

ИТОГИ СЕМИНАРА « КАТЕГОРИИ И ПОНЯТИЯ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРАВЕ»

В Институте государство и право РАН в феврале этого года прошел очередной, третий, теоретический семинар по информационному праву под руководством доктора юридических наук, профессора И.Л. Бачило.

В работе семинара приняли участие более шестидесяти специалистов по информационному праву, преподавателей вузов, представителей органов исполнительной власти из Москвы, Санкт-Петербурга, Екатеринбурга, Саратова, Воронежа, а также из Белоруссии.

С вступительным словом, которое было посвящено **современным проблемам категорий и понятий в информационном праве**, выступила И.Л.Бачило. В любой науке, отметила И.Л. Бачило, построение системы проблемных вопросов, подхода к их рассмотрению и решению требует определенной дисциплины. Проблемы категорий и развивающих их понятий, важных для правопонимания в информационной сфере, затрагиваются постоянно. Однако, за 2005г. произошло немало знаковых событий, которые существенно обостряют значение данного вопроса в практическом аспекте. Прежде всего, это важно для законотворческой деятельности, которая значительно активизирована за последнее время. Стоит обратить внимание на успехи и проблемы в секторе ИКТ, который к настоящему времени во всех развитых странах занимает ведущее место в экономике. Одновременно с продвижениями в разных направлениях развития ИКТ в международном и российском аспекте нельзя не учитывать и обострение проблем информационной безопасности. Только за последнее время СМИ и Интернет **обострили проблему свободы информации**. Кроме фона реальных событий, на котором развивается работа по совершенствованию законодательства в информационной сфере важно учитывать и то, чем характеризуется организационная и методологическая основы государственной деятельности в этой области. А также важно понимать, что совершается сегодня в самом информационном законодательстве России.

Для укрепления методологической и организационной основы законодательства значимы следующие факты. Положено начало в реализации Концепция использования ИТ в деятельности ФОИВ и Концепции административной реформы, утвержденной Правительством РФ в октябре 2005; вступает в действие вторая очередь ФЦП «Электронная Россия». В укреплении методологической основы законотворчества и правоприменительной практики в целом и в области информатизации существенное значение имеет Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о состоянии законодательства РФ 2004 г., а также подготовка нового доклада по состоянию за 2005г. Именно здесь закладываются стратегические планы и подводятся итоги правоприменения за прошедший год. Нельзя не заметить продвижения в области мониторинга законодательства и правоприменительной практики, что также работает на совершенствование состояния законности и решение новых задач в области правового регулирования процессов развития страны.

Наращивают потенциал и формы общественного обсуждения проблем развития российского законодательства. Непрерывным потоком идут конференции научного и научно-практического направлений. Организация Общественной палаты России еще один пример усиления институтов российского гражданского общества на пути дальнейшего развития демократии и правовой культуры.

Непосредственно в круге информационного права необходимо отметить подвижки в разработке новых проектов федеральных законов в этой области. Опоздание в создании правовых механизмов в системе отношений, связанных с информацией и информационными технологиями, в их использовании в сетевых структурах обмена, информацией тормозят и социальные и экономические процессы, не способствуют развитию политической и культурной жизни.

Конечно, на пером плане находятся проекты таких законов как ФЗ « Об Информации, информационных технологиях и защите информации», проект ФЗ о дополнении и изменении ФЗ « Об электронно-цифровой подписи», о связи ЭЦП с контентом электронного документа; проект ФЗ О ратификации Конвенции ЕС «О персональных данных» и проект ФЗ и его прохождение в Государственной Думе «О персональных данных». Внимание специалистов по информационному праву возбуждено и подготовкой концепции Информационного кодекса Российской Федерации.

Опубликование Типовой инструкции по делопроизводству в ФОИВ (Приказ Минкультуры от 8 ноября 2005г. № 536)¹ вызывает двойственную реакцию. С одной стороны, это большая подвижка в решении проблем документирования информации и организации документооборота, в том числе и электронного. А с другой, рождение новых вопросов. Например, почему это касается только федеральных органов исполнительной власти. Что будут делать субъекты РФ. Создавать свои правила? Нормативный акт на уровне приказа министерства, в данном случае, предписывает правила подготовки проектов законов Российской Федерации, проектов актов Президента РФ, правительства РФ. Это лишний раз подтверждает, что назрел вопрос не только о подготовке ФЗ о законах, но и нормативных правовых актах в целом. Во всей их системе для страны. Это проблема упорядочения правовой информации. Она касается и законотворчества в области информационной сферы.

