

**В. Д. Рузанова**

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Самарский национальный исследовательский университет имени академика С. П. Королева», Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, ул. Московского шоссе, 34, 443086 Самара, Российская Федерация, +7 906 343 07 07, vd.ruz@mail.ru

## **ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В АСПЕКТЕ ТЕОРИИ СИСТЕМ**

Стремительное развитие информационного законодательства, его количественный и качественный рост ставят перед наукой задачу разработки концептуальных основ его формирования как системы. В связи с этим возникает необходимость изучения указанного нормативного массива через призму теории систем. Целью настоящего исследования является с позиции теории систем определение факторов, влияющих на построение информационного законодательства, установление тенденций его развития и формулирование основных правил его функционирования как системного объекта. Исходя из положения теории систем, охарактеризованы особенности структуры информационного законодательства как комплексного массива, его взаимодействия со смежными отраслями и применения публично-правовых и частноправовых методов правового регулирования информационных отношений. В результате выявлена необходимость осуществления научно обоснованной классификации информации в качестве доктринальной основы для определения вектора преобразования информационного законодательства, установлены формы взаимодействия информационного законодательства с отраслевыми «информационными» блоками и отраслевыми кодексами, наличие «двойной» зависимости указанных блоков и особенности действия правил о соотношении общих и специальных норм в этой сфере.

**Ключевые слова:** теория систем; информация; информационное законодательство; структура и состав законодательства; персональные данные; общий и специальный правовые режимы.

Библиогр.: 15 назв.

**V. D. Ruzanova**

Samara National Research University, Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation, 34 Moskovskoye Shosse St., 443086 Samara, Russian Federation, +7 906 343 07 07, vd.ruz@mail.ru

## **PROBLEMS OF THE FORMATION OF THE INFORMATION LEGISLATION IN THE ASPECT OF THE SYSTEMS THEORY**

The rapid development of the information legislation, its quantitative and qualitative growth, set before science the task of developing the conceptual foundations of its formation as a system. In this regard, it becomes necessary to study this normative array through the prism of systems theory. The purpose of this research paper in terms of systems theory is to determine the factors influencing the construction of information legislation, to establish trends in its development and to formulate the basic rules for its functioning as a systemic object. Based on the position of systems theory, the features of the structure of information legislation as a complex array, its interaction with related industries and the use of public and private law methods of legal regulation of information relations are characterized. As a result, the need for a scientifically grounded classification of information as a doctrinal basis for determining the vector of transformation of information legislation is identified. The author also has established the forms of interaction of information legislation with sectoral “information” blocks and sectoral codes and has revealed the presence of a “double” dependence of these blocks and the features of the rules on the ratio of general and special norms in this area.

**Key words:** systems theory; information; information legislation; structure and composition of legislation; personal data; general and special legal regimes.

Ref.: 15 titles.

**Введение.** В современных условиях российское законодательство переживает процесс интенсивного совершенствования, что с неизбежностью актуализирует необходимость теоретического осмысления вопросов его системности. Системность законодательства является важнейшим фактором, определяющим эффективность правового регулирования, поэтому обеспечение содержательной согласованности разноотраслевых норм, новых норм между собой, а также последних с существующими нормами приобретает первостепенное значение. Концептуальной основой решения данной задачи, по нашему мнению, должна стать теория систем, применение положений которой позволит с учетом специфики правовой материи в значительной мере продвинуться в достижении указанной цели. Формирование законодательства

как системы предполагает приобретение им признаков системного объекта как единого целого, а также его составляющими — отраслями законодательства, в том числе комплексными. Данный процесс имеет свою специфику применительно к отдельным элементам системы и постоянно сталкивается с целым рядом трудностей.

Преобразование информационного законодательства как комплексной отрасли в систему сопряжено с целым рядом сложностей, связанных, прежде всего, с многообразием информации как объекта, чрезвычайной динамичностью возникающих при этом отношений, а также с необходимостью урегулирования последних как публично-правовыми, так и частноправовыми методами. Поскольку информация проникла буквально во все области жизни общества, то для информационной сферы наряду с формированием единого комплексного нормативного массива характерно и образование отраслевых «информационных» блоков. В связи с этим разработка основных правил функционирования рассматриваемого законодательства приобретает высокую степень актуальности. До настоящего времени комплексный анализ информационного законодательства в аспекте теории систем не проводился.

