

**И. Л. Бачило**

# **ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО**

**УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА**

**5-е издание, переработанное и дополненное**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

**Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)**

**Москва ■ Юрайт ■ 2017**

УДК 34  
ББК 67.404.3я73  
Б32

**Автор:**

**Бачило Иллариya Лаврентьевна** — доктор юридических наук, профессор, заведующая сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук, заслуженный юрист Российской Федерации.

**Рецензент:**

*Кузнецов П. У.* — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права Уральской государственной юридической академии.

**Бачило, И. Л.**

Б32 Информационное право : учебник для академического бакалавриата / И. Л. Бачило. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 419 с. — Серия : Авторский учебник.

ISBN 978-5-534-00608-7

Пятое, переработанное и существенно дополненное издание учебника подготовлено в соответствии с государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по специальности «Юриспруденция» с присвоением лицам, успешно прошедшим итоговую аттестацию, квалификации (степени) «специалист» и квалификации (степени) «магистр». Учебник отражает последние научные достижения юридической (судебной, криминальной) психологии, а также содержит практические рекомендации психологического, комплексного психолого-правового характера. Материал изложен с учетом действующего законодательства.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов, аспирантов, слушателей факультетов повышения квалификации, преподавателей юридических вузов и психологических факультетов, а также для работников правоохранительных органов (следователей, прокуроров, судей, сотрудников органов юстиции), адвокатов, судебных психологов.*

УДК 34  
ББК 67.404.3я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



*Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».*

ISBN 978-5-534-00608-7

© Бачило И. Л., 2015  
© Бачило И. Л., 2016, с изменениями  
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

## Оглавление

Принятые сокращения.....	9
Предисловие .....	11

### Раздел I ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

<b>Глава 1. Понятие информационного права.....</b>	<b>21</b>
1.1. Предмет информационного права .....	21
1.2. Объект правового регулирования и сфера действия информационного права .....	24
1.3. Определение информационного права .....	26
<i>Контрольные вопросы</i> .....	30
<b>Глава 2. Формы реализации информационного права .....</b>	<b>31</b>
2.1. Научные основы информационного права.....	31
2.2. Информационное законодательство и области его применения.....	33
2.3. Информационное право как учебная дисциплина.....	39
2.4. Формирование правосознания в информационной сфере .....	40
<i>Контрольные вопросы</i> .....	41
<b>Глава 3. Субъекты информационного права .....</b>	<b>42</b>
3.1. Виды субъектов информационного права .....	42
3.2. Цели, интересы и роли субъекта в информационной сфере .....	45
3.3. Понятие правового статуса субъектов в информационной сфере .....	47
3.4. Правовой статус органов управления в информационной сфере .....	52
3.5. Специальные статусы субъектов в области информационной деятельности .....	58
<i>Контрольные вопросы</i> .....	59
<b>Глава 4. Виды информационной деятельности. Правоотношения.....</b>	<b>60</b>
4.1. Информационная деятельность как основа правоотношений в информационной сфере .....	60
4.2. Деятельность в области программирования информационных технологий .....	63
4.3. Профессионализация кадров в информационной сфере. Деятельность администраторов и операторов .....	65
4.4. Правовое обеспечение деятельности операторов в процессе трансграничного информационного взаимодействия.....	66
4.5. Информационная деятельность и правоотношения как области правового регулирования .....	71

4.6. Правоотношение: права и обязанности субъектов в информационном праве .....	74
<i>Контрольные вопросы</i> .....	76
<b>Глава 5. Принципы и методы правового регулирования в информационном праве .....</b>	<b>77</b>
5.1. Понятие принципов отрасли информационного права .....	77
5.2. Общеправовые принципы и принципы правового регулирования в отрасли информационного права .....	79
5.3. Принцип соблюдения юридической техники .....	84
5.4. Методы правового регулирования в информационном праве .....	84
5.5. Международные акты в системе регулирования информационных отношений .....	88
<i>Контрольные вопросы</i> .....	91
<b>Глава 6. Термины, понятия, дефиниции как смысловые категории. Институты в информационном праве .....</b>	<b>92</b>
6.1. Значение проблемы .....	92
6.2. Правовые термины и дефиниции .....	93
6.3. Понятие правового института .....	98
6.4. Институты информационного права .....	99
6.5. Виды правовых институтов информационного права .....	100
<i>Контрольные вопросы</i> .....	102
<b>Литература к разделу I .....</b>	<b>103</b>

## Раздел II РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРАВЕ

<b>Глава 7. Право на информацию .....</b>	<b>107</b>
7.1. Право на информацию — важнейший институт информационного права .....	107
7.2. Состояние разработки проблемы о праве на информацию .....	111
7.3. Субъекты права на информацию. Содержание права граждан на информацию .....	113
7.4. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» .....	117
7.5. Право на информацию юридических лиц и других организаций .....	121
7.6. Право на информацию органов государственной власти и органов местного самоуправления .....	124
<i>Контрольные вопросы</i> .....	127
<b>Глава 8. Институт правового режима информационных ресурсов .....</b>	<b>128</b>
8.1. Понятия инфосферы, информационной среды и информационных ресурсов .....	128
8.2. Правовой режим информационных ресурсов .....	132
8.3. Категории информационных ресурсов по доступу к ним пользователей .....	140
8.4. Правовой режим открытой информации .....	142

8.5. О нормативной основе формирования и использования информационных ресурсов.....	143
<i>Контрольные вопросы</i> .....	144
<b>Глава 9. Правовой режим документирования и представления информации. Документооборот и сетевое обращение информации....</b>	<b>145</b>
9.1. Причины и значение документирования информации.....	145
9.2. Определение документа, электронного документа и других форм представления информации .....	147
9.3. Электронный документооборот .....	151
9.4. Правовое регулирование в области организации электронного документооборота.....	154
<i>Контрольные вопросы</i> .....	159
<b>Глава 10. Институты права собственности и исключительных прав субъектов в информационной сфере .....</b>	<b>161</b>
10.1. Информация, информационные ресурсы как предмет институтов собственности и исключительных прав.....	161
10.2. Проблемы, оставшиеся дискуссионными после принятия части четвертой ГК РФ.....	166
10.3. Реализация прав интеллектуальной собственности в информационной сфере.....	170
10.4. Методы установления прав обладателя информационного объекта. Наблюдения и предложения науки .....	172
<i>Контрольные вопросы</i> .....	173
<b>Глава 11. Режимы свободного и ограниченного доступа к информационным ресурсам. Правила и гарантии их использования ...</b>	<b>175</b>
11.1. Понятие правового режима доступа к открытой информации и к информационным ресурсам ограниченного доступа .....	175
11.2. Цели и основания ограничения свободного доступа к информации .....	177
11.3. Особенности обеспечения конфиденциальности коммерческой тайны... ..	181
11.4. Персональные данные — особая категория информации по доступу.....	182
11.5. Проблема «открытых данных» в системе интернет-среды .....	184
<i>Контрольные вопросы</i> .....	187
<b>Глава 12. Правовые режимы информационных технологий, коммуникационных сетей .....</b>	<b>188</b>
12.1. Информационные технологии как объект правоотношений.....	188
12.2. Правовые основы регулирования отношений в области телекоммуникаций .....	196
<i>Контрольные вопросы</i> .....	199
<b>Глава 13. Правовое регулирование формирования и использования информационных систем .....</b>	<b>200</b>
13.1. Понятие и виды информационных систем.....	200
13.2. Системы правовой информации .....	208
13.3. Другие виды информационных систем .....	211
<i>Контрольные вопросы</i> .....	214
<b>Литература к разделу II .....</b>	<b>215</b>