Характеризуя фон, на котором рассматриваются вопросы информационного законодательства и проблемы категорий и понятий в этой области, нельзя забывать о развитии научной и учебной дисциплин в информационном праве. Напомним о потоке диссертаций по этой проблематике, который наступает время проанализировать и подвести некоторые итоги; о появившихся новых монографиях, опубликованных за 2004-2005 гг, о новой редакции учебника по информационному праву ИГП РАН, а также большому числу учебников самых разных уровней подготовки², о необходимости выработки федерального стандарта по этой учебной дисциплине.

Почему предметом Семинара избрали категории и понятия? Короткий ответ на этот вопрос дал еще Декарт. *«Если мы сойдемся в определении, мы избежим очень многих трудностей»*. Понятия: «свобода», «государство», «гражданское общество», «насилие», «терроризм», «коррупция», «угрозы» и информация во всех областях жизни общества в ее позитивном и негативном проявлении обязывают привлечь внимание к теме семинара. Категория «информация» - это то, что сегодня определяет судьбу правового регулирования в информационной сфере, но определяет уровень информационной безопасности во всех сферах жизни общества.

Категория – то, что стоит на вершине иерархической лестницы человеческих понятий. Источник понятия – материальный мир, это - общее, что присуще всем предметам данного Рода или Вида, оно выражает сущность вещей. Какие категории требуют определения в первую очередь и для чего?

Каждый из упомянутых выше проектов ФЗ нуждается в системе понятий, находящихся в разных связях и зависимостях. Так, категории: *свобода*, свобода в праве, свобода в информационном праве – линия и связь, которая нуждается в осмыслении. На первом плане находится, как уже сказали, *информация как категория* и ее формы представления через понятия: документированная, устная, визуальная, виртуальная (*контрадикторные связи*). Сегодня знаем много форм, идущих из одного *корневого понятия* «информация», образуемых по разным признакам объединения и разъединения (конъюнкции, дизъюнкции) информации. Так, документированная (записанная) информация образует цепочку *соподчиненных понятий*: запись, документ, фонд, массив, база данных в ИС, в АИС.

Информация, сформированная как совокупность сведений по признаку субъекта или ее назначению (содержанию) РЕСУРС: чей и для чего? Здесь возникает своя цепочка

¹ Российская газ. 7 февраля 2006 г.

² Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник/Под ред. Академика РАН Б.Н. Топорнина. 2-ое изд. – СПб: 2005. – 725с.; Учебное пособие по Государственной Тайне и ее защите в Российской Федерации под общей ред. М.А. Вуса и А.В. Федорова. 2-ое перераб. и доп. Изд. СПб. 2005, 623с.

понятий. Предлагаемое толкование термина «информация» в проекте ФЗ « Об информации, информационных технологиях и защите информации» как «сведения, сообщения и данные» представляется не корректным. Объяснить один термин через три, не имеющих однозначного толкования, невозможно.

Информационные ресурсы, формируемые по признаку содержания: правовые, технические научные, статистические, финансовые, СМИ и т.д, равным образом создают свой круг проблем. Информационные ресурсы, формируемые по признаку субъекта - обладателя (обратим внимание: с его правом собственности, владения, с полномочиями исключительного права). Еще один срез систематизации информационных ресурсов по целям: знания, ресурс управления, ресурс рынка, ресурс производства и т.п.

Сам, предложенный разработчиками для этого проекта, термин *обладатель требует прояснения и не является самостоятельным*. Если мы в проект вводим только термин «обладатель» даже «законный обладатель», без указания на его статус в качестве собственника, владельца и т.д., то еще не образуем понятие, которое будет работать в практике правоотношений и правоохранительной системы.

В связи с проблемой понятий в информационном праве выносим на обсуждение вопрос *о связи категорий и понятий с правовыми дефинициями*. Представляется, что в информационном праве для обозначения предмета отношений возможно принять *одну дефиницию, синтезирующую все организационные материальные и нематериальные формы информации*. Подобно тому как в гражданском праве предметная сфера материально выраженных форм различных предметов отношений обозначена термином «*имущество*», в информационном праве возможно все многообразие выражения информации можно выразить одним термином - «*информационный объект*». Все виды сведений, представляемые как документы, записи в сложных, составных документах – регистрах, реестрах и т.п., информационные ресурсы баз данных, информационные ресурсы, аккумулируемые в банках данных, в информационных системах, могут быть отражены этим понятием –«информационный объект». Конечно, в конкретных отношениях это понятие будет облекаться в реальные формы предмета, вызывающего взаимодействие прав и обязанностей конкретных субъектов.