**Методология и методы исследования.** Целью настоящего исследования является с позиции теории систем определение факторов, влияющих на построение информационного законодательства, установление тенденций его развития и формулирование основных правил его функционирования как системного объекта. Доктринальной основой для написания статьи послужили труды известных ученых по общей теории систем, а также по правовым проблемам, связанным как с общетеоретическими вопросами построения системы нормативного регулирования, так и с анализом состояния и перспектив развития информационного законодательства как комплексной отрасли.

В процессе исследования были использованы как общенаучные, так и частнонаучные методы познания: диалектический, системный, межотраслевой и др.

**Результаты исследования и их обсуждение.** В современной литературе все активнее обсуждаются проблемы системности законодательства. Полагаем, что в качестве методологической основы их разрешения должна быть использована теория систем, поскольку законодательство представляет собой вид системного объекта [1, с. 105; 2, с. 401—402]. Вслед за Л. фон Берталанфи под системой мы понимаем комплекс элементов, находящихся во взаимодействии, обладающий такими его обязательными признаками системы, как наличие множественности элементов и связей (отношений, взаимодействия) между ними [3]. По справедливому утверждению Ю. А. Тихомирова, забвение системного подхода к иерархическому построению права и законодательства приводит к нарушению последовательности в принятии разных правовых актов [4].

Преобразование законодательства в целом, а также его отраслей (в том числе и комплексных) в систему само по себе является сложнейшей задачей, однако трудность ее решения применительно к информационному законодательству в значительной мере усиливается, поскольку сегодня ни одна отрасль права (законодательства) не обходится без использования информационных технологий. В связи с этим наблюдаются две тенденции: с одной стороны, идет интенсивный процесс формирования информационного законодательства как комплексной отрасли, с другой — происходит усиление и разрастание отраслевых нормативных «информационных» блоков. В условиях «разноотраслевого переплетения» норм трудно установить действительный объем и, как справедливо отмечает Л. К. Терещенко, границы собственно информационного законодательства. При этом автор справедливо возражает против включения в его состав так называемых смежных областей, иначе «теряется смысл разработки направления модернизации конкретной сферы законодательства, в частности информационного». При этом мы исходим из предложенной ею идеи об условном делении информационного законодательства на три основных блока: законодательство собственно об информации; законодательство в сфере современных информационных технологий; телекоммуникационное законодательство [5]. По нашему мнению, главным вектором структурного преобразования информационного законодательства должно стать проведение научно обоснованной классификации информации и на этой базе разработка соответствующих общих положений и установление специальных правовых режимов.

С позиции данной теории система имеет как внутренний, так и внешний аспект. Первый аспект выражается в наличии множества элементов (состава системы), связей (отношений) между ними (структуры), целостности (единства), второй — в связи со средой, в которой система существует. Строение российской законодательной системы, как известно, состоит из вертикальной (расположение ее уровней) и горизонтальной (наличие подотраслей, институтов и субинститутов) структур.

Как вытекает из легальных положений, вертикальная структура (состав) информационного законодательства является одноуровневой: согласно ст. 4 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон об информации) [6] оно состоит исключительно из федеральных законов. Однако особенностью информационного законодательства является своеобразное переплетение в нем вертикальной и горизонтальной структур, состоящее в наличии у отдельных его элементов, составляющих горизонтальную структуру, собственной вертикальной структуры (отличной от вертикальной структуры системы). Например, институт персональных данных является многоуровневым, несмотря на то, что в п. 1 ст. 4 Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» (Закон о персональных данных) [7] он понимается как совокупность только федеральных законов. Согласно п. 2 и 3 ст. 4 Закона о персональных данных, по отдельным вопросам допускается издание и иных нормативных правовых актов. Считаем, что в Законе об информации следует предусмотреть более широкую формулировку состава информационного законодательства, учитывающую особенности отдельных его структурных элементов, обусловленные «повышенной» самостоятельностью последних. Специфика вертикальной структуры информационного законодательства налагает свой «отпечаток» и на горизонтальную структуру: соотношение «отрасль—институт» не является прямой и однозначной. Здесь может быть только одно «объяснение»: рассматриваемая отрасль в настоящее время находится на стадии становления и развития [8] и ей только предстоит стать системой.