### Раздел III

## ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ НА ОСНОВЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

<b>Глава 14. Факторы, влияющие на развитие информационного общества.....</b>	<b>221</b>
14.1. Факты и факторы информационной сферы .....	221
14.2. Системообразующее значение факторов в процессах информатизации.....	225
14.3. Гражданское общество — среда формирования условий и факторов развития информационного общества .....	227
14.4. Россия на этапе синтеза гражданского и информационного общества.....	235
14.5. Внешние факторы укрепления информатизации общества .....	238
14.6. Значение категории факторов для понимания задач развития информационного общества .....	242
<i>Контрольные вопросы</i> .....	242
<b>Глава 15. Информатизация и развитие социального государства. Информационные услуги .....</b>	<b>243</b>
15.1. Государство социальное и сервисное: информационно-правовой аспект.....	243
15.2. Как связаны функции государственных и муниципальных органов в области предоставления публичных услуг? .....	247
15.3. Правовое регулирование — основа эффективности процессов оказания государственных и муниципальных услуг.....	248
15.4. Виды государственных и муниципальных услуг по целям и содержанию. Особенности информационного обеспечения их реализации.....	251
<i>Контрольные вопросы</i> .....	254
<b>Глава 16. Интернет и его влияние на развитие гражданского и демократически организованного общества.....</b>	<b>255</b>
16.1. Подходы к определению Интернета и его составляющих .....	255
16.2. Условия, определяющие отношение права к проблеме информационной глобализации .....	258
16.3. Как реагирует право на проблемы Интернета? .....	261
16.4. Человек в среде Интернет .....	267
<i>Контрольные вопросы</i> .....	270
<b>Глава 17. Правовое регулирование средств массовых коммуникаций. СМИ .....</b>	<b>271</b>
17.1. Понятие массовой информации и массовых коммуникаций .....	271
17.2. Категории «свобода» и «гласность» в сфере СМИ .....	273
17.3. Субъекты, действующие в сфере СМИ, их правоотношения.....	276
17.4. Вопросы электронных СМИ .....	281
17.5. Усиление внимания к обеспечению безопасности массовой информации.....	284
<i>Контрольные вопросы</i> .....	287
<b>Глава 18. Подходы к созданию единого информационного пространства России .....</b>	<b>288</b>
18.1. Вопросы расширения информационного пространства взаимодействующих субъектов .....	288

18.2. Интеграционные задачи в электронном документировании.....	295
18.3. Проблемы гармонизации правовой информации.....	300
<i>Контрольные вопросы</i> .....	303
<b>Литература к разделу III.....</b>	<b>304</b>

#### Раздел IV

### ПРАВО И ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ИННОВАЦИЙ

<b>Глава 19. Государственное управление и «электронное правительство» (Electronic government, Electronic governance) .....</b>	<b>309</b>
19.1. Понятие и задачи «электронного правительства» .....	309
19.2. «Электронное правительство» — рычаг реализации задач административной реформы и систем управления .....	312
<i>Контрольные вопросы</i> .....	316
<b>Глава 20. Развитие информационного законодательства .....</b>	<b>317</b>
20.1. Подход к проблеме .....	317
20.2. Вопросы исследования и обеспечения открытости законодательства России в рамках информационного права .....	319
20.3. Формирование системы информационного законодательства в Российской Федерации .....	322
20.4. Еще раз об общих терминах и понятиях .....	327
<i>Контрольные вопросы</i> .....	331
<b>Глава 21. Мониторинг правовой системы в Российской Федерации ...</b>	<b>332</b>
21.1. Понятие и назначение правового мониторинга.....	332
21.2. Задачи мониторинга права.....	334
21.3. Применение результатов мониторинга права .....	335
21.4. Виды правового мониторинга.....	337
21.5. Правовое и организационное обеспечение мониторинга.....	342
21.6. Значение мониторинга правовой системы .....	349
<i>Контрольные вопросы</i> .....	355
<b>Глава 22. Обеспечение информационной безопасности .....</b>	<b>356</b>
22.1. Понятие информационной безопасности .....	356
22.2. Задачи обеспечения безопасности в информационной сфере.....	358
22.3. Угрозы, риски, правонарушения в области информационной безопасности .....	360
22.4. Правовые гарантии обеспечения информационной безопасности.....	367
<i>Контрольные вопросы</i> .....	372
<b>Глава 23. Ответственность субъектов в условиях информатизации ....</b>	<b>373</b>
23.1. Понятие ответственности в информационном праве.....	373
23.2. Особенности информационных правонарушений и их выявления .....	375
23.3. Виды и формы правонарушений в информационной сфере.....	377
23.4. Усиление значимости ответственности в информационной сфере.....	385
23.5. О подходах к разработке методологии ответственности в информационном праве.....	388
<i>Контрольные вопросы</i> .....	396

<b>Глава 24. Место и роль информационного права в системе отраслей права Российской Федерации .....</b>	<b>397</b>
24.1. Тенденции развития правовых основ информационного общества в Российской Федерации .....	397
24.2. О факторах сдерживания и развития процессов в информационной сфере .....	400
24.3. Условия и факторы сдерживания информационных процессов в управлении делами государства .....	403
24.4. Законодательство — регулирующий и информационный ресурс в развитии процессов инноваций и глобализации .....	409
<i>Контрольные вопросы</i> .....	415
<b>Литература к разделу IV .....</b>	<b>416</b>
<b>Нормативные правовые акты .....</b>	<b>419</b>



## Принятые сокращения

### Нормативные правовые акты

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

**АПК РФ** — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ

**ГК РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**КоАП РФ** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**УК РФ** — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК РФ** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Закон об информации** — Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»

### Органы власти

**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**МИД России** — Министерство иностранных дел Российской Федерации

**Минкомсвязь России** — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

**Минкультуры России** — Министерство культуры Российской Федерации

**Минобрнауки России** — Министерство образования и науки Российской Федерации

**МЧС России** — Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

**Минэкономразвития России** — Министерство экономического развития Российской Федерации (ранее — Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации)