Создается цепочка зависимых определений. Категория «*информация*» обозначает сведения о предметах, лицах фактах, явлениях, процессах независимо от формы их представления и их способность быть преобразованными в сообщении Она рождает соподчиненное понятие «*информационные ресурсы*». По сути -это выделенная совокупность документов, массивы документов в базах данных и иных системах, фонды, коллекции, библиотеки, архивы и т.п. предметы, включаемые в сферу социальных отношений и находящиеся в ведении и законном владении определенного субъекта. Эти понятия работают как в организационном, техническом, научно-практическом, так и в правовом восприятии и оценке реальностей. Они многообразны до бесконечности. Для переноса их в юридическую практику, особенно в нормативную область регулирования можно использовать дефиницию: «*информационный объект*». Она означает любую форму представления зафиксированной информации, включая письменно выраженное содержание информационных технологий в качестве предметов правовых отношений. Это понятие, преобразованное в правовую дефиницию, может быть сформулировано как : «*информационный объект - это предмет правовых отношений в информационной сфере, выраженный документом в его разных модификациях, БД, информационным ресурсом ИС или АИС с учетом статуса конкретного обладателя и категории информации по доступу*».

Аналогично могут быть проанализированы такие понятия как «информатизация» (как вид деятельности и как процесс); «виртуальная информация», информация в Интернет и пр. Замечу только, что утрата термина «информатизация» в названии ФЗ, который предложен Минсвязи и одобрен Правительством РФ, сужает сферу действия закона и выводит за его пределы все отношения, которые связаны с процессом реализации как ФЦП «Электронная Россия», так и инновационные процессы на основе ИТ во всех направлениях жизни общества. Это особенно касается идеи вывода инноваций на основе ИТ в системах публичной власти и управления или перевода деятельности аппарата публичных структур на рельсы только гражданско-правовых отношений.

Еще один вопрос в связи с темой семинара. Он касается связи: *категория - понятие – дефиниция - суждение*. Суждение - субъективное (индивидуальное или

групповое) понимание вещей и процессов. Не сильно ошибаясь можно утверждать, что современное законодательство в значительной мере зиждется на суждениях, возникающих не только из корысти, но и на основе личных амбиций.

Более тщательному исследованию подлежит категория «свобода». Свобода в философском, бытовом понятиях, свобода в праве, в информационном праве. В 2005г. мы начинали эту дискуссию, но и сегодня она затмила другими, более материальными категориями предмета отношений в информационной сфере и объекта правового регулирования в правоотношениях. Между тем, понятие свободы в информационных отношениях часто становится источником правонарушений. Можно сказать, что это конфликтообразующая категория, в принципе. Решение проблем в этой плоскости зависит от теории вопроса о роли государства в создании гражданского общества и его места в этом феномене. Если жить под флагом лозунгов «меньше государства» (государственной власти, а значит и «права», закона), то получим один результат. Он приближает общество к состоянию анархии и хаоса. Если принимаем иную конструкцию, и ориентацию на организационную, а не принудительную роль публичных институтов, включая и государственные, получим иной результат.

После такого предварительного обзора предмета настоящего семинара развернулась дискуссия его участников. В силу сложившихся обстоятельств прохождения проектов важных законов в Государственной Думе, эти проекты ФЗ « Об информации, информационных технологиях и защите информации», « О персональных данных» стали полигоном для обсуждения проблем понятий в информационном праве.

В дискуссии заняли приоритет вопросы о комплексном характере правового регулирования информационных отношений. *А.А. Стрельцов* подчеркнул, что информация в равной мере является объектом методов публичного и гражданского права. В гражданско-правовых отношениях информация выступает в качестве вещного объекта (ценные бумаги, деньги) добавим – документ, либо результата интеллектуальной деятельности, представленного в объективной форме и обособленного от смежных объектов. По поводу необъективированной информации, правовое регулирование в том числе и методами договорного права, представляется неэффективным. В публичных отношениях информация выступает в качестве сведений, т.е. содержательной части информации, передаваемой в форме сообщений. В связи с этим, в рамках базового закона представляется некорректным отдавать предпочтение гражданско-правовым аспектам регулирования оборота информации.

