

Волков Ю.В[1].

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СВЯЗИ В СИСТЕМЕ ИНФОРМАЦИОННОГО КОДЕКСА[2]

В статье рассмотрены основные вопросы, связанные с проблемой кодификации информационного законодательства. Вопрос о необходимости унификации терминов: кодификация консолидация, информация и связь. Другой вопрос – это соотношение терминов и их содержания, в первую очередь, применительно к терминам в отрасли связи, начиная с термина связь. Очередной вопрос – это соотношение понятий информация и связь применительно к проблеме кодификации. Отмечена низкая активность исследователей телекоммуникационной сферы. Намечены основные решения перечисленных вопросов.

Ключевые слова: информация, кодификация, консолидация, связь, унификация.

Перед началом любой работы мастер проверяет и готовит к работе инструменты (производит заточку, поверяет измерительный инструмент, калибрует его и т.д.). В сфере юриспруденции сравнимым мероприятием можно признать процесс уточнения понятий, которые в дальнейшем планируется применять, в частности, в ходе процесса кодификации информационной сферы. В первую очередь это относится к законодательной технике. Процессы совершенствования законодательства носят, в зависимости от содержания, разное, привычное слуху российского юриста, наименование: инкорпорация, консолидация, кодификация. Являются ли эти процессы различными по своей сути? Рассмотрим основные подходы.

По мнению Рене Давида слово «кодекс» широко используется для наименования компиляций, группирующих и излагающих в систематизированном виде правила, относящиеся к одной определенной области[3]. Он же полагает, что идея кодекса вызвала к жизни юридический позитивизм, усиленный национализмом, и разрушила первоначальную идею права – нормы по своему существу наднациональной[4]. Ведущий российский правовед С. С. Алексеев рассматривал кодификацию как «...вид правотворчества, при котором обеспечивается единое и упорядоченное нормативное регламентирование данного вида общественных отношений путем

издания единого, юридически и логически цельного, внутренне согласованного нормативного акта (Основ, Кодекса), выражающего юридическое своеобразие и содержание соответствующего подразделения системы права»^[5]. Он же рассматривал инкорпорацию как «...способ собирания воедино действующих нормативных актов...», а также «...в качестве промежуточной ступени, подготовительной стадии к системному правотворчеству – кодификации»^[6]. Белорусские учёные С. Г. Дробязко и В. С. Козлов констатируют, что консолидация – это объединение нескольких нормативно-правовых актов в один укрупненный акт... объединяемые акты утрачивают силу и вместо них действует вновь созданный укрупненный нормативный акт^[7]. Они же определяют кодификацию, как это деятельность направленную на упорядочение действующего законодательства, его коренную переработку и принятие нового нормативно-правового акта^[8]. Результатом процесса кодификации по их мнению является кодификационный акт, который обладает следующими отличительными чертами: регулирует наиболее существенные отношения; обеспечивает стабильность; регулирует комплексную сферу общественных отношений; нормативный акт логически стройный, внутренне согласованный значителен по объему, сложен по своей структуре, подразделяется на части, разделы, главы состоит из множества статей, каждая статья состоит из одной или нескольких правовых норм^[9].

Позиции ученых 80-х годов XX века (С. С. Алексеева и Р. Давида) существенно не отличаются от позиций ученых начала XXI века (С. Г. Дробязко и В. С. Козлова), но существенно отличаются от практики, которая складывается в настоящее время. При всём этом в документах представленных на сайте Министерства юстиции Канады термины консолидация и кодификация представлены в рамках одного документа выполненного на двух языках: английском и французском. Названные законы и подзаконные акты имеют официальный статус, консолидированы по состоянию на 1 июня 2009 года и могут быть использованы «для целей доказывания». Таким образом, наименование процесса совершенствования законодательства об информации и

связи, а также его содержание занимают первое место в очереди на уточнение понятий.

Следующая группа терминов, которая требует уточнения – информация и связь. В российском законодательстве и в законодательстве международном, ратифицированном Россией, его содержание не совпадает в полном объеме. Так, например: *аэронавигационная информация* – передача (сообщение) аэронавигационных данных[10]. В соответствии с базовым законом Об информации: – *информация* – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления[11]. Контекст определения *информация* в международном акте – **деятельность** по передаче данных. В федеральном акте информация – сведения, т.е. **объект**. Если исходить из того, что все виды информации являются частью общего понятия информации, то контекст должны быть единым: либо деятельность, либо объект. В противном случае будет логическое противоречие. О способах устранения таких противоречий однозначно сказано в части 4 статьи 15 Конституции РФ[12]. Оно должно быть устранено в пользу международного договора. Естественно, что в кодифицированный акт предпочтительно вносить непротиворечивую формулировку определения *информации*.

Существование в законодательстве весьма широкого контекста термина *информация* в ходе дискуссии на конференции отмечал и профессор А. В. Нестеров.