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

**ФСО России** — Федеральная служба охраны Российской Федерации

## Печатные издания

**НГ** — «Независимая газета»

**РГ** — «Российская газета»

**СЗ РФ** — Собрание законодательства Российской Федерации

## Прочие сокращения

**АСУ** — автоматизированная система управления

**ВВП** — валовый внутренний продукт

**ВНИИ** — Всероссийский научно-исследовательский институт

**ВТО** — Всемирная торговая организация

**ГАС** — государственная автоматизированная система

**ЕврАзЭС** — Евразийское экономическое сообщество

**ЕС** — Европейский союз

**ИГП РАН** — Институт государства и права Российской академии наук

**ИКТ** — информационно-коммуникационные технологии

**ОКУД** — Общероссийский классификатор управленческой документации

**ОНФ** — Общероссийский народный фронт

**ООН** — Организация Объединенных Наций

**РНИИ** — Республиканский научно-исследовательский институт

**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

**РФ** — Российская Федерация

**СМИ** — средства массовой информации

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик

**США** — Соединенные Штаты Америки

**УСОРД** — Унифицированная система организационно-распорядительной документации

**ЦБ РФ** — Центральный банк Российской Федерации

**ЦИК** — Центральная избирательная комиссия

**ЭВМ** — электронная вычислительная машина

**ЮНЕСКО** — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO*)

## Предисловие

Информация как всеобъемлющий социальный ресурс вышла из области мифов и фантазий писателей-футурологов в мир повседневной жизни общества. Этот феномен, так и не раскрывший свою природу науке до конца, формирует как материальную, так и виртуальную реальность современности. Естественно, что, пользуясь информацией в форме сведений, документов, данных, знаний, человек хочет знать об этом предмете как можно больше. И это желание возникло не сегодня и не только в связи с рождением глобальных коммуникаций и технологий.

Великие умы древности стремились к познанию механизма знаний, к тому, чтобы понять, как из индивидуальных наблюдений и заключений возникают токи преемственности, как образуется эстафета передачи и восприятия того, что человек уже познал и осваивает. И Сократом, и Аристотелем, и Платоном обсуждались вопросы использования знаний во имя эгоизма, жажды власти и во имя общего блага. Каждая эпоха в историческом процессе по-своему переживает возможности использования всех доступных средств и ресурсов. «Ведь так легко оперировать идеями, но так трудно восстанавливать невозстановимое прошлое»<sup>1</sup>, и не менее сложно воплощать идеи в реальность, делать их доступными и работающими.

Как идею воплотить в знание? Как знание сделать движущей силой в решении проблем личных, коллективных, всеобщих? Что следует предпринять для того, чтобы знания не служили делам, вредным и пагубным для человека и общества? Все эти вопросы встают перед теми, кто стремится овладеть знаниями в определенной области, и теми, кто, овладев ими, идет на подвиг, чтобы передать их другим. Сократ был осужден, но сам принял кубок яда, не выдержав напора своего времени и оставаясь верным принципу: каждый должен соблюдать закон. Сегодня вопрос об обосновании важности информационного права не требует дополнительных аргументов. Это научная правовая дисциплина и уже принятая специалистами и всем обществом отрасль законодательства и правовых отношений субъектов всех уровней и рангов. Это область общественной жизни, которая настоятельно требует установления и соблюдения правового порядка как внутри каждой страны, так и в глобальном информационном пространстве, представленном Интернетом.

Поиск истин, раскрытие их тайн продолжается. Мир опоясан сетями коммуникаций, информация с использованием новейших технологий преодолевает пространство и время мгновенно. Сегодня есть возмож-

---

<sup>1</sup> Лосев А. Ф. Жизненный и творческий путь Платона: вступительные замечания // Платон. Собр. соч. Т. 1. М., 1990. С. 14.

ность разговаривать и обсуждать насущные проблемы по принципу «каждый с каждым». В этом смысле, можно сказать, мы вернулись к технологии непосредственного диалога, разработанного древними мыслителями, на расстоянии. Обмен мнениями возможен через блоги, электронные журналы, электронную почту, сайты и т.п. От понимания значимости «Слова» сегодня переходим к «словам», их множеству и часто с утратой смысла или большим количеством его толкований.

От древних ученых остались нерешенные вопросы: как учиться вещам, как их постигать и обращать в знания, которые формируют общее представление о сущем. Знание, по определению Платона, — это то фундаментальное, устойчивое, достоверное, что остается и стоит рядом с тем, что «шествует, несется и течет», что позволяет снимать меру заблуждения<sup>1</sup>. Еще один момент надо отметить в связи с вопросом о понимании природы информации. Он касается *подхода к пониманию вещи, типа вещи, имени вещи, а также точного познания сущности вещи*. Информация не всегда «вещь», но всегда объект, предмет для познания и использования. Подход к пониманию информации начинался до нашей эры и не решен до сих пор. На пути этого познания лежит то, что выражено словами Гомера: «“Прежде” и “после” связать не умеет». Но именно этому надо учиться. В выступлении на Мюнхенской конференции В. В. Путин напомнил о связи прошедшего и настоящего. «Как всякая война, война холодная оставила нам и “неразорвавшиеся снаряды”, образно выражаясь. Имею в виду идеологические стереотипы, двойные стандарты, иные шаблоны блокового мышления»<sup>2</sup>. Именно в этом направлении в 2012 г. идет полемика относительно правил установления общего для всех стран порядка обеспечения безопасности интернет-среды. Эти вопросы решаются на фоне научных дискуссий и реальных событий поиска путей развития общества в принципе. Глобализация используется либеральными течениями для дробления общества и его средств организации, прежде всего власти государственной и права.

«Нет ничего для человека тяжелее свободы», — напоминает слова Ф. Достоевского А. Казин<sup>3</sup>. Учредитель и участник любой отрасли знаний проходит муки поиска: как самому понять объясняемое и наблюдаемое и как донести свое понимание до других, желающих разобраться в определенном предмете знаний. Эти вопросы не исчезли и теперь, когда мы окружены информацией самой разной, когда она доступна и ждет разумного применения.

Мир обозначил XX и XXI вв. как информационные, отметил начало информационной революции, «информационных войн», хотя знания, тяга к знанию, использование их делятся веками. Но сегодня — вспышка и технологическая возможность получить, передать, использовать знания. Информация — мера снятия неопределенности. Но эти процессы

---

<sup>1</sup> См.: Платон. Собр. соч. С. 676–677.

<sup>2</sup> URL: [http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737\\_type63374type63376type63377type63381type82634\\_118097.shtml](http://archive.kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml) (дата обращения: 31.10.2015).

<sup>3</sup> Цит. по: Казин А. Динамика как проблема цивилизации // Политический класс. 2007. № 2. С. 38.

совершаются в ситуации, когда живы такие институты, как государство, право, мораль, живы понятия прошлого и будущего. Как соотносить феномен «информация» со всеми иными атрибутами общества и как увязать его с другим, тоже малоизученным феноменом «человек», «личность»? Он и источник формирования знаний, и потребитель их. На пути познания лежат несколько наук: логика, информатика, математика, психология, учение о государстве и праве.

*К концу XX в. в России сформировались начала юридической науки информационного права*, хотя интерес науки в целом к этому предмету зародился давно. Тем не менее, в конце XX в. интерес к теме побудил не только научно осмыслить проблему, но и создать механизмы правового регулирования отношений людей к этому предмету, упорядочить отношения относительно него как ресурса общества.

