в отраслевом законодательстве такая система с неизбежностью является дезорганизованной, в ней накапливаются нормативные акты одного уровня, наблюдается несогласованность общих положений, пересекаются сферы действия, законопроекты разрабатываются исключи-



тельно в целях их принятия, нарушая принцип производности нормы права от общественных отношений, нуждающихся в урегулировании.

Современное информационное законодательство состоит из значительного количества одноуровневых нормативных правовых актов, что с неизбежностью порождает множество значимых вопросов — как соотносятся правовые нормы различных законов, регулирующих схожие правоотношения, нормы какого закона подлежат применению в случае их противоречивости либо несогласованности, принимать ли новый закон для устранения пробелов или достаточно изменить уже действующий акт. И на такие вопросы не всегда можно сформулировать однозначный ответ. Например, разработка и принятие двух федеральных законов — «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» — привело к тому, что в названных законах практически одинаковые оглавления, тексты статей, пересекающиеся сферы действия [2]. Таким образом, отсутствие субординации среди федеральных законов, регулирующих информационные отношения, затрудняет формирование отрасли в целом; развитие происходит хаотично. К сказанному следует добавить, что при отсутствии базового закона отрасль информационного законодательства характеризуется как описанная выше совокупная, но не органичная система.

Подавляющее большинство современных отраслей законодательства имеют базовый нормативно-правовой акт — Гражданский кодекс, Трудовой кодекс, закон об образовании. Лишь в некоторых отраслях можно наблюдать противоположную ситуацию. Например, в транспортном законодательстве имеется пять основополагающих актов (Устав железнодорожного транспорта, Воздушный кодекс и т. д.). Такая множественность порождает значимые проблемы — каким актом должны быть урегулированы взаимоотношения между перевозчиками разных видов транспорта, определены субъекты ответственности в смешанных перевозках.

Можно обратить внимание на не менее важный вопрос о количестве базовых федеральных законов в информационном законодательстве. Несколько необоснованным представляется мнение о том, что информационное право опирается

на несколько базовых законов (законы об информации, о связи, об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов, об обеспечении доступа к информации о деятельности судов и др.) [12, с. 7]. В такой ситуации при изучении проблемы согласования норм права из различных законов исследователь вновь столкнется с одним уравнением на несколько неизвестных (а таковое решение не имеет). Положения общей части, к примеру, не могут быть разделены между несколькими правовыми актами; принцип системности информационного законодательства может быть реализован лишь при наличии основополагающего федерального закона. Иные законы, регулирующие отдельные, относительно обособленные группы общественных отношений, должны быть изданы в развитие положений фундаментального закона и соответствовать его нормам.

Рассматривая детально состав информационного законодательства, отметим, что базовым в данной сфере является закон об информации, информационных технологиях и о защите информации [6]. В первую очередь на это указывают разработчики названного закона об информации. Авторами проекта отмечалось, что закон необходим для приведения понятийного аппарата и механизмов регулирования в соответствие с практикой применения информационных технологий, уточнения закрепленных в действующей редакции подходов к регулированию различных категорий информации, унификации как с понятийной, так и с содержательной точки зрения, принципов и правил регулирования информационных отношений [4].

Тот факт, что названный закон об информации является основополагающим нормативно-правовым актом в информационной сфере, доказывают аргументы, следующие из анализа его статей. Именно этим законом устанавливаются принципы правового регулирования отношений в сфере информации, раскрывается содержание законодательства Российской Федерации об информации. Именно в законе об информации формулируется понятийный аппарат, в том числе основные дефиниции, распространяющиеся на всю информационную сферу. К сказанному следует отнести и определение в общем виде круга субъектов — сторон информационных правоотношений, а также установление круга отношений, регулируемых информационным законодательством, — это отношения, возникающие при осуществлении права на поиск,



получение, передачу, производство и распространение информации, при применении информационных технологий, при обеспечении защиты информации.

О ведущей роли рассматриваемого закона говорят и отдельные исследователи [5; 14].

В завершение аргументации отметим, что в законе об информации заложены основы обработки персональных данных, совершения информационных процессов в отношении конфиденциальной информации, распространения массовой информации, функционирования телекоммуникационной сети Интернет, предоставления общедоступной информации и др. Другими словами, данный акт является ядром информационного законодательства.