Термины относящиеся к отрасли связи также требуют уточнения (связь, коммуникация, сеть связи и т.д.). Рассмотрим лишь несколько примеров. Весьма привычный для отраслевых специалистов термин «связь» формально означает (для них) деятельность по установлению соединения между абонентами и передаче сообщений (почтовых, радио, электронных). Но и в корпоративной среде этот термин вызывает неоднозначную реакцию и является предметом значительного по объему отраслевого фольклора. Тем не менее, для большинства, в том числе учёных, данный термин обозначает нечто иное. Так

философское понимание связи включает множество понятий: связь как взаимодействие; связь как всеобщая зависимость и основание обмена смыслами; связь как условие взаимодействия и т.д. В результате такого рассмотрения можно констатировать, что термин «связь» является более обширным по объему и функциональным свойствам, обладает гораздо большей смысловой нагрузкой чем термины «информация» и «право». Можно ли после этого утверждать, что *связь* должна быть частью *информации* в процессе кодификации законодательства об информации и связи? Данный вопрос также необходимо решать до или непосредственно в процессе кодификации. Для практических целей регулирования предлагается рассматривать *связь* в узком смысле, заменив термин другим – *телекоммуникации*. Отсутствие полного совпадения не мешает выстроить более удачную связку терминов *информация – телекоммуникация (связь, для краткости)* для дальнейшей кодификации. При этом возможны несколько направлений, а именно: 1) *связь – часть информации*; 2) *информация – часть связи(ей)*; 3) *информация и связь – компоненты более общего явления*. В данном исследовании за основу принято первое положение: *телекоммуникация (связь) как сфера – часть информации (информационной сферы)*. Профессор А. П. Ершов в понятие инфосфера включал: средства телекоммуникации, компьютерные средства и информационные ресурсы[13]. Этот подход мы также можем использовать в качестве опоры. О значении информации и информационной сферы достаточно полно отозвался профессор А. Н. Швецов из Института системного анализа РАН. Он констатировал, что «... суть информационного общества сводится к тому, что в дополнение к традиционному для теорий постиндустриального общества делению экономики на первичный (сельское хозяйство), вторичный (промышленность) и третичный (сфера услуг) сектора добавляется еще один – информационный – сектор, который и становится системообразующим»[14]. Данного контекста придерживаются большинство исследователей, но иные позиции по данному вопросу также имеют право на исследование и рассмотрение. Соответственно будет правомерным поставить вопрос о

необходимости унификации терминов.

Существование системообразующего сектора должно отразиться в праве соответствующим актом, систематизирующим отраслевые нормы. Что касается соотношения понятий информационная сфера и телекоммуникаций. Тем более, что большинство как российских, так и западных учёных также включают сферу телекоммуникаций в информационную сферу. И. В. Соловьёв полагает, что информационная сфера может быть разделена на пять предметных областей деятельности, в том числе создание и применение информационно-телекоммуникационных технологий[15].

Предмет регулирования – это ещё один вопрос, который требует разрешения в процессе совершенствования законодательства. Какие отношения включать в законодательство об информации и связи (их границы, объем, состав и т.д.). Имеет ли смысл выделять законодательство о связи из общего информационного законодательства? Однозначного и быстрого ответа на данный вопрос практика не даёт. Решение его, как представляет, неотделимо от ответа на следующий вопрос. Вопрос о составе предметной сферы законодательства о телекоммуникациях. Данный вопрос можно рассматривать отдельно, либо вместе с вопросом о способах совершенствования законодательства об информации. Направлений решения в этом случае может быть несколько. Предлагаются следующие: 1) совершенствовать телекоммуникационное законодательство необходимо строго в соответствии с вектором совершенствования законодательства об информации; 2) совершенствовать телекоммуникационное законодательство вне зависимости от форм и методов совершенствования законодательства об информации. Исследователи Е. А. Голубицкая, В. С. Никифоров полагают, государственное регулирование универсальных телекоммуникационных услуг не имеет перспектив, либерализация телекоммуникационного сектора угрожает её существованию, при этом они убеждены социальной значимости гарантий доступа к информации на основе телекоммуникаций[16]. Таким образом авторы констатируют двойственную ситуацию: с одной стороны, регулирование

телекоммуникационных услуг должно быть передано «на усмотрение рынка» ; с другой стороны, социальная значимость услуг в сфере телекоммуникаций такова, что государство, как регулятор, обязано присутствовать на рынке услуг для обеспечения доступа граждан к информационным услугам посредством телекоммуникаций. Ситуация, весьма однозначно, напоминает ситуацию с монетизацией социальных льгот в период начала 90-х годов прошлого столетия в России. В тот период переход от отказа государства от и предложение заменить льготы деньгами разрушило практически всю социальную сферу. на монетарное обслуживание Применительно к сфере телекоммуникаций возможен двойной удар. Первый связан с отсутствием средств на доступ к сети, второй – с отсутствием опыта работы в сети и отсутствием соответствующего оборудования.