Почти 200 государств и разных юрисдикций определяют правила реализации прав человека на информацию и создают соответствующие структуры предоставления и защиты информации, одновременно обеспечивая механизмы ограждения человека от вредной информации. Существуют и силы с противоположными целями. Информация является и оружием, и товаром наряду с ее основной функцией — нести знания. Задача государства, права, всех институтов общества — овладеть информацией и использовать ее во благо человека. Но этому надо учиться.

Жизнь потребовала сформировать новую отрасль юридических знаний — информационное право. Именно эта отрасль должна ответить на вопросы: зачем, для чего, как использовать ресурс информационной сферы сегодня, чтобы обеспечить свободное, справедливое и упорядоченное завтра? Ныне действует Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, образована должность советника Президента РФ по проблемам информации, формируются и работают советы по развитию информационного общества. Сегодня весь потенциал ИКТ нацелен на реализацию инновационных процессов.

С момента выхода первых учебников по информационному праву в России прошло около 20 лет<sup>1</sup>. За это время появились десятки изданий под таким же названием. В том числе учебники и учебные пособия для образовательных организаций высшего образования таких авторов, как О. А. Городов, Н. Н. Ковалева, В. А. Копылов, Ю. Г. Просвирнин, И. М. Рассолов, А. А. Тедеев и других, солидные индивидуальные или коллективные монографии, докторские и кандидатские диссертации, исследования по отдельным проблемам правового регулирования отношений в информационной сфере<sup>2</sup>. Автор представляемого учебника создает не первую учебную книгу<sup>3</sup>. Опыт написания учебных материалов (пособий и учебников, коллектив-

---

<sup>1</sup> См.: *Копылов В. А.* Информационное право. М., 1997 ; *Рассолов М. М.* Информационное право : учеб. пособие. М., 1999.

<sup>2</sup> См.: *Ключко Н. В.* Обзор учебных материалов по информационному праву // Информационное право. 2007. № 2. С. 30–36.

<sup>3</sup> См.: *Бачило И. Л.* Информационное право. Основы практической информатики : учеб. пособие. М. : Юринформцентр, 2001 ; *Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А.* Информационное право / под ред. Б. Н. Топорнина. СПб., 2001 (2005).

ных работ и статей), опыт преподавания этой дисциплины подтверждают новизну и сложность охвата всего спектра вопросов правового характера в связи с комплексностью отношений в информационной сфере. Сложности обусловлены и тем, что сама информационная сфера жизни общества весьма мобильна и неустойчива: ширится ее пространство, меняются технологии, рушатся привычные представления о границах конфиденциальности информации и одновременно ее массовости, доступности и открытости. Библиография по проблемам информационного права России составляет солидный перечень фундаментальных и прикладных изданий.

Ключевыми понятиями в изучении информационной сферы через призму человеческих отношений, регулируемых правовыми и нравственными средствами в условиях смены многих парадигм под влиянием глобализации, являются: человек, личность, знания, информированность, свобода и ее реализация, институты и институты гражданского общества, органы государственной власти, закон и право. Хотелось бы надеяться, что эти термины могут восприниматься не только как стандарты при рассмотрении затронутых проблем, но и в более широком их значении, как идеологемы, определяющие мышление при оценке настоящего и выстраивании будущего информационного гражданского общества.

В основе раскрытия содержания предлагаемого курса лежат и большие задачи в области информатизации общества, и стремление к наиболее рациональному использованию всех возможностей, которые сегодня сосредоточены в информационных технологиях и средствах коммуникаций, позволяющих передать богатство информационного пространства планеты. Цель этих стремлений должна быть глубоко гуманной и при этом — сопряженной с инновационными процессами на базе потенциала ИКТ каждой страны и совокупности ИКТ содружества государств, способных мобилизовать новые средства прогресса на решение задач во благо Земли и ее населения. К этому призывают стратегически важные решения России в области развития информационного общества.

Для пояснения важности роли закона и отдельных отраслей права в решении задач информатизации приведем несколько свидетельств, сложившихся еще до нашей эры в умах великих философов. Цицерон оставил нам такой рецепт: «Хотите быть свободными — станьте рабами закона». Гиппократ, заботившийся о физическом и нравственном здоровье народа, говорил: «Там, где люди подвержены деспотии, силе, они не думают, как лучше подготовиться к войне (добавим: к обороне), а озабочены тем, “как казаться не годными к борьбе”». Гераклит, когда жители одного полиса обратились к нему с просьбой дать Закон, ответил: «Нет!», так как город, по его мнению, уже впал в произвол дурного устройства. Это свидетельство того, что самоорганизация общества на основе соблюдения законов выше закона, попираемого и часто не соблюдаемого. Сегодня переживаем ситуацию, когда стены «полисов» рушатся, ослабевают роль закона и права в целом, образуется ландшафт «диалога по Интернету» и воздействия идеологий отказа от коллективных усилий найти новые решения.

Научная общественность, молодое поколение — студенты нашего времени, практики в области создания и применения новых технологий

и информационного оздоровления мира — не могут отказаться от нравственных основ права, от его мобилизующей и организующей роли в жизни планетарного полиса. Руководствуясь этим, автор предлагает свой труд и будет удовлетворен, если он послужит благому делу воспитания нового поколения юристов и всех, кто трудится в сфере формирования информационного общества.

Первый выпуск настоящего учебника «Информационное право. Специальный курс» (2009) был подготовлен на базе ранее изданных учебников с участием автора. Он вызвал большой интерес, и в настоящее время появилась возможность обновить его с учетом не только бурно развивающейся жизни, усваивающей и осваивающей потенциал средств информатизации, Интернета, но и с учетом эволюции законодательства в этой области. Только за два последних года в Российской Федерации принято немало новых федеральных законов и законов субъектов РФ, еще больше создано проектов нормативных правовых актов, требующих тщательного обсуждения и нахождения ответов на непростые вопросы. Именно с этим связана необходимость обновления и дополнения данного учебника.

В процессе подготовки этого издания учтен и опыт преподавания информационного права, в том числе и в Академическом правовом университете при ИГП РАН. В этой связи изменена структура учебника. Вместо трех разделов материал распределен по четырем.

*Первый раздел*, как и прежде, объединяет проблематику, позволяющую уяснить специфику информационного права как новой и комплексной отрасли в системе права Российской Федерации. В нем рассматриваются проблемы предмета, сферы действия, цели отрасли; формы реализации информационного права; вопросы состава субъектов и видов информационной деятельности; принципы правового регулирования; методы регулирования правоотношений в данной сфере, а также вопросы категорий, дефиниций и основания выделения институтов этой отрасли права. Шесть глав первого раздела дают общее представление о специфике отрасли и подготавливают учащихся к более глубокому пониманию проблем правового регулирования отдельных институтов.