Собрание единодушно выразило мнение о необходимости включения в проект ФЗ более точное определение информации, нежели предложенное разработчиками проекта, а также сохранения в тексте закона понятия и термина « информационные ресурсы». Значительное внимание было уделено вопросам правового режима информационных ресурсов. *О.А. Городов* затронул вопросы о применении договорных отношений преимущественно для информации ограниченного доступа, более строгого учета степени ограничения доступа (в частности для государственной тайны), призвал уделить внимание вопросам смены правового режима для ограничения доступа. Продолжая эту тему, *А.Е. Помазев* остановился на вопросе об процессуального регулирования порядка доступа к информации.

«Опасно взрывать уже сложившуюся систему правового регулирования информационной инфраструктуры (связи документов, баз данных, банков данных, ИС отраслевого и регионального уровней – сказал *В.Н. Лопатин*. К настоящему времени уже действуют почти 30 законов субъектов РФ, около тысячи подзаконных актов, регулирующих информационную сферу отношений в стране. Проект закона, игнорируя тему информационных ресурсов, не работает на укрепление правового регулирования. *С.И. Семилетов* (кандидат юридических наук, Институт государства и права РАН) посвятил свое выступление и подготовленный доклад проблеме баз данных с учетом их сложной структуры и значения в качестве аккумуляторов информационных ресурсов, а также вопросам документа как формы представления информации, включая электронный документ.

Проблеме управления информационными ресурсами уделил внимание и заместитель руководителя ФАИТ *Загорский И.И.* Главное в укреплении содержания при наполнении ИБ и ИС. В настоящее время должного внимания не уделено контенту ИБ. Закон о правовой охране программ для ЭВМ и БД в центре имеет технологическое обеспечение -

программный продукт этих объектов. Помехой в решении вопроса о должном наполнении БД и ИС отраслевых систем выступают и административные решения. Нет должного согласования функций и полномочий министерств и федеральных агентств. Например, министерства не имеют права вмешиваться в работу агентств, а последние лишены права издавать нормативные акты. Согласование их действий хромает. Создается правовой вакуум там, где нужны оперативные решения.

Заведующий кафедрой информационного права и естественнонаучных дисциплин УрГЮА *Кузнецов П.У.* призвал консолидировать работу образовательного стандарта по информационному праву. Он также остановился на проблеме соотношения свободы информации и права на информацию. Свобода как социальный эквивалент и всеобщее мерило поведения нашло свое воплощение в Конституции РФ (п.3 ст.17). Однако такая конструкция выбора варианта *поведения каждого соизмеримого с интересами других субъектов*, к сожалению, пока недостаточно используется законодателем при разработке законопроектов в информационной сфере.

Многие выступающие касались вопроса Информационного кодекса (*Г.Т. Артамонов, М.И. Паршуков, П.У. Кузнецов, И.Л. Бачило*). Пока нет единства в правовых дефинициях, правовых категориях и понятиях. Нет и устойчивой методологической основы. Если проект ФЗ «Об информации...» отвергает почти все базовые понятия действующего закона 1995 г. и стремится их подменить новыми, то концепция Кодекса целиком выстроена на позициях действующего ФЗ. Кроме того, против поспешности создания Кодекса играют такие обстоятельства как высокая динамичность самих отношений, пробелы в законодательстве, быстрая смена технологий, расширение информационного пространства и необходимость гармонизации нормативной основы в этой области с учетом процессов глобализации. *П.У.Кузнецов* считает, что крупной проблемой информационного права является логически выстроенная систематизация информационного законодательства. Ее решение должно следовать классическому подходу: от формирования крупных законов к кодифицированному акту. Этот путь еще не пройден законодателем. Поэтому вначале необходимо создать систему основных законов, предметом которых должны стать однородные общественные отношения. После их «апробации» на практике можно приступить к формированию информационного кодекса, если будет в этом острая необходимость.

В.А.Грибанов, директор Центра интеллектуальной собственности УрГЮА предложил решение проблемы свободы информации, используя теоретическую конструкцию правовой защиты информации, элементами которой могут быть представлены различные виды «информации ограниченного доступа», в том числе конфиденциальной информации, информационных продуктов интеллектуальной деятельности, а также запрещенных к использованию в гражданском обществе сведений и сообщений.

