

**К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ «ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ
ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ», «ПРАВОВОЙ РЕЖИМ
ИНФОРМАЦИОННЫХ РЕСУРСОВ»**

**ON THE RELATIONS OF CONCEPTS "LEGAL INSTITUTE OF INFORMATION
RESOURCES" AND "LEGAL REGIME OF INFORMATION RESOURCES"**

Т.З. Шалаева, доцент юридического факультета УО «Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина», кандидат юридических наук, доцент

T. Shalayeva, Associate Professor of the Law Faculty of the educational establishment «Brest State University named after A.S. Pushkin», PhD, Associate Professor

Аннотация

Научная статья представляет собой исследование соотношения правовых понятий «правовой институт информационных ресурсов» и «правовой режим информационных ресурсов», их взаимосвязь и развитие. Для разработки теоретических основ правового регулирования автором был выделен и исследован комплекс однородных общественных отношений, единственным объектом которых является информационный ресурс и которые требуют урегулирование нормами права, составляющими в совокупности правовой институт.

Annotation

The article is a study of the relations of legal concepts "legal institution of information resources" and "legal regime of information resources", their interdependence and development. To develop theoretical foundations of the legal regulation the author singles out and studies a complex of homogeneous social relations, the only object of which is an information resource. According to the author these social relations require regulation with laws, which constitute the legal institution.

Ключевые слова:

Информационное право, информация, информационный ресурс, информационная единица, правовой режим информационных ресурсов, правовой режим информации.

Key words:

Information law, information, information resources, information item, the legal regime of information resources, the legal regime of information.

Введение

В настоящее время ни у кого не вызывает сомнения объективность существования информационных ресурсов (ИР), по поводу которых у достаточно большого класса субъектов права (если практически не у каждого) возникают определенные информационные права, обязанности, компетенция и регламентация которых требует, в том числе, правовых механизмов. Объективность существования ИР создает основу для возникновения, изменения, прекращения объективных общественных отношений, правовое регулирование которых возможно с помощью реально существующих во времени и пространстве правовых средств.

Автором предпринимались неоднократные попытки осмысления в той либо иной мере механизма правового регулирования общественных отношений в сфере оборота ИР, определения аспекта права в информационной сфере [1, 2, 3, 4, 5 и др.], с помощью которого реализуется нормативное, информационное и иное воздействие права на поведение и деятельность его субъектов.

Теоретическим аспектам правового регулирования информационных отношений посвящена диссертационная работа О.В. Кузнецовой, интерес к которой вызван

определением ученого «сферы и пределов правового регулирования информационных отношений», «чтобы исключить использование возможностей права в сферах взаимодействия людей, требующих иных средств регуляции» [6]. Речь идет о теоретическом представлении правового регулирования информационных отношений, в сферу которого входит как специфическая деятельность государства, так и деятельность непосредственных участников информационных отношений (саморегуляция), чему было также посвящено авторское исследование [5, с. 65].

Несмотря на то, что Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» оперирует термином и дает определение ИР, они остаются малоисследованными в качестве объекта однородных информационных отношений, требующих системно-комплексного неэпизодического правового регулирования, основанного на соблюдении важнейшего принципа экономичности правовых средств. Совокупность таких юридических средств позволит говорить о механизме правового регулирования (нормы права, субъективные права, обязанности, юридические факты, акты правоприменительных органов, организационная деятельность государства и его органов), с помощью которого должно осуществляться правовое регулирование информационных отношений в сфере обращения ИР.

Научная классификация информационных отношений – основа выделения предмета правового регулирования и формирования правового института

Полнота правового регулирования отношений в сфере ИР детерминируется уровнями, которые могут быть представлены исходными правовыми титулами (правовой режим ИР и правовой статус субъектов, участвующих в обороте ИР) и уровнем непосредственного правового регулирования фактических «живых» отношений, возникающих, изменяющихся, прекращающихся между их участниками по поводу реализации субъективных прав и обязанностей в сфере ИР, в том числе отношений, связанных с информационными правонарушениями, а также отношений по информационной безопасности.

Для разработки теоретических основ правового регулирования автором был выделен и исследован комплекс однородных общественных отношений, требующих регулирования нормами права, которые могут составить в совокупности правовой институт. Таким особым видом общественных отношений, на взгляд автора, являются отношения по обороту (в литературе встречается: по обращению, стадийному движению, жизненному циклу) ИР, которые в условиях информационного общества приобретают все большее значение.