*Второй раздел* посвящен развитию правовых институтов в информационном праве. Рассматриваются такие институты, как право на информацию, институт правового режима информационных ресурсов (и в этой связи в отдельные главы вынесены проблемы: документа и документооборота в условиях информатизации; права собственности и интеллектуальной собственности в информационной сфере; категорий информационных объектов по режиму ограничения свободного доступа и использования). Кроме того, анализируется правовой режим информационных технологий, коммуникационных сетей. Здесь же рассмотрены вопросы правового регулирования информационных систем.

*Третий раздел* объединяет проблемы условий правового регулирования (обеспечения) информационных процессов, сосредотачивая внимание на таких вопросах, как связь информационного общества с другими важнейшими характеристиками современного социума. Здесь на первое место поставлена глава «Факторы, влияющие на развитие информационного

общества». В этот же раздел помещены главы: «Информация и процессы становления гражданского общества»; «Информатизация и развитие социального государства. Информационные услуги»; «Интернет и его влияние на развитие гражданского и демократически организованного общества»; «Правовое регулирование средств массовых коммуникаций. СМИ»; «Подходы к созданию единого информационного пространства России».

*Четвертый раздел* объединяет проблемы государственного управления и развития законодательства в условиях информационно-технологических инноваций. В нем рассматриваются понятия и вопросы назначения и роли такой институции, как электронное правительство, а также проблемы развития законодательства и организации правового мониторинга. Сюда же включены главы об обеспечении информационной безопасности и ответственности в условиях информатизации. Завершается этот раздел главой, в которой рассматривается роль информационного права как катализатора эволюции всей правовой системы под влиянием новых факторов развития социума. Информационная революция накладывает отпечаток на все социальные, политические, гражданские институты, трансформируя и такие регуляторы, как право в области стимулирования и частичного решения проблем.

В результате изучения курса «Информационное право» студент должен: **знать** почему необходимо изучать эту юридическую дисциплину; определение информационного права; информационное законодательство РФ; международные акты в сфере защиты прав и интересов государств, в области прав человека на информацию и обеспечения информационной безопасности в мире; предмет, методы, принципы развития законодательства, регулирующего информационные отношения; основные этапы развития этой отрасли права, ее соотношение и взаимодействие с другими отраслями права РФ, задачи развития информационного права в условиях глобализации информационного взаимодействия в мировом информационном пространстве;

**уметь** ориентироваться в пространстве и времени информационных процессов и отношений субъектов, связанных с использованием информационных технологий и ресурсов; анализировать информационное законодательство и практику его применения; следить за развитием науки информационного права; давать экспертные заключения на документированную информацию, использование электронного документа и других форм обработки информации средствами информационно-коммуникационных технологий при обеспечении прав и интересов гражданина, государства и общества;

**владеть** терминологией в области изучаемого курса, навыками работы с источниками информационного права и законодательства и их анализа.

Ни один труд не возникает сам по себе. Он всегда встроен в систему источников, государственной политики и практики, итогов многих международных и всероссийских конференций и форумов, общественного мнения, своего миропонимания. Но автор, пользуясь всем этим, имеет тот круг экспертов, которые поддерживают и дружески критикуют его постоянно. В связи с этим автор приносит искреннюю благодарность всем участни-



кам ежегодного семинара по теоретическим вопросам, который проводится в ИГП РАН. Контакты со специалистами Москвы, Екатеринбурга, Санкт-Петербурга, Саратова, Самары, Тюмени, Ханты-Мансийска, Воронежа, Республики Беларусь позволяют держать руку на пульсе событий и научной мысли в области информатизации. Нельзя не поблагодарить сотрудников сектора информационного права ИГП РАН, активно работающих и ведущих педагогическую практику в ряде вузов Москвы. Это молодые кандидаты юридических наук А. А. Антопольский, А. К. Жарова, С. И. Семилетов, Э. В. Талапина и уже имеющие большой опыт работы В. Н. Монахов, Л. А. Сергиенко. Автор выражает признательность всем коллегам, искренне заинтересованным в контактах с сектором информационного права, в недрах которого создается этот учебник. Первыми судьями научной продукции являются российские журналы — «Государство и право», «Информационное право», «Информационные ресурсы России», другие периодические издания. Только после их публикаций возможно с большей уверенностью выносить на страницы учебной литературы определенные суждения. Всем причастным к обсуждению проблем информационного права в той или иной форме автор выражает искреннюю благодарность и надеется на то, что совместными усилиями будут преодолены сложности в усвоении теории и практики новой отрасли российского права — права информационного.



**Раздел I**  
**ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО**  
**КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**





# Глава 1

## ПОНЯТИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

---

В результате изучения главы студент должен:

- **знать** причину формирования данной отрасли права Российской Федерации, историю ее формирования, определение информационного права как самостоятельной комплексной отрасли права, предмет отношений субъектов в информационной сфере, объект правового регулирования, цели, формы и методы регулирования правовых отношений в данной области;

- **уметь** ориентироваться в определении системы предметных областей правового регулирования; находить формы взаимодействия с другими отраслями права; понимать неизбежность тенденций развития этой отрасли с учетом парадигм формирования информационного общества;

- **владеть** понятиями данной отрасли права, навыками определения специфики и содержания информационного права как области правового регулирования информационных технологий, информационных ресурсов как предметной области — нового вида правоотношений в процессе развития информационного общества.

---

### 1.1. Предмет информационного права

Информационное право, как и другие отрасли права, имеет несколько аспектов изучения и применения. Во-первых, это отрасль законодательства; во-вторых, правовая наука; в-третьих, учебная дисциплина. В совокупности эти направления формируют в системе права самостоятельную область исследования и правового регулирования общественных отношений, выделенных в системе права как **информационное право**.

Как бы ни развивалась юридическая мысль, до тех пор пока не появится область специального законодательства, говорить о наличии отрасли права преждевременно. Именно предметная область законодательства символизирует рождение отрасли и дает ей название. Момент выделения из общей социальной действительности отношений, которые нуждаются в правовом внимании и включении их в систему правового регулирования, знаменует факт наличия особого предмета права. Однако для того чтобы такой «предмет» стал основой формирования самостоятельной отрасли, необходимы определенные условия. Это не только его объем, характеристика многогранности, но и показатели социального интереса различных субъектов к его реальной значимости.

Определение предмета отрасли права в науке является областью острых дискуссий, а порой и «сражений». Достаточно сказать, что даже после нескольких лет признания информационного права в качестве специальности для преподавания в вузах и подготовки диссертаций по специально-

сти 12.00.14, сомнения у некоторых юристов в легитимности этой отрасли не исчезли.

В связи с этим приведем несколько аргументов в пользу появления такой отрасли, как информационное право. Прежде всего, о понимании иерархической связи предметов отраслей права в системе права в целом. Практика развития юридической науки и законодательства позволяет выделить три уровня предметных областей права. Первый связан с формированием и выделением классических отраслей — гражданское, уголовное, административное, государственное (конституционное) право. Это базовые отрасли, принцип выбора названия которых можно определить как «титულный» — по области общественных отношений (материальных и нематериальных), по поводу которых возникает необходимость правового регулирования.

