

**Развитие информационного законодательства
в современной России: к постановке проблемы**

Информация в современном нормативно-правовом контуре России является межотраслевым и междисциплинарным феноменом. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» определяет информацию как сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления. Такие сведения рассредоточены по отраслям российского законодательства, и объем правовых норм, так или иначе связанных с термином «информация» активно растет. Информатизация общества опосредует развитие информационного законодательства, которое выражается в форме принятия новых информационно-правовых норм, отмены устаревших норм или их переработки.

В статье рассматриваются подходы к информационному законодательству в РФ, даётся авторское определение информационного законодательства и формулируется проблема информационного законодательства России на сегодняшний день. Также намечены направления дальнейшего развития информационного законодательства и предложена методология их реализации.

Information in the current regulatory framework of Russia is an interdisciplinary and interdisciplinary phenomenon. Federal Law of July 27, 2006 № 149 “On Information, Information Technologies and the Protection of Information” defines information as information (messages, data) regardless of the form in which they are presented. Such information is scattered across the branches of Russian legislation and the volume of legal norms, one way or another connected with the term “information” is actively growing. The informatization of society mediates the development of information legislation, which is expressed in the form of the adoption of new information and legal norms, the abolition of obsolete norms or their processing.

The article discusses approaches to information legislation in the Russian Federation, gives an author's definition of information legislation and formulates the problem of information legislation in Russia today. The directions of further development of information legislation are also outlined and a methodology for their implementation is proposed.

Ключевые слова: информация, информационное право, информационное законодательство, информационное общество, персональные данные, доступ к информации, тайна.

Key words: Information, information law, information legislation, information society, personal data, access to information, secret.

Нынешний этап развития общества и законодательства можно назвать периодом трансформации под условия «цифровой реальности». Согласимся с И.Л. Бачило, что «В условиях смены парадигмы цивилизационной культуры социума усиливается внимание к роли и значимости таких базовых явлений как государство и право. Время и пространство взаимодействия этих исходных организационных механизмов упорядочения жизни общества в условиях включения в систему жизнеобеспечения информационно-коммуникационных технологий и информации в качестве социального и технологического ресурса затрагивает вечные геополитические, государственные и правовые явления» [6, с. 12].

Указ Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» определяет информационную сферу как «совокупность информации, объектов информатизации, информационных систем, сайтов в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” (далее – сеть “Интернет”), сетей связи, информационных технологий, субъектов, деятельность которых связана с формированием и обработкой информации, развитием и использованием названных технологий, обеспечением информационной безопасности, а также совокупность механизмов регулирования соответствующих общественных отношений».

Совокупность внешних и внутренних факторов современной общественной жизни формирует вызовы к нормативно-правовому регулированию информационных правоотношений. Процесс развития информационного общества и массовое включение в гражданский оборот элементов смартсистем, электронных приложений и иных разработок предполагает особое внимание к информационному законодательству и информационному праву. Такое внимание обосновывается тем, что термин “информация” становится краеугольным в российском законодательстве. Солидарны с позицией Ю.В. Волкова: «Значение термина “информация” является базовым, системообразующим, поскольку может оказать влияние на понимание информационного права и информационных отношений. Единое понимание термина необходимо для совершенствования законодательства» [6, с. 98].

Нельзя отрицать, что информационное право развивается продолжительный период времени и оформилось в отдельную теоретическую отрасль.

Принят и существует паспорт научной специальности 12.00.13 «Информационное право», шифр специальности 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право», в Институте государства и права Российской академии наук в качестве научного подразделения сформирован Сектор информационного права и международной информационной безопасности. Темы, связанные с информационным правом, являются актуальными для большого количества статей и монографий. В этих условиях интересно проанализировать эмпирический материал теоретических размышлений в информационном праве, а именно информационное законодательство.

Цель исследования – сформулировать проблему развития информационного законодательства России. Для достижения этой цели выбраны в основном частнонаучные методы исследования, такие как сравнительно-правовой и формально-юридический анализ, метод интерпретации, системный метод. Вместе с тем в работе используются общенаучные подходы: анализ, синтез, аналогия, дедукция, индукция и обобщение. Последовательность исследования заключается в анализе теоретических точек зрения относительно понятия «информационное законодательство», формулировке авторского определения этого термина и соотношении понятий «система» и «информационное законодательство». На основании проведенной теоретической работы предполагается рассмотреть примеры информационного законодательства (эмпирическая база) для постановки проблемы. Саму проблему планируется кратко прокомментировать и предложить методологию её решения.

Понятие «информационное законодательство» в действующих нормативно-правовых актах (в отличие от гражданского и уголовного законодательства) не раскрывается. Для того чтобы сформулировать это понятие и проанализировать его сущность, обратимся к доктрине информационного права.

