

БАЧИЛО Илларию Лаврентьевну – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующая сектором информационного права ИГП РАН

РОЛЬ И МЕСТО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА В СИСТЕМЕ ОТРАСЛЕЙ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Формирование отрасли информационного права (ИП) заняло почти тридцать лет. Это - период с середины 70-х годов прошлого века, когда выработывались концепции ИП и части этой дисциплины под названием «компьютерное право». С этим процессом связаны такие имена, как: Глушков В.М., Венгеров А.Б., Батурич Ю.М., Копылов В.А. Затем наступил период консолидации специалистов в процессе подготовки проекта ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», который прошел апробацию экспертных групп Еврокомиссии и в 1995 г. был принят Государственной Думой. Это первый базовый закон в рассматриваемой области. К настоящему времени сложилось и действует информационное законодательство.

Сегодня ИП – это:

1) юридическая наука, предметом которой является исследование той части общественных отношений, которые связаны с установлением правил доступа к информации, сбором, обработкой, передачей, распространением, использованием информации при обеспечении безопасности как самой информации, так и её пользователей;

2) практика создания и применения законов, других нормативно-правовых актов (НПА), регулирующих данную сферу отношений при создании и использовании информационных ресурсов, информационных технологий, сетевых и коммуникаций.

Формами жизни ИП являются: доктрины и концепции; законодательство в широком его понимании (законы и НПА) и его применение; учебная дисциплина; правосознание.

Но сейчас для юридической науки важен разговор о *правовом* пространстве и *среде*, о пути от относительной замкнутости отдельной отрасли права к системной связанности на примере пересечения ИП с другими отраслями права в условиях кризиса многих институтов государства и его регуляторов.

Такой разговор назрел. Он затрагивает вопросы:

- 1) *метасреде взаимодействия* всех отраслей права;
- 2) о роли ИП как инструмента государственного управления,
- 3) о средствах обеспечения реальности информационных прав граждан и *информационных условий* реализации прав и обязанностей субъектов *права в целом*

Рассматривая информацию как *точку опоры, перевернувшую мир, необходимо вернуться к исходной позиции – к вопросу о том, что такое информация в правовом поле отношений*. От него зависит понимание, почему говорим об Информационной революции и почему возникают новые проблемы в праве.

Однозначного определения информации пока нет. По ФЗ РФ 2006 г. «Об информации, информационных технологиях и защите информации» этот термин трактуется как «Сведения (сообщения, данные) независимо от формы представления».

Представляется, что сегодня правильнее сказать, что информация это «*Сведения, знания о фактах, событиях, явлениях, процессах в любой доступной форме для их восприятия, используемые обществом в целях его сохранения и развития*». Главное, что это ресурс особого рода. Ресурс социальный в отличие от всех известных ресурсов природных и технических. *Источник этого ресурса - сам человек и общество, интеллект общества как результат познания мира.*

Видов информации великое множество, как и граней самого общества. Предметом рассмотрения в данном случае является преимущественно правовая информация как один из видов информации и информационное право как отрасль права и законодательства.

Предварительно стоит напомнить, что в связке информация-право присутствует своеобразная дихотомия, зависимость двойного свойства. Каждая из этих категорий - самостоятельный феномен. Но право, с одной стороны, является видом информации и подчиняется ее законам. А с другой – информация, как ресурс, регулируется правом и отношения, связанные с этим ресурсом, должны находиться в рамке закона государственного, социального.

Информация и соответствующие технологии, а также сетевые коммуникации перевернули МИР, изменили значение пространства и времени. А это важнейшие условия регулирования правовых отношений.

В данном случае главное состоит в том, что скорость обращения информации, раздвинутое информационное пространство, задаваемые технологиями, еще *связаны сложившимися ранее институтами* на прежних технологической и экономической платформах. И этот фактор неизбежно формирует новые зоны конфликтов. При этом в действие вступает еще один фактор. Конфликты традиционного общества дополняются процессом глобализации как информационной, так и в других направлениях. Неизбежная глобализация наступает на *геополитические конструкции*, прежде всего. Но

одновременно очень обостряется *проблема сохранения и развития социальных и экологических достижений, удержания от распада духовной сферы и решение задач ее гуманитарного оздоровления*. Новые противоречия военными методами разрешаться не могут. В методы борьбы за передел всех материальных ресурсов, ресурса власти и администрирования включилась сила ИТ и самой информации. Слово и все формы его использования выходят на первое место.