В информационном законодательстве внешний аспект выражается в его связи с другими отраслями законодательства (конституционным, гражданским, трудовым, административным и другими),

в составе которых активно создаются отраслевые «информационные» блоки. Здесь имеет место так называемое «пересечение отраслей» [9] и, как следствие, образование «зон совместного регулирования». Однако в рассматриваемой сфере «пересечение» не всегда приводит к «совместному» регулированию. Так, правовые режимы защиты персональных данных (Закон о персональных данных) и неприкосновенности частной жизни (Гражданский кодекс Российской Федерации) носят параллельный характер [10]. Между тем связь названных правовых блоков вполне очевидна и, безусловно, требует установления «точек соприкосновения» путем осуществления согласования соответствующих норм.

При построении системы информационного законодательства необходимо учитывать, что эти «информационные блоки» находятся в некоем «двойном подчинении», поскольку они должны отвечать требованиям как отраслевого, так и информационного законодательства. Это означает, что вертикальная структура последнего осложняется влиянием отраслевых кодексов (Гражданского кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации, Трудового кодекса Российской Федерации и др.), которые при «столкновении» норм должны иметь приоритет. Последний тезис основывается на разработанном нами концептуальном положении о том, что отраслевые кодексы в отношении норм своей отраслевой принадлежности, содержащихся в комплексном нормативном правовом акте, имеют приоритет [11].

Внутренний и внешний аспекты информационного законодательства как системы проявляются

и в соотношении общего и специального правового регулирования, имеющего здесь более широкое значение. Дело в том, что специальные правовые режимы (например, режим генетической информации) включают в себя не только нормы, которые собственно «детализируют, конкретизируют положения общих норм» [12] Закона об информации, но и нормы, выходящие по своему содержанию за рамки общего правового регулирования. Сказанное также свидетельствует о «повышенной» самостоятельности элементов информационного законодательства. С теоретической точки зрения этот феномен требует своего осмысления, и методологической основой для его изучения может стать именно теория систем (в части использования положений о многообразии связи «система—элемент» и функциональной роли элемента). Вместе с тем важно на основе серьезного доктринального анализа определить, вызван

ли такой уровень самостоятельности институтов действительной необходимостью или же это связано с несовершенством законодательства.

Как отмечалось, одним из факторов, влияющих на построение системы информационного законодательства, является использование в этой сфере как публично-правовых, так и частноправовых методов регулирования, что требует их разграничения и определения формы взаимодействия [13]. Так, применительно к персональным данным в доктрине дискутируется вопрос о расстановке приоритетов при регулировании, между тем, с нашей точки зрения, необходимо вести речь о путях достижения баланса между публичными и частными интересами [14].

Для формирования информационного законодательства важное значение имеют и положения общей теории систем о распределении ролей элементов в зависимости от их влияния на свойства системы. Безусловно, центром здесь выступает Закон об информации, однако его влияние «ограничивается» указанным приоритетным действием отраслевых кодексов, «повышенной» самостоятельностью институтов информационного законодательства, правилами о соотношении общих и специальных норм.

Не менее важным является и использование принципа минимизации числа элементов системы, так как не вызванное действительной необходимостью разрастание нормативного массива выступает одной из причин «сбоев в системе». Считаем необходимым провести «ревизию» имеющейся нормативной базы, устранив ненужное дублирование и несогласованность правового регулирования.

Важное методологическое значение имеет и решение вопроса о модели построения информационного законодательства. Полагаем, что здесь нужно ориентироваться не на кодификационную модель, как это иногда предлагается в литературе, а на издание «главного» закона, включающего в себя соответствующие общие положения и основы специальных правовых режимов, содержание которых может раскрываться в отдельных законодательных актах [15].

Несмотря на сложность формирования российского информационного законодательства, уже сегодня можно утверждать, что эта комплексная отрасль постепенно, но уверенно приобретает черты системного объекта.