Доктор технических наук *А.Б. Антопольский* обратил внимание на проблему субъектов и их правовой статус в информационной сфере. В законе эта проблема не должна остаться в тени. Многие реально существующие организации не вписываются в схему, предложенную в проекте нового ФЗ. Особо отмечена необходимость разграничения субъектов публичных и частных сфер деятельности. Необходимо четче прописать взаимодействие публичных и гражданско-правовых методов в регулировании отношений разных субъектов.

Значение обсуждаемой проблемы понятий в информационном праве и законодательстве для обучения студентов, а также для совершенствования практики работы субъектов государственного и местного управления поддержала *Н.Н. Ковалева*. Она высказала и поддержку предложения о введении понятия «информационный объект», а также более глубокой проработки проблемы Банков данных для разных категорий информации их взаимодействия в системах управления по части соблюдения режима персональных данных. Ею подчеркнута значимость обновления законодательства в целях повышения культуры и дисциплины в работе с информацией.

Представитель Института государства и права (ИПГ) РАН, кандидат юридических наук *А.А.Антопольский* отметил, что практика применения норм информационного законодательства часто сталкивается с трудностями при квалификации информации как объекта правоотношения. Это связано с недостаточной проработкой теоретических

вопросов, а также отсутствием должной квалификации объекта правоотношений в законодательстве.

Научный сотрудник ИПГ РАН *А.Г. Арешев* затронул проблему персональных данных в свете обсуждения законопроекта по этому вопросу в Государственной Думе. Целью законопроекта является создание общих для всех требований к работе с персональными данными. Это тем более актуально, поскольку на данный момент персональные данные собираются и используются самыми разными организациями, но ответственности за их использование никто не несет. Магазины бытовой электроники, автосалоны, аптеки, гастрономы собирают информацию о гражданах для заполнения дисконтных карт. Не исключено, что эта информация попадет в руки мошенников. Вместе с тем, редакция названного законопроекта в настоящее время не может в полной мере обеспечить решение существующих проблем. Требуется дополнительной работы вопросы по определению используемых терминов и понятий, расширение сферы действия закона, включая регулирование порядка использования и распространения персональных данных. Он предложил ряд мер по предотвращению утечки персональных данных из систем госсектора и МСУ.

К проблеме регуляторов массовой информации в Интернет привлек внимание сотрудник ИПГ РАН, кандидат юридических наук *В.Н. Монахов*. С учетом состояния культуры обращения информации необходимо модернизировать регуляторы свободы информации. Пора сменить акцент на проблему «как» освещать и использовать информацию надо перейти к проблеме «что» и для чего освещать. Более остро стоит вопрос об ответственности. И для сферы СМИ, включая и Э-СМИ стоит проблема точного понятия термина «распространять». Ответственности операторов только за доставку информации недостаточно. Они ответственны лишь за доставку, но не за контент. Он дал анализ Постановления Пленума Верховного Суда от 24 февраля 2005г., касающегося защиты чести и достоинства человека в связи с работой прессы. *Монахов В.Н.* привлек внимание к изучению зарубежного опыта в поиске подхода к использованию киберпространства.

Проблему выработки определенной идеологии в области развития информационного права затронул *А.А. Демин* (кандидат юридических наук, МГУ).

Весь спектр затронутых в процессе работы семинара позволил сделать вывод о недостаточной готовности тех проектов обновляемых и вновь разрабатываемых законов по проблемам информации и информатизации. Активно звучали предложения о составлении предложений по итогам работы этого заседания для Государственной Думы. Однако, события ближайших дней после семинара показали, что сложившееся общественное мнение, звучавшее в этом же ключе в процессе парламентских слушаний в январе 2006г. в связи с обсуждением варианта проекта Минсвязи по ФЗ «Об информации, информационным технологиям и защите информации», возымело действие. 16 февраля было опубликовано решение вернуть проект на доработку с учетом замечаний Президента РФ³. А на следующий день, 17 февраля было опубликовано аналогичное предложение относительно проекта ФЗ «О персональных данных»⁴.

³ Путин вернул закон // «Ведомости». - 16 февраля 2006.

⁴ Дорохов Р. Президентская отсрочка // «Ведомости». – 17 февраля 2006.