**Информационное право: актуальные проблемы формирования новой отрасли**

Разуваев В. Э.

Право, выполняя экономические и социально-политические функции и взаимодействуя с государством в лице уполномоченных на правотворчество органов, постоянно развивается, совершенствуется и изменяется. Это связано с различными стратегическими задачами и целями, которые ставятся в тот или иной исторический период. Право как единая система правил поведения регулирует общественные отношения, различающиеся по объекту, содержанию, сущности, субъектному составу и другим критериям. Данная позиция предполагает деление системы права на отдельные отрасли и институты. Так, в недавнем прошлом при наличии объективной общественной и государственной потребности из гражданского права было выделено хозяйственное право.

В настоящее время возникла необходимость для выделения особой отрасли права – информационного права. Сегодня некоторыми авторами отмечается тенденция становления информации в качестве фактора, определяющего чуть ли не все стороны жизни человека.[i] Современный этап развития общества и государства характеризуется возрастающей ролью информационной сферы, являющейся системообразующей движущей силой становления информационного общества. Анализ уже существующих норм, регламентирующих некоторые правила поведения в информационной сфере, показывает, что противоречивость и неразвитость правового регулирования общественных отношений в информационном пространстве затрудняет поддержание необходимого баланса интересов личности, общества и государства, а также адекватность применения соответствующих норм на практике, в т. ч. судами и органами следствия и дознания.

Общеизвестно, что информация издавна существует в обществе как средство общения, получения новых знаний, передачи этих знаний другим лицам, влияния на некоторые цепочки взаимосвязанных вещей. Экономисты рассматривают информацию как товар, объект рыночных отношений. Если обратиться к истории, то информация как товар начала развиваться еще в период возникновения общественного разделения труда. Разделение труда повлекло за собой и совершенствование путей обмена. По мере развития ремесленничества оно все больше испытывало потребность в специальном посреднике при обмене.[ii] Таким посредником в настоящее время может выступать, например, информационное агентство. Широко известным сейчас выступает представление: «Кто владеет информацией, тот владеет всем». Это представление, на мой взгляд, не является надуманным, поскольку собственники информации посредством информационных агентств оказывают огромное влияние на развитие экономики государства в информационном обществе. А. Малько пишет, что «в подобном обществе информация, являющаяся главным социальным капиталом, выступает связующей основой для действенного функционирования экономики, политики, права, залогом прогресса».[iii] С этим мнением нельзя не согласиться, так как, к примеру, право собственности не может зачастую полноценно осуществиться в условиях неопределенности, отсутствия необходимых знаний.[iv] Для нормальной реализации прав и свобод человека и гражданина необходима достоверная информация о происходящих процессах в жизни государства, которая смогла бы в той или иной мере помочь субъекту, нуждающемуся в информации.

Информация, воздействуя на сознание человека, влияет на социальную структуру общества в целом. Надо упомянуть, что такой механизм воздействия и влияния информации на общественное сознание довольно успешно в настоящее время используется т. н. PR-компаниями. На основе в том числе и этих социальных институтов возникает проблема информационной безопасности и проблема информации как социального оружия.

В период становления информационного общества важное значение приобретает право как основной регулятор общественных отношений. На мой взгляд, мораль, выступая наряду с правом социальным регулятором отношений, не сможет обеспечить нормальное функционирование и эффективное развитие отношений между людьми в информационной сфере. Данный вывод основывается хотя бы на том, что те же упомянутые выше PR-компании воздействуют именно на мораль людей, меняя и направляя их представления о добре и зле, справедливости и несправедливости, об общественно полезном или вредном для общества поведении в нужное русло. Поэтому мораль не может рассматриваться в качестве основного регулятора именно информационных отношений. В настоящее время необходимо использовать право для формирования «правил игры», по которым будут действовать участники информационного обмена. По моему убеждению, является действительно неизбежным ответ на вопрос, почему именно сейчас встал вопрос о формировании информационного права, ведь информация как предмет обихода существует, как уже говорилось, давно? Полагаю, что объективной предпосылкой становления информационного права является возникновение различного вида угроз и трудностей в связи с распространением и потреблением информации, которые нужно каким-то образом преодолевать. Поскольку мораль не может взять на себя обязанность и ответственность регулятора информационных отношений по рассматриваемым выше причинам, таким регулятором должно стать информационное право, «направленное на качественное и эффективное регулирование общественных отношений, возникающих … в сфере деятельности, связанной с созданием, преобразованием и потреблением информации»[v].