Однако и в этом случае проявляется природа информационного ресурса и ИТ. Связь и ИТ уже прочно стали составной и передовой силой современной экономики. Работая на перспективу в глобальном масштабе, эти ресурсы уже включены в систему глобальной экономики, используют методы дозволенной и недозволенной конкуренции. Важнейшим индикатором своей мощи считают прибыль. В этих условиях право, с одной стороны должно поддерживать очень доходный кластер структур ИКТ, а с другой - НАПРАВЛЯТЬ его ПОТЕНЦИАЛ на РАЗВИТИЕ общества в целом, заботясь о его гражданственности, гуманности, демократичности и т.д. Отсюда противоречия в целях самого законодательства. Вырисовывается многоплановый кризис. Теоретики считают, что шансы выхода из кризиса сосредоточены в *инновациях и креативности человека и общества*. Добавим: *обеспеченных правом*.

Сегодня мы строим мифы будущего в поисках снятия противоречий и выхода из кризиса. *Истинная картина мира скорее похожа на бурный океан, чем на «плоский мир», рисуемый Томасом Фридманом*. Тот мир, который мы видим на мониторе компьютера, в реальности преподносит столкновения институций и механизмов регулирования, сложившихся в XX и ранее, которые часто грозят «девятым валом» в стремлении использовать методы индустриальной эпохи для ускорения преобразования мира.

Жозе Мануэль Барроз, откликаясь на позицию предпринимателей и экономистов, которые в социальных (включая право) и экологических стандартах видят препятствия для развития конкуренции, называет эту позицию *близорукой*.

Устойчивость мира требует регулирования отношений, управления средствами права теперь не только в масштабе отдельных геополитических единиц (национальных государств), но и расширяющихся международных отношений, в региональных союзах (ЕС, например), в мировом масштабе.

Концепции противопоставления государственно-правовых институтов и гражданского общества не выдерживают критики, хотя пользуются немалой популярностью. Проблема деятельности независимых общественных организаций без связи с государственными институтами, а порой и разрушение государственных структур или включение их в коррумпированные зоны, усиление нигилизма к праву – сегодня очевидна и требует максимального внимания. В этом контексте полезно вспомнить классическое выражение: *«Чтобы быть свободными, надо всем стать рабами закона» (Цицерон)*. И как никогда важно понять: *какого закона?*

Тревожат общество такие проблемы, как: *Институт демократии и разные способы ее обеспечения (американская система выравнивания и суверенная демократия); перенос экономических моделей партнерства на политическую и правовую сферы отношений. Поглощение массовой культурой результатов творчества интеллектуального. Эти столкновения и искусственные прививки желаемого будущего сильно снижают безопасность мира сегодня. Нужны механизмы плавного, постепенного, основанного на преемственности институтов общества на период перестройки такого глобального характера*.

Анализируя ход развития научно-технических факторов, мы в своих концепциях ориентируемся на обеспечение *взаимодействия механизмов и принципов информационного, гражданского общества как задач правового государства и общества в целом*. Гражданское общество и его институты имеют в каждой стране свою историю и состояние развития определенных политических и правовых институтов.

Не вдаваясь в историю вопроса, отмечу, что *индикатором состояния современного гражданского общества, основанного на потенциале ИТ и новых сетевых коммуникаций, является показатель степени самоуправляемости, синергетической мощи организации общества при обеспечении безопасности его всех составляющих*. Переход социальной сферы от состояния своеобразной «магмы» в приемлемое организационное равновесие социальной сферы ставит и новые задачи перед правом.

Какова тут роль ИП как одной из отраслей права? Исследование информационных моделей гражданского общества в настоящее время является центральной проблемой. Сектор ИП взял очень сложную тему для проекта по гранту РФФИ *«Моделирование информационной среды в условиях формирования гражданского общества. Правовые проблемы»*. Это обязывает исследовать процессы трансформации статуса многих видов субъектов, их взаимодействия: принятия определенной концепции понимания «Гражданского общества» (его институций и, главное, их действий и взаимодействия).

Эта тема в первую очередь затрагивает такие научные концепты, как: категории, понятия, определения, которыми оперирует право, включая правовые дефиниции; институты. Прежде всего, *институты свободы, прав человека и гражданина, статуса государственных органов и механизмов, институтов публичной власти и демократии, статуса корпораций и многих общественных институтов и их ассоциаций*.