На основе развития и усложнения отношений в этих отраслях права возникают и отпочковываются от них так называемые дочерние отрасли права (второй уровень). Например, в системе административного права рождаются такие отрасли, как финансовое, бюджетное, налоговое право. Для базовых и их дочерних отраслей характерны общность методов правового регулирования отношений и дифференциация предметной области отношений.

Вместе с тем развитие экономической, научно-технической, социальной жизни общества порождает все более сложные области общественных отношений, которые не укладываются в рамки одной отрасли права по методу регулирования. Возникают отрасли, которые являются более определенными по предмету отношений, но требуют применения разных методов регулирования: гражданско-правовых, публичных. Это отрасли так называемого третьего уровня — имеющие свой предмет, но комплексные по методам регулирования правовых отношений своей предметной области. Примером такой отрасли является право экологическое. Таким по своей природе является и право информационное. При ознакомлении с курсом этого права можно будет увидеть, что в сфере его регулирования реализуются нормы конституционного, административного, гражданского, международного права.

Важнейшей характеристикой любой отрасли права является предметная область общественных отношений. Многие отрасли права получают свое название именно по предметному признаку. Не исключение в данном случае и информационное право. Определяющим признаком для него в системе права является предметная область отношений, т.е. прежде всего информация. Важно уяснить, почему именно во второй половине XX и начале XXI в. информация и отношения, с ней связанные, потребовали особого юридического внимания.

Информация как предмет отношений известна так же давно, как и сами человеческие отношения. Но таким предметом, который уже не может не быть самостоятельным и находится вне системы правоотношений, который в силу ряда обстоятельств формирует особую структуру в этой системе, информация и связанные с ней области деятельности стали только в середине XX в.

Сложность определения предмета информационных отношений состоит в том, что право уже имеет определенную структуру своих классических (гражданское, уголовное, административное) и вторичных — дочерних

(государственное, финансовое, хозяйственное, муниципальное, семейное, авторское, промышленное и т.п.) предметных отраслей. И все эти отношения, безусловно, связаны с информацией. Она и как материальный, и как нематериальный объект является элементом любых отношений. Но именно процессы, связанные с превращением информации в такие объективированные формы, которые становятся самостоятельными в структуре производственных, управленческих, идеологических, экономических, личных отношений, и выступают в качестве продукта деятельности человека и ресурса других социальных отношений.

Информация функционально выполняет роль связывания, склеивания отношений субъектов по разным направлениям. Операционально же информация часто выступает как самостоятельный ресурс и фигурирует в качестве товара в обмене и объекта работ и услуг, что позволяет выделить эту часть отношений в самостоятельную предметную область. Они-то и нуждаются сегодня в самостоятельном правовом внимании.

К середине XX в. информация как самостоятельный феномен «выделилась», став предметом системообразующего значения, и активно формирует отношения, которые условно обозначаются как отношения информационные.

Подобно тому, как в недрах индустриального общества на основе научно-технического прогресса XIX в. формировалось промышленное право, авторское право и институты интеллектуальной собственности, XX в. стал рубежом «взросления и возмужания» нового феномена — информации. Название отрасли права определяется именно этим специфическим объектом правового регулирования. Особенность информации как объекта, создающего свою область социальных отношений, состоит прежде всего в том, что она самым удивительным образом аккумулирует правила отношений материального и нематериального характера и регулирует их, выявляет область взаимодействия субъектов по поводу уже известных предметов, традиционно разделенных на «вещные» и «интеллектуальные».

Отрасль информационного права отличается от других отраслей права тем, что *имеет свой явно выраженный предмет отношений*. Объединяющая очень большой комплекс отношений, связанных с формированием информационных ресурсов, созданием и использованием технологий их обработки и применения, обеспечением их коммуникации в системах и сетях, эта совокупность отношений на полном основании должна быть выделена в самостоятельную отрасль права.

*Предметом, формирующим специальную отрасль отношений, условно называемых информационными, является совокупность реально существующих материализованных результатов творчества и труда, воплощенных:* 1) *в информации при разнообразии форм ее проявления и формируемых на этой основе информационных ресурсах;* 2) *средствах и технологиях работы с информацией (информационных технологиях — потенциал ИКТ);* 3) *средствах и технологиях коммуникации информации по сетям связи.* На базе этой триады предметов формируется новая область общественных отношений, которая в системе права выделяется как самостоятельная область правового регулирования.

## 1.2. Объект правового регулирования и сфера действия информационного права

### Объект правового регулирования

Названные группы предметов общественных отношений формируют объекты правового регулирования в рамках информационного права. Совокупность правовых отношений, связанных с созданием, формированием, хранением, обработкой, распространением, использованием информационных ресурсов и их конкретных форм представления, с развитием и использованием новых технологий работы с информацией и ее передачи в системах и сетях коммуникаций, с обеспечением государственного управления в данной области отношений, установлением и реализацией мер по обеспечению безопасности в информационной сфере, а также с обеспечением юридической ответственности субъектов права в названных областях отношений, формирует **сферу правового регулирования информационного права**.

Данное определение позволяет акцентировать внимание на следующих ключевых позициях нескольких комплексов правовых отношений, которые цементируются единством предмета — *информационными ресурсами*. Это:

а) все виды деятельности, связанные с информационным ресурсом в качестве предмета деятельности (продукта интеллектуальной, производственной — любой социальной деятельности);

б) виды деятельности, связанные с созданием и использованием информационных технологий и их составляющих, с использованием средств связи для коммуникации информации;

в) управление в области работы с информационными ресурсами и технологиями;

г) установление порядка включения и использования новых технологий работы с информацией — информатизация, гармонизация информационных систем и систем коммуникаций в информационных системах и сетях — регулирование инновационных процессов на основе информационных технологий;

д) обеспечение безопасности в сфере информации и информатизации;

е) реализация юридической ответственности в области информации, информатизации, телекоммуникации и иных областях, связанных с инфосферой.

Таким образом, если **предметом отношений** людей и их ассоциаций являются информационные ресурсы, информационные технологии и информационные коммуникации, то **объектом правового регулирования** в области информационного права являются отношения физических лиц, юридических лиц, органов публичной власти и иных организаций по поводу реализации своих прав и обязанностей, прав и обязательств относительно этих предметов как на стадии их создания, включения в оборот (часто рынок), так и на стадии их использования в различных сферах жизни общества.

### Определение объекта правового регулирования в информационном праве

Раскрывая приведенное выше определение сферы действия информационного права, важно уяснить понятие главного, определяющего предмета



правоотношений — информации и формируемых на ее основе информационных ресурсов.

Существует множество определений информации с учетом генетических, качественных, количественных параметров этого феномена. Мы остановимся на том, что **информация** — *это воспринимаемая и понимаемая человеком характеристика окружающего мира во всем его разнообразии, которая возникает в процессе познания последнего и позволяет на основе познания и измерения свойств предметов, явлений, процессов, фактов и отражения их в различных формах восприятия отличать их признаки, элементы, значения и устанавливать связи и зависимости всего многообразия проявления материального, духовного, идеологического мира.* В философском понимании информация — это особая энергетическая субстанция (сила), обеспечивающая связи и взаимозависимости элементов природного, социального, духовного происхождения.