И.Л. Бачило под информационным законодательством понимает акты информационного характера, которые «в той или иной мере включает нормы и акты, связанные с информационными отношениями» [1, с. 130]. В.В. Долинская с таким подходом не согласна и ставит под сомнение существование единого информационного законодательства в силу разрозненного содержания понятийного аппарата [2, с. 5]. Г.А. Шокиров напрямую связывает термин «информационное законодательство» с понятием «информация» и основным нормативно-правовым актом об информации, проводя параллель между законодательством РФ и Республики Таджикистан: «В

Республике Таджикистан в сфере информационного законодательства понятие “информация” трактуется в трех нормативных правовых актах ... такую же трактовку мы наблюдаем и в законодательстве Российской Федерации» [7, с. 214]. Очевидно, что речь идет о Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации).

О.А. Шубина солидарна с Г.А. Шокировым и рассматривает информационное законодательство в контексте Закона об информации, при этом подчеркивая особую цель информационного законодательства, а именно: «оптимально организованное движение информации применительно к современным для общества экономическим, политическим и иным условиям» [8, с. 149].

И.В. Кучебо определяет информационное законодательство как «систему нормативных актов, действующих в информационном праве и регулирующих общественные отношения, сложившиеся в информационной сфере» [3, с. 272].

Проанализировав приведенные точки зрения относительно понятия «информационное законодательство», полагаем, что в настоящее время информационное законодательство в РФ нельзя назвать системой. Как писал В.С. Нерсесянц, «Доктринальная трактовка права как системы норм означает, что единственным системным (и системно-структурным) элементом права является норма права. Система права включает в себя множество различных норм, регулирующих разные общественные отношения. При этом существуют определенные закономерные взаимосвязи между спецификой регулируемых отношений и особенностями их нормативно-правовой регуляции: однородные отношения регулируются однопорядковыми нормами» [5, с. 430]. В Российской Федерации информационные правоотношения фрагментарно и разнопланово регулируются большим количеством федеральных законов и подзаконных актов. При этом логической связи между этими нормативно-правовыми актами нет. Каждая отрасль законодательства понимает информацию и информационные правоотношения исходя из предмета своего регулирования.

Из этого можно сделать вывод, что информационное законодательство в РФ – это совокупность федеральных законов и подзаконных актов, определяющих общую правовую форму информации в различных сферах жизни общества.

На сегодняшний день информационное законодательство в РФ существенно «отстает» от доктрины информационного права. В правопримени- тельной практике сложились направления, регулирование которых в той или иной части относится к информационному законодательству, например электронный документооборот и электронные платежи; персональные дан- ные; медиарегулирование; регулирование Интернета; защита от вредной ин- формации и блокировка сайтов; международные специальные договоры. Перечисленные общественные отношения регулируются либо специаль- ными федеральными законами (например персональные данные, электрон- ная подпись), либо вовсе не находят своей формы в законодательстве (например: Интернет вещей, большие данные, сделки через онлайн-плат- формы не урегулированы действующим на момент написания статьи зако- нодательством).

Юридические дефиниции, относящиеся к предмету регулирования информационного права, нельзя назвать частью единой иерархии определе- ний в системе информационного законодательства. Существуют примеры, когда один и тот же институт, дефиниция или правило поведения дублиру- ются в одном и том же нормативном акте или по-разному трактуются в от- раслевом законодательстве.

Например, Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональ- ных данных» (далее – Закон о персональных данных) в ст. 18 устанавливает обязанности оператора при сборе персональных данных, закрепляя в п. 5 (п. 5 введен Федеральным законом от 21.07.2014 № 242-ФЗ), что «При сборе персональных данных, в том числе посредством информационно-телеком- муникационной сети “Интернет”, оператор обязан обеспечить запись, систе- матизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных граждан Российской Федерации с исполь- зованием баз данных, находящихся на территории Российской Федерации, за исключением случаев, указанных в пунктах 2, 3, 4, 8 части 1 статьи 6 настоящего Федерального закона». В свою очередь ст. 3 этого же закона за- крепляет основные понятия и определяет обработку персональных данных как любое действие (операция) или совокупность действий (операций), со- вершаемых с использованием средств автоматизации или без использования таких средств с персональными данными, включая сбор, запись, системати- зацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлече- ние, использование, передачу (распространение, предоставление, доступ), обезличивание, блокирование, удаление, уничтожение персональных дан- ных. Этот пример иллюстрирует, что бремя сбора, записи, систематизации,

накопления, хранения, уточнения (обновления, изменения), извлечения, использования персональных данных оператором дублируется по тексту закона (в п.5 ст. 18 и в ст. 3).