Учитывая, что демаркация жизненного цикла ИР включает в себя определение границ и пределов обращения конкретного ИР по стадиям, представляется возможным выделение системы родственных общественных отношений, существующих (возникающих, изменяющихся и прекращающихся) на каждой стадии движения ИР. Жизненный цикл ИР, представляется довольно сложным в связи с практически неограниченным и не всегда установленным кругом субъектов всех общественных отношений, возникающих, изменяющихся и прекращающихся по данному поводу. Тем не менее, представляется возможным выделить обособившиеся достаточно однородные комплексы отношений, единственным объектом для которых является ИР во всех видах (формах) проявления и движения.

Сделаем оговорку, что в исследовании автор опирался на плюралистическую теорию объекта правоотношений, основу которой, по мнению многих ученых, составляют предметы материального мира.

Первая группа информационных отношений возникает с момента появления или «снятия» первичной информации, а именно, ее производства, создания, поиска, сбора, доступа, формирования отдельных информационных единиц, как первой стадии движения пока еще первичных информационных элементов. Эта группа отношений в современном

правовом поле достаточно исследована ученым правоведами. В частности, российским правоведом Терещенко Л.К. в докторской диссертации «Правовой режим информации» выдвинут и обоснован вывод, что совокупность норм, регулирующих доступ к информации, может быть выделена в самостоятельный правовой институт. Институт доступа к информации следует отнести к числу наиболее фундаментальных институтов, являющихся важнейшей составляющей основ правового статуса человека в любом государстве [7]. Ученым доказано, что характеристика правового режима информации с позиции доступа, – важнейшая, но не единственно необходимая его составляющая. Определив требования правового режима в отношении доступа к той или иной информации, необходимо решить и другие вопросы, в частности, порядка ее сбора, хранения, распространения, уничтожения. Только в совокупности установленных требований можно определить правовой режим информации в доступе к ней.

Вторая группа информационных отношений связана с первичной и конечной обработкой (преобразованием, документированием) и «запоминанием» (фиксацией), долговечным сохранением, уничтожением, т.е. обособлением ИР на стадиях: выделения, составления, организации, структурирования, документирования, конвертирования, фиксации, государственной регистрации «снятых» информационных единиц (элементов) в определенный качественными показателями ресурс информации. Фактически это стадия зарождения ИР через организационное документирование информационных единиц в систему и запоминание этой системы единиц на материальном носителе, позволяющем установить права собственности и (или) исключительные права на данный информационный объект и использовать его многократно в любой промежуток времени. В эту же группу отношений необходимо отнести последнюю стадию движения ИР, которой заканчивается оборот ИР: уничтожение, утилизация либо переходом их в новое знание (интеграция, долговечное сохранение), что обуславливает существование заключительной стадии жизненного цикла ИР, в которой возникают также информационные отношения.

Данная стадия в контексте правового регулирования общественных отношений по прекращению жизненного цикла ИР наименее исследована. В связи с чем, достаточно остро в ближайшее время станет вопрос о перенасыщении ИР, носящих в себе информационный «шум», бесполезной и устаревшей информации. Одновременно будет нарастать проблема необходимости выделения, последующего долговечного сохранения и (или) интеграции в «сокровищницу знаний», исключительно востребованных, полезных, ценных в различных смыслах, в том числе составляющих национальное достояние государства, ИР. Необходимо выработка соответствующих правовых средств, совокупность которых позволит дифференцированно и гибко их урегулировать.

Фактически данные информационные отношения носят правоустанавливающий характер, что автором и отмечалось чуть ранее в научных работах. Выделение данной группы из комплекса информационных отношений позволит уточнить особенности специальных правовых режимов конкретных ИР на стадиях их формирования и уничтожения. В основу правового режима необходимо будет вводить в зависимости от функционально-целевого назначения ИР публично-правовые средства, обеспечивающие деятельность государства по формированию, легитимации, утилизации и пр. ИР; частноправовые, направленные на регламентацию заключения и прекращения договорной деятельности, установлению имущественных прав на ИР и пр.; юридические средства, носящие комплексный характер.