В Федеральном законе от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» термин «информация» трактовался как *«сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления»*. В настоящее время этот закон отменен в связи с принятием Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее — Закон об информации). В новом законе определение информации сформулировано более лаконично: *«сведения, сообщения или данные независимо от формы их представления»*. Из приведенных формулировок следует, что трансформатором и выразителем информации являются сведения. Последние преобразуются в самые разные организационные формы и предстают перед человеком и человечеством на самых разных носителях. Совокупность информации о чем-либо конкретном формирует еще один феномен — **знания**. Его специфика — в переходе от объективной формы выражения информационного ресурса к субъективному восприятию. Знания могут быть выражены объективно, материально (библиотеки, архивы, рукописи, книги, документы) или субъективно (знания определенного субъекта о чем-либо).

Наука об информации — **информатика** — стала формироваться несколько веков назад. Ее упрощенно трактуют как научную дисциплину, изучающую закономерности получения, отбора, хранения, передачи, преобразования и применения информации (знаний) в самых разных областях общественной деятельности. В лоне этой науки выявляются многие проблемы, которые образуют материальную основу для правовой науки в данной области. Разрешение правовых проблем информатики можно рассматривать как сферу информационного права. Но не только проблем информатики.

Из приведенного нами определения ясно, что сфера информационного права включает и проблемы управления информационными ресурсами, и вопросы технологии их обработки, передачи и использования. Здесь образуется еще одна предметная область отношений, связанных с процессом создания и использования новых технологий в области упорядочения

и использования информации. Эта сфера деятельности и отношений имеет свое собственное определение — **информатизация**.

Кроме названных правовых определений информации можно сформулировать и более широкое емкое ее значение: **информация** — это основа и источник формирования мировой системы знаний.

Как должен ориентироваться конкретный человек, иной субъект общественных отношений в этой необъятности знаний, оперативных сведений и данных? Естественно, что каждый субъект с учетом его потребностей и возможностей, природных и социальных, формирует ту информационную среду, в которой он нуждается и чувствует себя комфортно. Речь о формировании и использовании той части информации, которая выделяется как **информационный ресурс** конкретного пользователя (обладателя). В зависимости от разнообразия пользователей информации, от целей ее использования формируются и информационные ресурсы. Следовательно, **информационным ресурсом** является часть информации, выделяемая по признаку ее субъекта-пользователя или по признаку ее происхождения (создания) и целевого использования. Так, выделяются информационные ресурсы по их видам: *технические, экономические, финансовые, экологические, статистические, правовые, культурологические*. По субъектному признаку информационные ресурсы могут быть систематизированы как государственные, корпоративные, частные, ресурсы отдельной корпорации или организации другого типа, ресурсы индивида, иных субъектов, которые в правовой системе наделяются определенным правовым статусом, в том числе и в области информационных правоотношений.

Все большее значение приобретают информационные ресурсы, которые являются общедоступными и относятся к общественному национальному достоянию (в масштабах одного государства) или достоянию мирового сообщества. Полный цикл формирования и использования информационного ресурса немыслим без системы связей и передачи информации между различными субъектами — создателями, обработчиками, держателями информационного и технологического ресурса, а также без контактов с разными посредниками и пользователями.

Пользование информацией предполагает применение информационных технологий и средств связи. Эти отношения также включаются в систему регулирования информационного права и рассматриваются в специальных главах учебника.

### 1.3. Определение информационного права

В итоге рассмотрения информации и информационных ресурсов как предмета социальных отношений, а также объектов правового регулирования может быть сформулировано и понятие информационного права. **Информационное право** — это наука о предметах, принципах и методах правового регулирования деятельности и отношений в областях формирования и использования информационных ресурсов, технологий и коммуникаций и их сетей, организации управления процессами информатизации и обе-

*спечения информационной безопасности граждан, государства и общества в целях удовлетворения их информационных потребностей и обеспечения процессов развития общества.*

Проблема жизни информации не ограничивается рамками компьютера или систем компьютеров. Благодаря развитию средств связи, в частности спутниковых систем, сформировалась еще одна область отношений, находящихся в теснейшем контакте с информационным ресурсом. Это система коммуникаций информации, самых разных, и прежде всего, как знамение нашего времени, — телекоммуникаций. **Информатизация** как организуемый социально-экономический и научно-технический процесс создания условий для удовлетворения потребностей общества является составной частью предмета информационного права.

Жизненный цикл информационного ресурса немислим без системы связи и передачи информации по системе субъектов: создателей, обработчиков, держателей, пользователей и т.д. Это говорит в пользу включения проблем коммуникаций в сферу информационного права. Тем более что самостоятельной правовой области по регулированию отношений в области связи и коммуникаций нет. Сфера связи рассматривается как одна из отраслей управления, государственного управления. Но при этом из поля зрения права выпадает немало проблем. Особенно тех, которые на стыке информатики и коммуникаций образуют промежуточные и оконечные точки для жизненного цикла информационных ресурсов. Включение круга проблем, связанных с коммуникативными системами, с областью достаточно развитой и самостоятельной — с системой отношений в области связи, может вызвать неоднозначную оценку. Таким образом, проблемы коммуникаций в части использования всех видов связи для транспортировки информации по системам и сетям для оказания услуг субъектам, осуществляющим информационную деятельность, должны быть включены в орбиту информационного права.

Информационное право могут обвинить в узурпации относительно части сферы связи. Но есть и аргумент в защиту такого объединения. Эксперименты по слиянию и разделению проблем связи и информатизации в структуре органов исполнительной власти в Российской Федерации на протяжении последнего десятилетия закончились образованием единого органа исполнительной власти — Министерства информационных технологий и связи РФ, которое в настоящее время преобразовано в Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. В ст. 1 Федерального закона от 16.02.1995 № 15-ФЗ «О связи»<sup>1</sup> было указано: «Средства связи вместе со средствами вычислительной техники составляют техническую базу обеспечения процесса сбора, обработки, накопления и распространения информации». Это лишний раз свидетельствует о системной связи информационных ресурсов с системами коммуникаций и говорит в пользу комплексного подхода к включению отношений информационного характера в единую отрасль правового регулирования с учетом коммуникативных проблем.

---

<sup>1</sup> Утратил силу в связи с принятием нового Федерального закона от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи».

Однако это не исключает того, что проблематика информационных технологий и коммуникаций может быть выделена в подсистемы информационного права, получить свои углубленные курсы изучения и преподавания, а также занять определенное место в системе законодательства. Но при этом их единство и органическое взаимодействие в системе информационного права, в развитии информационного общества все же реализуется в комплексе предметов этой отрасли российского права.

Проблематика *обеспечения безопасности в информационной сфере* является как бы родной для права, и введение в состав предмета рассматриваемой отрасли вопросов выявления, разрешения конфликтов, реализации ответственности за правонарушения в этой области отношений не может вызвать сомнения. Однако и здесь есть проблемы, к которым надлежит обратиться в соответствующем разделе учебника.