Приведем пример конкуренции отраслей законодательства. Статья 9 Закона об информации устанавливает ограничение доступа к информации, регламентируя, что «ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Закон об информации закрепляет, что доступ к информации ограничивается конкретными федеральными законами в определенных целях. Дальнейшая конструкция нормы напрямую называет некоторые из этих федеральных законов (Закон о персональных данных, Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне», Федеральный закон от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне»).

При системном толковании становится понятно, что конструкции пунктов ст. 9 Закона об информации, такие как: «Защита информации, составляющей государственную тайну...» (п. 3), «Федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну...» (п.4), «Информация, полученная гражданами (физическими лицами) при исполнении ими профессиональных обязанностей или организациями при осуществлении ими определенных видов деятельности (профессиональная тайна)...» (п.5), определяют термин «тайна» как специальную информацию. Иными словами, в логике специального нормативного акта – Закона об информации, тайна – вид информации. Однако ст. 3. Федерального закона от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» содержит следующее определение коммерческой тайны: «коммерческая тайна – режим конфиденциальности информации, позволяющий ее обладателю при существующих или возможных обстоятельствах увеличить доходы, избежать неоправданных расходов, сохранить положение на рынке товаров, работ, услуг или получить иную коммерческую выгоду».

Норма вышеуказанного закона определяет коммерческую тайну как режим конфиденциальной информации, несмотря на то, что:

а) Закон об информации прямо предусматривает, что тайна – это информация, а не правовой режим; б) правовая модель регулирования тайны как части информации и правовая модель регулирования тайны как правового режима сильно отличаются (в первом случае речь идет о применении

Закона об информации в качестве специального, во втором – о применении Закона об информации в качестве дополнительного).

Примеры, перечисленные выше, не являются единичными. Существование таких противоречий и бессистемность информационного законодательства влияют на успешное достижение цели адаптации нормативно-правового регулирования под современные технологические вызовы. Работа по юридическому оформлению происходящих изменений ведется весьма активно, но зачастую при конструкции нормы и всего нормативного правового акта не учитываются цели, задачи, причины, последствия и сущность прогрессивных новелл. Импонирует позиция В.Б. Наумова, который пишет, что «Необходимо внимательно исследовать полноту и актуальность отраслевой системы права. Очевидно, что для обеспечения устойчивого развития общества и цифровой экономики нужны не только продуманные новеллы в законодательстве. Требуется и формирование институтов, в рамках которых можно будет регулировать новые явления и выполнять новые социально-экономические задачи: обеспечивать функционирование цифровой среды доверия и идентификацию субъектов в ней, внедрять искусственный интеллект и роботов, принимать решения на основе больших данных и функционирования Интернета вещей и многое другое. В системе права все чаще наблюдается негативная конкуренция отраслей, когда нормы из одной отрасли права попадают в законодательство другой отрасли права» [4, с. 6].

Таким образом, сделаем вывод: информационное законодательство находится в «периоде заплаток». Информационно-правовое регулирование насыщено примерами двойственности понятий, конкуренций отраслей права и разобщенности в логико-правовом содержании.

Преодоление этой негативной тенденции должно начинаться с выбора метода и методологии реформы информационного законодательства: систематизация информационного законодательства или существование «информационных» норм в различных нормативно-правовых актах, но в единой системе и логике информационного законодательства?

Независимо от выбора метода и методологии реформы информационного законодательства для ответа на вызовы информационного общества и реализации национальных проектов и программ (например «Цифровая экономика») необходима ревизия принятых информационно-правовых норм. Методология ревизии должна включать в себя формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения и междисциплинарный. По результатам такой работы следует подготовить и внести в законотворческую дискуссию

не технические, а сущностные, комплексные изменения и поправки к текущему информационному законодательству.

Список литературы

1. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. – СПб., 2001. – 789 с.

2. Долинская В.В. Информационные отношения в гражданском обороте // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2010. – № 4. – С. 3–14.

3. Кучебо И.В. Информационные преступления // Вопр. рос. юстиции. – 2019. – № 2. – С. 271–276.

4. Наумов В.Б. Право в эпоху цифровой трансформации: в поисках решений // Рос. право: образование, практика, наука. – 2018. – № 6. – С. 4–11.

5. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 2000. – 552 с.

6. Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред. И.Л. Бачило, Т.А. Полякова, В.Б. Наумов. – М.: ИГП РАН, 2017. – 264 с.

7. Шокиров Г.А. Информация как основной объект информационных правоотношений: теоретический и практический аспекты // Вестн. Томск. гос. ун-та. – 2017. – № 415. – С. 212–216.

8. Шубина О.А. Некоторые вопросы совершенствования информационного законодательства Российской Федерации // Вопр. совр. науки и практики. – М.: ун-т им. В.И. Вернадского. – 2013. – № 5 (44). – С. 148–150.

Статья поступила 03.03.2020 г.