Изложенное позволяет заключить, что закон об информации распространяет свое действие на правоотношения, урегулированные специальными федеральными законами, — о персональных данных [10], о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию [9], об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления [7], об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации [8] и др.

Таким образом, именно закон об информации должен являться детерминирующим регулятором информационных правоотношений. Сказанное позволяет рассматривать многие проблемы информационного законодательства с позиции соответствия основополагающему правовому акту. Необходимой такой позиция становится в случае пересечения сфер действия одноуровневых нормативных правовых актов, выявления несогласованностей правовых норм. Примеров изложенному немало; остановимся лишь на некоторых.

Так, закон о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, регулирует отношения, связанные с защитой детей от такой, однако при этом устанавливаются определения таких понятий, как «информационная продукция», «оборот информационной продукции», которые распространяются на всю информационную сферу. Это обусловлено тем, что в законе об информации подобного определения нет, а концепция закона предполагает установление таких объектов правоотношений. Представляется более логичным включение указанных дефиниций в закон об информации.

Закон об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления содержит определение официального сайта государственного органа или органа местного самоуправления, несмотря на то, что в законе об информации сформулированы понятия «сайт в сети Интернет», «страница сайта в сети Интернет». Понятие «оператор» раскрывается законом о персональных данных и при этом закон об информации устанавливает статус оператора информационной системы. Аналогично предыдущему выводу заметим, что обобщающие категории должны быть включены в закон об информации.

Проблемы соотношения правовых норм возникают при исследовании и иных федеральных законов, регулирующих правоотношения в информационной сфере. Так, законы о коммерческой тайне, об информации, о персональных данных содержат различные определения понятий «доступ к информации», «передача информации», «предоставление информации». В соответствии с законом о коммерческой тайне, предоставление информации, составляющей коммерческую тайну, — передача информации, составляющей коммерческую тайну и зафиксированной на материальном носителе, ее обладателем органам государственной власти, иным государственным органам, органам местного самоуправления в целях выполнения их функций. Совершенно иным образом определен субъектный состав получателей информации при предоставлении персональных данных в законе о персональных данных: это действия, направленные на раскрытие персональных данных определенному лицу или определенному кругу лиц.

Невозможно не обратить внимание на некорректность определения, содержащегося в законе об информации, которое раскрывает суть предоставления информации как действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

Отмеченные несоответствия появились ввиду отсутствия единой дефиниции «информационный процесс» в законе об информации. Только при введении полного перечня информационных процессов и раскрытия их содержания возможна унификация всех актов информационного законодательства и установление единообразия в реализации законов.

Обобщая изложенное, можно заметить, что попытки включения в текст за-



кона максимального количества правовых норм приводит лишь к снижению искомой эффективности правового регулирования. Так, Ю. М. Батурин, М. А. Федотов говорили о том, что при включении в текст закона нескольких лишних слов они вступают в противоречие с уже устоявшимися нормами, перекрывают возможности реализации на практике [1, с. 69—70].

В заключение отметим, что отсутствие системности характерно не только для информационного законодательства, подобные вопросы возникают и при исследовании иных нормативных актов. К примеру, в законах о средствах массовой информации и о противодействии экстремистской деятельности предусмотрены основания и порядок применения мер административного принуждения к средствам массовой информации при выявлении фактов распространения экстремистских материалов. В результате деятельность средств массовой информации прекращается со ссылкой на ст. 16 закона о средствах массовой информации за три выявленных нарушения ст. 4 закона о средствах массовой инфор-

мации, хотя законом о противодействии экстремистской деятельности предусмотрено, что за второе нарушение следует прекращение деятельности. Озвученная проблема вполне решаема при использовании бланкетных норм [3].

Резюмируя сказанное, следует отметить, что информационные правоотношения регулируются множеством федеральных законов, содержащих несогласованные, а зачастую и противоречивые нормы. Причем несоответствия обнаруживаются при проведении сравнительно-правового анализа как специальных федеральных законов, не имеющих приоритета друг перед другом, так и при сравнении последних с основополагающим законом об информации, который аксиоматически должен обладать преимуществом. Сказанное обуславливает необходимость приведения выявленных противоречий в соответствие с базовым законом об информации, что будет способствовать единообразному правовому регулированию в рассматриваемой сфере и принципу системности информационного законодательства.