Однако выделение информационного права из общей системы права не связано только с удовлетворением общественной и государственной задачи или потребности. Процесс формирования информационного права связан также с наличием у этой отрасли следующих конструкций:

1. самостоятельный предмет правового регулирования;

2. методы информационного права;

3. понятийный аппарат, присущий только данной отрасли права.

**Предмет информационного права**

Определение предмета информационного права, как и любой другой отрасли, предполагает выявление определенной сферы общественных и иных явлений, институтов и других организационно-технологических упорядоченностей, которые она изучает. При определении предмета информационного права возникают некоторые трудности, поскольку четко отграничить сферу действия информационного права от смежных отраслей представляется довольно сложной процедурой. Ведь информация пронизывает все сферы жизнедеятельности людей, все отношения, регулируемые той или иной отраслью права.

Полагаю неизбежным отметить, что единого подхода к выявлению предмета информационного права среди лиц, занимающихся данной проблематикой, нет. Одни авторы считают, что информационное право – это комплексная отрасль по методам правового регулирования. Другие рассматривают информационное право в качестве системы норм права, регулирующих общественные отношения в информационной сфере. Третьи утверждают, что информационное право – это «формирующаяся отраслевая юридическая наука, изучающая совокупность норм права, регулирующих информационные отношения в обществе и содержащих предписания, которые относятся к информационной деятельности в целом»[vi]. Однако, на мой взгляд, изучение информационного права требует несколько иного подхода, нежели чем представляется в вышеприведенных определениях.

Следует отметить, что иной подход в изучении информационного права не предполагает отрицания уже разработанных доктрин, поскольку невозможно спорить, например, с тем, что информационное право – это комплексная отрасль права. Предлагаемый подход предполагает лишь доработку существующих доктрин и некоторое их изменение. Полагаю необходимым остановиться подробнее на некоторых моментах, характеризующих информационное право именно как комплексную отрасль.

Нормы информационного права не всегда находятся в нормативных актах, которые с известной степенью условности можно отнести к так называемому информационному законодательству. Они разбросаны по великому множеству правовых актов, регулирующих такие отрасли как конституционное, гражданское, административное, финансовое и уголовное право. Это еще раз подтверждает то фактическое обстоятельство, что регламентация правил поведения в связи с деятельностью по информации является необходимой практически во всех сферах жизни человека.

Нормы Конституции Российской Федерации, например, устанавливают базовые положения информационного права. Так, п. 4 ст. 29 Конституции устанавливается право каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Исходные правила информационного права содержатся также и в других нормах Конституции, например, ст. 24, которая гласит, что сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускается и что органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Вряд ли будет сейчас уместным перечислять все нормы Конституции, определяющие исходные положения информационного права. Следует только отметить, что Конституция, являясь высшим по иерархической структуре нормативным документом, определяет действительно начальные, отправные положения информационного права, которым должны «подчиниться» другие источники этой отрасли.

Комплексность информационного права характеризует также еще и то, что его нормы регулируют все складывающиеся на подконтрольной территории отношения по поводу сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации. При современном характере общественных отношений данное положение имеет практическое значение. Осуществляя деятельность по информации (сбор, хранение …) в различных сферах жизнедеятельности, физические и юридические лица обязаны соблюдать нормы информационного права. Несоблюдение их приведет к информационному хаосу, что, несомненно, негативно может сказаться, например, на коммерческой деятельности какой-либо фирмы и повлиять на ее финансовое положение на рынке.

Следует отметить, что в юридической литературе при определении предмета отрасли права зачастую отождествляются понятия «предмет правового регулирования» и «объект правового регулирования». Не характеризуя методологические особенности этих дефиниций по существу, скажу лишь то, что в информационном праве данные категории рознятся и имеют различные содержательные стороны. В качестве объекта правового регулирования информационного права выступает информация особого рода – документированная информация, т. е. зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими ее идентифицировать. Содержание и смысловая направленность информации не рассматривается в качестве объекта, поскольку это прерогатива предмета правового регулирования. Высокую степень актуальности имеет в настоящее время именно документированная информация (документ). Документы при формировании единого информационного пространства органов федерального, регионального и местного уровней циркулируют довольно активно (в последнее время – больше в электронном формате). Огромное значение в целях сокращения траты времени имеет обмен информацией (документами) в предпринимательской (коммерческой) деятельности. Для перечисления всех форм деятельности, связанных с обменом информацией, не хватит времени и сил. Постоянно увеличивающееся внедрение в работу различных органов автоматизированных информационных систем ведет к формированию возможности несанкционированного доступа к банкам данных. В этом случае документированная информация как объект регулирования информационного права является весьма уязвимым местом в базе данных и нуждается в дополнительных механизмах защиты. Механизмы защиты документированной информации, т. е. различные перспективные информационные технологии, специальные технические средства, охраняют информацию именно как объект правового регулирования информационного права.