**Заключение.** Изложенное выше позволяет сделать ряд выводов:

1) выявлена необходимость осуществления научно обоснованной классификации информации

в качестве доктринальной основы для определения вектора преобразования информационного законодательства как системного объекта. Предложено двигаться по пути формирования общих положений об информации и специальных правовых режимов отдельных ее видов;

2) определены основные тенденции развития законодательства в сфере информации: активное формирование информационного законодательства как комплексной отрасли и одновременное усиление нормативных «информационных» блоков в структуре отраслевого законодательства. При этом установлено, что последние находятся в некой «двойной» зависимости: они должны подчиняться требованиям не только отраслевого, но и информационного законодательства;

3) охарактеризована главная структурная особенность информационного законодательства, состоящая в своеобразном переплетении в нем вертикальной и горизонтальной структур, проявляющемся

в наличии у отдельных его элементов собственной вертикальной структуры, свидетельствующей о «повышенной» их самостоятельности;

4) сформулированы основные правила функционирования информационного законодательства как системы:

- отраслевые кодексы в отношении норм своей отраслевой принадлежности, содержащихся в актах информационного законодательства как комплексного образования, имеют приоритет;
- правовые режимы отдельных видов информации включают в себя не только нормы, которые собственно «детализируют, конкретизируют положения общих норм» Закона об информации, но и нормы, выходящие по своему содержанию за рамки общего правового регулирования, что говорит об особенностях действия правил о соотношении общих и специальных норм;

- влияние Закона об информации как центрального элемента информационного законодательства «огранивается» приоритетным действием отраслевых кодексов, «повышенной» самостоятельностью институтов информационного законодательства и правилами о соотношении общих и специальных норм;
- использование при регулировании информационных отношений публично-правовых и частноправовых методов предполагает необходимость их разграничения и определения форм взаимодействия;

5) высказана мысль о том, что, несмотря на сложность формирования информационного законодательства, эта комплексная отрасль постепенно, но уверенно приобретает черты системного объекта.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-14073.

### Список цитируемых источников

1. Садовский, В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ / В. Н. Садовский. — М. : Наука, 1974. — 280 с.
2. Кузьмин, В. П. Очерки по диалектическому материализму / В. П. Кузьмин ; отв. ред. Л. Я. Станис. — М. : Наука, 1985. — 479 с.
3. Берталанфи, фон Л. Общая теория систем — критический обзор / Л. фон Берталанфи ; пер. Н. С. Юлиной // *General Systems*. — 1962. — Vol. VII. — P. 1—20.
4. Тихомиров, Ю. А. Нормативное регулирование: взлет или кризис? / Ю. А. Тихомиров // *Журн. рос. права*. — 2006. — № 4. — С. 96—102.
5. Терещенко, Л. К. Модернизация информационных отношений и информационного законодательства : монография / Л. К. Терещенко. — М. : Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2013. — 227 с.
6. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ : в ред. от 03.04.2020 // *Рос. газ*. — 29.07.2006. — № 165.
7. О персональных данных : Федер. закон Рос. Федерации от 27.07.2006 № 152-ФЗ : в ред. от 24.04.2020 // *Рос. газ*. — 29.07.2006. — № 165.
8. Михайлова, И. А. Персональные данные и их правовая охрана: некоторые проблемы теории и практики / И. А. Михайлова // *Законы России: опыт, анализ, практика*. — 2017. — № 10. — С. 11—18.
9. Кабрияк, Р. Кодификации / Р. Кабрияк ; пер. с фр. Л. В. Головки. — М. : Статут, 2007. — 476 с.
10. Савельев, А. И. Научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону «О персональных данных». — М. : Статут, 2017. — 320 с.
11. Рузанова, В. Д. Теоретические основы иерархической зависимости гражданско-правовых законодательных актов / В. Д. Рузанова // *Власть закона*. — 2012. — № 1 (9). — С. 154—167.
12. Поленина, С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / отв. ред. Р. О. Халфина — М. : Наука, 1979. — 205 с.
13. Яковлев, В. Ф. Россия: экономика, гражданское право (вопросы теории и практики) В. Ф. Яковлев. — М. : РИЦ ИСПИ РАН, 2000. — 224 с.
14. Петрыкина, Н. И. Правовое регулирование оборота персональных данных: теория и практика / Н. И. Петрыкина. — М. : Статут, 2011. — 134 с.
15. Иванцова, Ю. Г. Сближение информационного законодательства с информационным правом — основное направление совершенствования информационного законодательства / Ю. Г. Иванцова // *Административ. право и процесс*. — 2018. — № 3. — С. 161—169.

Поступила в редакцию 25.09.2020