Через призму информационного права создается возможность увидеть многие процессы комплексно и в синтезе. Согласимся, что мы до сих пор в правовой системе *живем на стадии анализа и выделения отдельных отраслевых систем правовой материи (отраслей права)*. И каждая видит по-своему

тот участок, которому она посвящена. Каждый врач лечит «свою» болезнь, и нет специалистов комплексного видения субъекта - общества, государства, человека.

Российская система права включает сейчас 29 отраслей. И они развиваются как самостоятельные, почти «суверенные» отрасли, слабо взаимодействуя. Эта система включает и Информационное право. Однако взаимодействие его с другими отраслями наблюдаем мало. Многие даже убеждены, что такого права и не надо. И это не особенность России. Не во всех развитых странах эти проблемы структурно выделяются в отрасль. Они часто оформляются как *кибернетическое, как компьютерное право, право информатизации, но уже выделяются.*

Сложность перестройки системы права можно видеть на примере США. Право США, по свидетельству автора книги *«Правовая система США» Уильяма Бернара*, переживает процесс признания и развития статутного (нормативно оформленного) права. Не без сложностей, но данный процесс идет. И дает неплохие результаты. Законы сведены в Единый Свод. Подзаконные акты имеют титул *Свода федеральных подзаконных актов*. Принципы, порядок, процедуры, система судебной защиты – все имеет упорядоченную систему отношений нормами права. Придавая большое значение новым отраслям права, специально написал главу о налоговом праве для второго издания 2002 г. Заметим, что в США принят закон 2002 г. об информационном управлении. Наряду с множеством актов о переходе на электронный документ, он отражает правительственную политику в области информатизации. В России эта идея воспринята как идея «Электронного правительства». Но важно то, что в упомянутой работе Бернара почти ничего не сказано об инновациях, которые свойственны отношениям в США на основе ИТ. Хотя в США существует несколько законов и множество подзаконных актов об использовании ИТ в этой сфере. Но поскольку он большее внимание уделяет гражданскому праву, эта тема потеряна.

Вернусь к теме: «рабом какого закона можно и нужно стать?». В этой связи несколько примеров из самого информационного законодательства. 2006-ой год можно считать урожайным в отношении принятия новых законов в этой отрасли. Это - ФЗ РФ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», который сосредоточил внимание на ИТ и исключил из практики, сложившейся за 10 лет, категорию «Информационные ресурсы», тему собственности на ИР, а, главное - ушел от проблемы инноваций на основе ИТ. Это при том, что ФЦП «Электронная Россия», административная реформа, национальные проекты только и ждут помощи от информационного обеспечения. Но даже термин «Информатизация» исключен из закона.

Не до конца разрешены и вопросы в ФЗ «О персональных данных». Ушли от системы ГРН, которая уже работает. Проблему Учета населения пообещали решить через другой, локальный закон.

Из-за межведомственных тягот нет закона об НПА, не решены проблемы документа, электронного документа, электронного документооборота, электронного архива. ФЗ «Об архивном деле» уравнивает документ и электронный документ. Но архивы не готовы принимать и гарантировать достоверность, юридическую силу электронного документа.

Примером могут быть и *резкие движения гражданского права РФ* относительно такого объекта права, как «информация». Из статьи 128 ГК РФ сейчас изъят термин «информация». Все внимание перенесено в этой связи на институт интеллектуальной собственности (ИС). Это крайность. Так как информация имеет не только абрис и природу ИС, но и признак материального объекта, ресурса, а главное – требует и использует большой потенциал норм публичного права. Например, президент США заявил, что снимки и разговоры американских и английских военных частей в ИРАКЕ – это федеральная собственность.

Задача информационного права - стимулировать гарантии порядка инноваций, продвижений к креативности аппарата и граждан, обеспечение безопасности в процессах освоения ИТ благодаря своей функции интеграции всех отраслей права.

В этом плане информационное право выполняет следующие функции:

- а) функцию правового информирования (КонсультантПлюс, ГАРАНТ, Кодекс);*
- б) функцию лингвистическую - приведение к общему знаменателю терминов, понятий, дефиниций, общих для взаимодействующих отраслей права и в самом ИП;*
- в) организацию правового мониторинга;*
- г) развитие правовой грамотности, правосознания, включая и категорию законодателей.*

В каждом из этих направлений много своих проблем. Например, по *правовому информированию* отсутствует официальная система эталонных БД. Нет и правовой платформы для законодателей, и нет федерального закона о нормативно-правовых актах.