Говоря о содержательной стороне предмета информационного права, справедливым, на мой взгляд, является мнение о том, что информационное право – это не столько отрасль права как составляющая системы права вообще, сколько совокупность определенных правил поведения, по которым должны «играть» участники информационного обмена. Данное положение не отрицает наличия у информационного права определенной структуры (норм и институтов), источников. Напротив, у любого явления жизни есть конкретная структура, логически объективные предпосылки возникновения, что в полной мере относится и к информационному праву. Однако, по моему убеждению, информационное право – это не отрасль права в принятом для юридической науки понимании. Это совокупность основополагающих принципов политического устройства государства при наличии формирующегося или сформировавшегося в нем информационного общества, которым обязаны следовать физические и юридические лица как субъекты отношений по поводу сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю информации и которые регламентируют деятельность граждан, юридических лиц, органов государственной власти и местного самоуправления по информации, а также сочетание разработанных теоретических доктрин и весь массив международно-правовых норм, касающихся вопросов международного информационного обмена и деятельности субъектов международного права в информационной сфере.

**Методы информационного права**

Как и любая другая отрасль права, информационное право имеет не только свой предмет, но и свои методы. Методы информационного права определяют то, каким образом или способом регулируется общественно-политическая и правовая жизнь в информационной сфере и как познается информационное право как наука. Методы предопределяются предметом самого информационного права, что, безусловно, является объективным фактором. Многие авторы учебников и учебных пособий делят методы на общие, присущие многим юридическим наукам, и частные, которые используются в конкретной отрасли права. На мой взгляд, данный подход не отражает в полной мере существующую реальность.

Предполагается справедливым мнение о том, что все методы подразделяются на две группы: методы изучения (или познания) информационного права и методы непосредственно правового регулирования информационного права. Обе указанные группы в свою очередь можно условно разграничить на общие и частные.

Методы изучения информационного права предполагают наличие субъективного фактора: для каждой теоретически разработанной доктрины важно, каким именно образом или способом изучаются отдельные положения информационного права, основные его институты, проблемы и явления. К общим методам в этой группе следует отнести исторический, сравнительный методы, метод всесторонности, познания, восхождения от абстрактного к конкретному. Особо следует выделить метод абстрагирования. К частным методам изучения информационного права необходимо отнести метод системного подхода и анализа практики, так как именно они позволяют рассматривать информационное право как совокупность основополагающих принципов политического устройства государства.

Методы правового регулирования информационного права также можно условно разделить на общие и частные. Поскольку деятельность по информации вообще и информационное право в частности тесно взаимодействуют с другими отраслями права, то к общим методам правового регулирования можно отнести такие как метод равноправия сторон, власти и подчинения, самоуправления, а также методы по регулированию деятельности участников информационного обмена (диспозитивный, императивный). Частные методы данной группы включают в себя «делегирующий, рекомендательный и санкционирующий»[vii] методы.

Не останавливаясь на содержательной характеристике указанных выше методов, считаю правильным отметить, что, исходя из принятого за основу в этой работе определения предмета информационного права, важное значение приобретает такой метод как разъяснение правильного и эффективного с точки зрения взаимоотношений по информационному обмену применения норм информационного права. Указанные разъяснения должны даваться уполномоченными на то органами и лицами в целях предотвращения нарушения требований информационного законодательства и в целях направления информационных отношений в русло эффективного сотрудничества между субъектами, поскольку при стремительно развивающейся деятельности по информации законодательство просто не успеет урегулировать вновь возникающие отношения.

**Понятийный аппарат информационного права**

Информационное право как некая технологическая взаимообусловленность правовых норм и как формирующаяся отрасль основывается на понятийном аппарате, присущем только данной отрасли права. Иными словами, любая отрасль российского права как устоявшийся механизм правового регулирования конкретных общественных отношений обладает словесно-понятийным инструментарием. Данный тезис, на мой взгляд, можно отнести и к информационному праву.