С учетом сложности структуры предмета информационного права вопрос о методе этой отрасли представляется не менее трудным. Предварительно рассмотрим вопрос о взаимодействии информационного права с базовыми и другими комплексными отраслями права в правовой системе РФ.

Темы развития информационного права касается и проблема глобализации. Практически она выражена в функционировании и развитии самой крупной информационной сети — Интернета. Она заслуживает специального рассмотрения, и это будет сделано в отдельной главе.

### **Место информационного права в системе других отраслей права Российской Федерации**

Сфера действия отрасли очерчивает границы институциональных и функциональных отношений, которые выделяются в определенную предметную отрасль права. Напомним, что отрасли права не являются абсолютно однородными ни по предмету, ни по методам правового регулирования, и достаточно условно группируются в рамках конкретной системы по признакам приоритета генерального предмета регулирования (земельные, налоговые, финансовые, информационные отношения).

Система права как совокупность всех его отраслей по своей внутренней структуре достаточно сложное образование. Она включает:

а) базовые, или классические, отрасли права, которые различаются между собой по методу правового регулирования. К таким классическим отраслям относятся: конституционное, гражданское, уголовное, административное право;

б) специальные отрасли права, дочерние относительно базовых отраслей и ориентированные на определенную область отношений: трудовое, земельное, финансовое, социального обеспечения;

в) комплексные отрасли, которые ориентированы на регулирование отношений в определенных предметных областях деятельности: природоохранительное, предпринимательское, торговое, морское, воздушное право<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Алексеев С. С. Теория права. М., 1993. С. 108.

Не все исследователи придерживаются такой структуризации отраслей права, так как достаточно очевидна относительность деления групп «б» и «в». В учебнике «Теория государства и права» В. М. Сырых такого деления отраслей нет<sup>1</sup>.

Однако, несомненно, есть различие между классическими отраслями и всеми остальными, которые могут быть комплексными по связанным группам предметов регулирования или более строго ориентированными на определенный предмет (земельное, финансовое, воздушное, семейное). Классические отрасли права формируют наиболее полную гамму методов правового решения проблем во всех остальных отраслях, регулируя и тот круг отношений, который бесспорно входит в данную базовую отрасль. Как правило, комплексные или узкоспециализированные отрасли права появляются в результате вычленения их предмета из базовых отраслей при сохранении метода решения юридических проблем своей отрасли.

Базовые отрасли создают свои семейства специализированных отраслей. Так, административное право явилось основой для таких отраслей права, как финансовое, таможенное, хозяйственное, в значительной мере муниципальное. К такой дочерней отрасли административного права относятся и информационное право.

Следует иметь в виду, что в пределах предметной отрасли права, или комплексной отрасли, не формируется самостоятельный метод правового регулирования в полном смысле. Такие отрасли реализуют функцию аккумуляции всех методов правового воздействия в пределах своего предмета. Иначе говоря, одна и та же предметная область отношений регулируется нормами разных базовых отраслей права. И это относится не только к отраслям, которые взаимодействуют в границах систем публичного или частного права. Одновременное применение норм конституционного, административного и гражданского права наблюдаем в таких областях отношений, как право собственности. Это можно видеть и на примере регулирования финансовых, налоговых, патентных отношений, предпринимательства.

Собирание норм разных отраслей права вокруг одного предметного комплекса отношений особенно становится заметным в результате выделения отрасли в самостоятельную, получающую свой титул в системе права. Она и превращается в комплексную отрасль именно на том основании, что более активно взаимодействует со всеми отраслями права, оставаясь в системе своей базовой отрасли. По этому признаку можно сказать об информационном праве, что эта отрасль является новой комплексной отраслью публичного права, входит в семейство административного права; законодательство этой отрасли привлекает и активно использует нормы конституционного, административного, гражданского, уголовного права.

Комплексность предметной области информационного права определяется таким условием как проникновение информации во все области социальной действительности. К настоящему времени в центре внимания процессов, происходящих под влиянием информационных технологий, изменившихся не только понимание, но и функции времени и пространства;

---

<sup>1</sup> См.: *Сырых В. М.* Теория государства и права : учебник. М. : Былина, 1998.

информационных и коммуникационных процессов, которые уже сформированы в самостоятельную отрасль производства и экономики, с одной стороны, и влияют на ход становления новой цивилизации, с другой. *В этих условиях информационное право формируется не только по признаку узкого предмета регулирования, но призвано отразить процессы, затрагивающие такие проблемы как свобода, справедливость, права человека и гражданина, свою роль и информационную активность в формировании жизни общества; уже сложившихся веками институтов и систем государственного управления. Все это — признаки перехода социума в состояние «Информационного общества», а сегодня общества цифрового, которое и определяет комплексность и универсальность информационного права.*

### **Контрольные вопросы**

1. Какая область отношений регулируется информационным правом?
2. Почему необходимо правовое регулирование отношений, связанных с информацией?
3. Что является предметом отношений в информационной сфере?
4. Как можно определить понятие информационных ресурсов?
5. Что является объектом правового регулирования в информационном праве?
6. Дайте определение информационного права как юридической дисциплины.

## Глава 2

# ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

---

В результате изучения главы студент должен:

- **знать** разнообразие форм реализации информационного права, определение предметной области доктринального развития этой сферы правовых знаний, тенденции развития информационного законодательства, назначение и развитие учебной дисциплины этой отрасли, а также значение и роль формирования и развития информационного правосознания в обществе;
  - **уметь** ориентироваться в областях отношений в каждой из форм реализации данного права; определять специфику правоотношений и использования средств правового регулирования в каждой из областей реализации информационного права Российской Федерации;
  - **владеть** знаниями специфики предметных областей и объектов правового регулирования в процессе изучения курса информационного права, а также в той области деятельности, к которой готовит себя студент вуза.
- 

Информационное право, как и всякая иная отрасль права, проявляется в четырех свойственных юридическим знаниям формах. Имеются в виду такие формы, как: *юридическая наука в области информационного права; информационное законодательство* и связанная с ним *правоприменительная практика; учебная дисциплина «Информационное право»*; *информационное правосознание*.

### 2.1. Научные основы информационного права

Наука информационного права еще молода и развивается под влиянием различных факторов. Один из них связан с теорией права и таких наиболее общих правовых базовых наук, как политология, философия права. Заметим, что, несмотря на обилие учебной и исследовательской литературы по теории права, большого продвижения в этой области за последнее время не наблюдается. Теория, за редким исключением, пока не отреагировала на проблемы информатизации общества. Проблемы институтов, правового статуса, правосубъектности, комплексности нормативного правового регулирования в условиях глобализации, связи и различия предмета отношений и объекта правового регулирования, а также ряд других проблем еще не получили научной оценки. Исключением можно считать работу французского юриста Жана-Луи Бержеля<sup>1</sup>, в которой по ряду проблем

---

<sup>1</sup> См.: *Бержель Ж.-Л.* Общая теория права : пер. с фр. / под общ. ред. В. И. Даниленко. М. : Nota Bene, 2000.