Очередным вариантом анализа процессов кодификации может быть сравнительный анализ российского и зарубежного законодательства о связи (телекоммуникациях). Обозначим основные моменты, поскольку полный, развёрнутый анализ предполагает отдельное самостоятельное исследование и цикл специальных статей. В данной работе наметим только основные пункты предполагаемого исследования. Российское законодательство о связи состоит из двух основных актов: о связи и о почтовой связи. Законодательство о телекоммуникациях не выделено из отраслевого законодательства о связи. В дополнение и во исполнение законодательства принято множество подзаконных актов. Часть актов, более сорока, составляют устойчивое ядро и носят наименование – *Правила*. Они регулируют основные услуги и ключевые этапы деятельности в отрасли. Остальные, общим количеством более двухсот, регулируют отдельные моменты. Современное состояние российского законодательства о связи можно охарактеризовать как развивающееся. Для целей кодификации, возможного включения отраслевого законодательства в информационный кодекс представляется необходимым провести одновременную или предварительную унификацию терминов и объединение разрозненных норм в один блок. Примеров решения вопроса кодификации за

рубежом – несколько. В США телекоммуникационное законодательство, сформированное в 1934 году на основе отдельных законов, инкорпорировано в Свод федеральных законов США. Оно составляет более тысячи статей, изменялось и дополнялось в 1996 и 2003 годах. Основные разделы: телеграф, подводные кабели, радиотелеграф, радио коммуникации, системы спутниковой связи, национальная администрация телекоммуникаций и информации, цифровые и иные коммуникации, кабельное телевидение. Почтовое законодательство составляет отдельную главу. Сравнимый объем телекоммуникационного законодательства, более тысячи статей составляет законодательство Объединённого Королевства Великобритании и Северной Ирландии (UK). Существовавшие с 1865 года отдельные акты объединены путём консолидации (приведены в соответствие, но продолжают существовать раздельно) единой задачей, графически и содержательно в 2013 году. Сравнимые процессы годом ранее проведены в британских доминионах (Австралии, Канаде).

Анализ отдельных вопросов проблемы кодификации информационного законодательства позволяет сделать несколько обобщений.

1. Унификация, как процесс уточнения терминов и содержания их понятий, – является необходимым, предварительным, либо первым этапом совершенствования законодательства об информации и связи.

2. Сводный документ (Информационный кодекс) может быть представлен в виде кодекса свода законов, консолидированных законов и подзаконных актов.

3. Отношения в сфере связи имеют сложную структуру. Требуется весьма четкое разграничение телекоммуникационных и информационных отношений. Законодательство о связи может совершенствоваться как на основе структуры отрасли так и на основе общего информационного законодательства. Общественные отношения, которые формируются в сфере связи, представляют собой самостоятельный, структурированный и весьма специфический объект. В

настоящий момент данный объект в полном объеме не регулируется какой-либо отраслью права.

4. Научные исследования об отраслевом законодательстве (о связи) составляют малозначительный процент от всех исследований в информационном праве. Данное направление требуется развивать более активно.

[1] Волков Юрий Викторович, доцент кафедры информационного права Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент. Автор благодарен профессору И.Л. Бачило и профессору П.У. Кузнецову за дискуссии и поддержку оказанные в процессе написания данной работы.

[2] Настоящая работа подготовлена на основе доклада Волков Ю. В. «О совершенствовании законодательства в сфере связи» на международной конференции «Систематизация и кодификация информационного законодательства» (13-14 марта 2014 года ИГП РАН г. Москва)

[3] Рене Давид. Основные правовые системы современности. Перевод с французского доктора юридических наук профессора В. А. Туманова. М.: Прогресс, 1988. § 83.

[4] Там же §49, §50.

[5] Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. В 2-х томах. Т. 2-й. – Свердловск, СЮИ. 1973. С. 106-107.

[6] Общая теория права. В 2-х томах Т. 2. – М.: Юр.лит. 1982. С. 259.

[7] Дробязко С. Г., Козлов В. С. Общая теория права Минск, 2003. С. 180 – 181.

[8] Там же.

[9] Там же.

[10] См.: Договор об обеспечении полетов авиации вооруженных сил государств - участников Содружества Независимых Государств аэронавигационной информацией (Москва, 25 января 2000 г.) // Собрание законодательства РФ, 2003. № 12. Ст. 1060.

[11] См.: Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ Об информации, информационных технологиях и о защите информации // Собрании законодательства РФ, 2006. № 31. Ч. I. Ст. 3448.

[12] «Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.» См.: Статья 15. Конституции Российской Федерации // Росс. Газета, 1993. 25 декабря. (№ 237).

[13] См.: Ершов А.П. Информатизация: от компьютерной грамотности учащихся к информационной культуре общества // Коммунист, 1988. № 2. – С. 82–92.

[14] Швецов А.Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и в России // Российский экономический журнал, 2010. № 4. С. 35.

[15] Соловьёв И.В. О происхождении и содержании понятия «инфосфера». Инфосфера как объект исследования наук об информации // Фундаментальные исследования, 2013. № 6. С. 66-71.

[16] Голубицкая Е. А., Никифоров В. С. Эволюция механизмов универсального обслуживания в телекоммуникациях: международный опыт // Российский внешнеэкономический вестник 2009 № 2. С. 25-31.