По мониторингу. Работа в этом направлении осуществляется под неусыпным вниманием Совета Федерации. Важно, что лед тронулся. Активно работают экспертные оценки, например, в области выявления коррупциогенности в нормотворчестве. Но по общим вопросам мониторинга необходимы индикаторы: оценки подготовки НПА всех уровней; отслеживания динамики прохождения проекта от идеи до принятого и опубликованного закона; индикаторы эффективности правоприменения – принятия подзаконных актов и их реализации в рамках законов РФ; индикаторы правоприменения в правоохранительной судебной системе.

Это проблема теории, методологии права и одновременно проблема информационно-технологического обеспечения данного процесса. МОНИТОРИНГ ПРАВА ДОЛЖЕН РАБОТАТЬ. Для этого нужен долгожданный ФЗ о НПА в Российской Федерации.

Сказанное рассчитано на то, чтобы подвести оппонентов к мысли о том, что ИП выполняет функцию системоорганизующую в праве в целом. Это своеобразный зонтик, который невольно должен возместить пробелы в застывшей теории, методологии и смягчить кризис в философии права. *И одновременно - перевести некоторые юридические традиционные правила в действенное, прагматичное состояние на основе возможных сегодня средств, рожденных ИКТ.*

Без понимания сути правового пространства и времени, без обеспечения системной связи в праве национальном, международном ни одна отрасль не может развиваться плодотворно.

У информационного права много и так называемых внутренних проблем - создание правовой основы для развития сферы отношений, реализующих потенциал ИКТ.

Первостепенное значение имеет вопрос о теоретически грамотной и практически рациональной концепции развития ИНФОРМАЦИОННОГО законодательства. Наша концепция (опубликована) придерживается комплексного, но в предметном аспекте дифференцированного понимания предметной сферы регулирования. Три направления: ИТ, ИР, ИК. Это составные ИКТ экономики, политики и социальности понимания информационной сферы и ее грамотного регулирования, государственного и правового. Перевод этого ресурса в действие согласовано на федеральном и региональном уровнях, с охватом сферы муниципального и самоуправления.

Если область ИТ – это производство, рынок, защита прав создателей (скорее сфера гражданско-правовых отношений), то ИР - это управление новым ресурсом - ресурсом социальным, а не природным. Здесь залог знания, его сбережения, развития и перевод человека к стадии потребителя, раба вещизма и конкуренций в зону креативности и гуманитарного образа личности.

Возможно самая первая проблема - это перевод документированной писаной информации в электронную, цифровую форму. Здесь много вопросов теории и прикладных, чисто технических. Но не меньше и социальных. Важен не только электронный документ как объект права, защита и обеспечение безопасности ЭЦП, но и проблема доверия к такой подписи к документу. Тут и психологические, и правовые проблемы. Как ввести документ одной юрисдикции в другую, в отличную систему законодательства и сделать его юридически значимым в двух-трех и более странах. Это важно при тех условиях глобализации отношений, которые уже есть. Но эта проблема непосредственно сопряжена с Административной реформой - с переводом ОГВ и МСУ на Е-документооборот.

Проблемы коммуникации – сетевая зависимость и перспективы ее позитивного использования в обеспечении координации как вертикальных, так и горизонтальных связей, *вопросы СМИ* и массовой информации в целом, проблема интернета. Это еще один узел правовых решений. Это тема *информационной безопасности человека, иных субъектов и защиты разных категорий информации*. Все вместе мы решаем вопросы инновационных задач, которые обеспечиваются ФЦП «Электронная Россия» и не только.

Информационное право - отрасль права новая. Она не в ряду классических отраслей: гражданского, уголовного, административного. Она – не дочерняя отрасль какой-то одной отрасли. *Это отрасль третьего уровня* – имеет свой предмет, но тесно связана со всеми иными отраслями и реализует разные методы регулирования. Закрывать ее уже нельзя. Ее жизнеспособность очевидна. Но требуется еще очень много, чтобы она могла реализовать все свои возможности как в круге внутренних отраслевых проблем, так и круге взаимодействия с другими отраслями права и поворота их к новым условиям развития мира и права как регулятора, самоохраны и самоорганизации общества и человека в новых условиях.