В настоящее время во многих учебниках и учебных пособиях по информационному праву отмечается необходимость «выработки единых понятий и для науки, и для нормативной практики».[viii] Полагаю, что для решения данной проблемы необходимо разграничить сущность информации на две категории:

1. информация как документ (как материальный объект). В этом смысле все дефиниции, связанные так или иначе с этой категорией, не являются в прямом значении чисто юридическими. Такие понятия, как «документированная информация», «документ», «электронный документ», «информационный обмен» и другие, связаны в большей степени с управленческой работой и практическими навыками по делопроизводству. Указанные термины требуют определения их понятий и приведения к единому знаменателю, так как в разных учебниках они трактуются по-разному;

2. информация как сведения о чем-либо (как нематериальный объект). Здесь весьма важное значение приобретает социопсихологическая составляющая информации. В связи с этим следует отметить, что информация представляет собой социальный инструмент, не сравнимый ни с каким-либо другим материальным инструментом. Это объясняется тем, что люди ощущают на себе воздействие материального инструмента или механизма и могут предугадать это воздействие в отличие от информации, когда последствия ее воздействия предугадать маловероятно, а ощутить физическое ее воздействие вообще невозможно. В этой категории сущности информации стоит, на мой взгляд, рассматривать и определять значение понятий «информационных войн», «информационного терроризма», «информационной атаки», «информационной безопасности», «информационного оружия» и так далее. Используя данную категорию и социальную суть информации, как отмечают авторы Иголкин А. А., Росс Г. В. и Фельдман М. Д., СМИ влияют на информационно-психологическую безопасность.[ix] Ведь на самом деле, социопсихологические особенности информации, подаваемой через различные СМИ, позволяют формировать или менять определенную точку зрения на те или иные события. При этом информация здесь не оказывает никакого физического воздействия на ее потребителя.

Однако две вышеуказанные категории, имманентные информации, не исчерпывают всю ее суть, а особенно правовые явления, складывающиеся по поводу информации.

Неопределенной дефиницией в литературе выступает институт права собственности на информацию. Во многих работах по информационному праву говорится о праве собственности на информацию. Считаю, что такой подход является ошибочным с учетом тех категорий информации, которые были обозначены выше. Полагаю, что информация не может находиться в чьей-либо собственности, поскольку она как нечто социально неопределенное не принадлежит никому. Информация является лишь отражением объективной реальности. Это можно сравнить с зеркальным отражением: в зеркале можно увидеть какой-либо предмет, но это не сам предмет, это лишь его изображение. Уберите предмет – и изображение в зеркале исчезнет. (С этой точки зрения, на мой взгляд, можно определять понятие «виртуальной реальности».) В собственности могут находиться лишь информационные ресурсы, т. е. отдельные документы и отдельные массивы документов, находящиеся в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и др.). Разногласия в юридической литературе по поводу собственности на информацию или на информационные ресурсы еще раз подтверждают многофункциональную сущность самой информации.

Подводя итог сказанному, отмечу, что наличием указанных в этой работе трех конструкций (предмета, методов и понятийного аппарата) информационного права не исчерпывается необходимость в формировании новой отрасли права. Информационному праву присущи также самостоятельные система (нормы и институты), источники.

При формировании новой отрасли всегда возникают различные мнения: некоторые выступают «за», некоторые – «против». Информационное право не стало в этом смысле исключением. Споры, рождающиеся по поводу выделения информационного права из системы права, не лишены основания и требуют обсуждения. Однако размеры настоящей работы не позволяют мне изложить свои взгляды в более полном объеме.

В заключение хотелось бы резюмировать, что информационное право – это формирующаяся отрасль нового тысячелетия, и именно поэтому в настоящее время необходимо акцентировать свое внимание на формирующейся отрасли и предопределить критерии ее развития.

**Список литературы**

[i] Кузнецов П. У. Методологические особенности правового обеспечения информационных процессов и информационной безопасности // Альманах. Приложение к Российскому юридическому журналу.-2001.-№1.-С. 55-75.

[ii]Сэндидж Ч., Фрайбургер В., Ротуолл К. Реклама: теория и практика М.: «Прогресс», 1989.

[iii] Малько А. Право гражданина на информацию: необходимость, природа, гарантии реализации // Правоведение, 1995.- №3.- С. 14.

[iv] Там же. С. 15

[v] Долотказин Р. Х. Информационная безопасность как основная составляющая информационного законодательства // Альманах. Приложение к Российскому юридическому журналу.-2001.-№1.-С. 130.

[vi] Рассолов М. М. Информационное право: Учебное пособие. - М.: Юристъ, 1999. – С.10

[vii] Рассолов М. М. Указ. соч. С. 21-22

[viii] Информационное право: Основы практической информатики. Учебное пособие / И. Л. Бачило. - М.: 2001.- С.63

[ix] Иголкин А. А., Росс Г. В. и Фельдман М. Д. Влияние СМИ на информационно-психологическую безопасность региона: возможность оценки методами контент-анализа // Комплексная защита информации. Сборник материалов 6-ой международной конференции. Минск, 2002.- С. 125-126