References

1. Baturin Yu.M., Fedotov M.A. Fenomenologiya yuridicheskogo chuda [Phenomenology of Judicial Miracle]. Moscow. Rossiiskaya politicheskaya entsiklopediya [Russian Political Encyclopedia], 2012. 383 p.
2. Gol'tyapina I.Yu. Napravleniya sovershenstvovaniya pravovogo obespecheniya prava na dostup k informatsii o deyatelnosti organov gosudarstvennoi vlasti [Areas of Improvement of Legal Ensuring of the Right for Access to Information on the Activity of Bodies of State Administration]. *Problemy prava*, 2014. No. 2.
3. Gol'tyapina I.Yu. O merakh administrativnogo prinuzhdeniya, primenyaemykh k sredstvam massovoi informatsii [On Measures of Administrative Enforcement Applied to Mass Media]. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava*, 2014, No. 3(31).
4. Explanatory Memorandum to the Draft Federal Law On Information, Information Technologies, and Information Security. Moscow, 2006. URL: <http://www.consultant.ru>.
5. Lapina M.A., Nikolaenko B.S. Informatsionnaya funktsiya gosudarstva v seti Internet [Informational Function of the State in the Internet]. *Informatsionnoe pravo*, 2013, No. 4(35), p. 11-15.
6. Federal law as of 27.07.2006 No. 149-FZ On Information, Information Technologies, and Information Security. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2006, No. 31(Part 1), Art. 3448. (In Russ.)
7. Federal law as of 09.02.2009 No. 8-FZ On Access to Information on the Activity of State Bodies and Bodies of Local Administration. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2009, No. 7, Art. 776. (In Russ.)
8. Federal law as of 22.12.2008 No. 262-FZ On Access to Information on the Activity of Courts in The Russian Federation. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2008, No. 52(Part 1), Art. 6217. (In Russ.)
9. Federal law as of 29.12.2010 No.436-FZ On Protection Children from Information Harmful to Their Health and Development. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2011, No. 1, Art. 48. (In Russ.)
10. Federal law as of 27.07.2006 No.152-FZ On Personal Data. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii*, 2006, No. 31(Part 1), Art. 3451. (In Russ.)
11. Marchenko N.M. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. V 3t. T. 2 [General Theory of State and Law. In 3 Volumes. Volume 2]. Moscow. Zertsalo-M Publ., 2002. 528 p.
12. Parshukov M.I. Ponyatiinyi apparat informatsionnogo prava v zakonodatel'stve, nauke i obrazovatel'noi deyatelnosti [Conceptual Framework of Informational Law in Legislation, Science, and Educational Activity]. *Informatsionnoe pravo*, 2013, No. 3(34). p. 6-8.



13. Sistematizatsiya zakonodatel'stva. Obshchaya teoriya gosudarstva i prava. V 2t. T. 2 [Sistematization of Legislation. General Theory of State and Law. In 2 Volumes. Volume 2]. Moscow. Zertsalo-M Publ., 1998. p. 197-212.

14. Savchenko A.I., Fedorov A.N. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 27.08. 2006 № 149-FZ Ob informatsii, informatsionnykh tekhnologiyakh i o zashchite informatsii (postateinyi) [Commentaries to the Federal Law as of 27.08. 2006 No. 149-FZ On Information, Information Technologies, and Information Security]. Moscow. Delovoi Dvor Publ., 2013.

ГОЛЬТЯПИНА Ирина Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры «Таможенное дело и право», Омский государственный университет путей сообщения. 644046, Россия, г. Омск, пр. К. Маркса, 35. E-mail: goltyapinaiu@mail.ru

GOLTIAPINA Irina Yurievna, Cand. Sc. Law, Associate Professor of the Department of Customs Affairs and Law of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Institution Omsk State University of Communication Lines. Flat 19, Bld. 20, Andrianov Str., Omsk, 644077. E-mail: goltyapinaiu@mail.ru

For citation: **I. Yu. Goltyapina**. System of Information Legislation: Issues of Theory *Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 3 (46). 2014. pp. 95–99.*