Информационные отношения, связанные со стадиями хранения, актуализации, обработки, передачи, транспортировки, трансляции, управления, предоставления, распространения, использования, потребления определенных (завершенных) ИР, составляют *третью группу отношений*, – собственно оборот ИР, в том числе и гражданско-правовой, возможно, коммерческий. Характер данной группы информационных отношений свидетельствует о наличии, как равноправных субъектов

(при передаче ИР, потреблении, пр.), так и субъектов, наделенных властными полномочиями в отношении предоставления и распространения ИР с правовым режимом ограниченного доступа, управления государственными ИР, информационным обменом и взаимодействием и т.п. На данной стадии вступают в механизм правового регулирования регулятивные нормы диспозитивной и императивной направленности, обеспечивающие регулятивное воздействие на субъективные права и обязанности равнозначных участников, а также регламентирующих организационно-управленческую компетенцию государственных органов в сфере обращения ИР и пр.

Особую группу общественных отношений, требующих соответствующего правового регулирования составляют информационные отношения в сфере обеспечения защиты и охраны ИР. Вопросы защиты непосредственно ИР как информационного объекта предполагают выбор формы правовой охраны и защиты, обеспечивающей безопасность для самого ИР (сертификация, лицензирование ИКТ, обслуживающих оборот ИР, технико-юридические и программно-аппаратные способы защиты и пр.).

Не вступая в данной публикации в теоретическую полемику между теоретиками права по поводу соотношения и разграничения понятий «правовая защита» и «правовая охрана», дадим краткий анализ исследуемых правоохранительных отношений, исходя из позиции синонимичности этих понятий, что существенно не повлияет на решение поставленной задачи.

Данная группа отношений характеризуется как публично-правовым характером охраны государственных и иных ИР, так и частноправовыми механизмами их защиты. Нормы носят охранительную функцию, действие их направлено на восстановление нарушенных или оспариваемых субъективных прав, охраняемых законом интересов в отношении ИР, на устранение препятствий в реализации права на доступ к ИР, наказании виновных за правонарушения в сфере оборота ИР, регламентацию деятельности определенных компетентных органов по защите ИР. Оправданным является и включение в данную группу, возникающих из деятельности самого лица отношений по поводу самозащиты права на ИР.

Правовая характеристика комплекса исследованных взаимосвязанных качественно родственных информационных отношений позволяет обосновать вывод о том, что ИР, как элемент структуры отношения, появляется лишь во второй группе отношений, в которой соответствующими субъектами производится формирование определенного ИР из отдельных информационных единиц либо его выделения из информации в целом.

Применяя к выделенным информационным правоотношениям общетеоретические признаки *правового института*, полагаем возможным утверждать, что: 1) имеет место качественная однородность их фактического содержания, 2) присутствует юридическое единство, 3) наблюдается нормативная обособленность норм, регулирующих данные общественные отношения во всей их полноте, 4) выделяется связанность этих отношений единственным объектом, представляющим собой ИР, находящийся в определенной стадии своего жизненного цикла.

Доказано, что: во-первых, эти нормы имеют общий объект правового регулирования, во-вторых, основаны на Конституции Республики Беларусь, в-третьих, содержатся в базовых законах и международных актах. Целостность нормам данного правового института должны придать и отчасти уже придают особые юридические механизмы, служащие реализации информационных прав и обязанностей, компетенции различных по своему правовому статусу субъектов информационных правоотношений, возникающих, изменяющихся, прекращающихся в сфере обращения ИР, обусловленных, в том числе, правовым режимом ИР.

Современное теоретическое определение понятия *«правовой режим ИР»* носит системно-комплексный характер. Этот постулат нашел отражение в концептуальном подходе теоретиков информационного права (И.Л. Бачило, Н.Н. Ковалева, В.А. Копылов, М.А. Лапина, А.Н. Прокопенко, Ю.Г. Просвирин, М.М. Рассолов, Л.К. Терещенко, Н.А.

Чернецкая и др.) через выявление композиционной последовательности юридических средств, формирующих этот режим. Правовому режиму государственных информационных ресурсов, их защите посвящена отдельная диссертационная работа российского автора А.А. Кривоухова [8].

Не вызывает сомнений и научных споров основополагающее понимание, что правовой режим есть разновидность режима социального. И специфика его в том, что он формируется, устанавливается и регулируется нормами права, т.е. основан на праве аксиоматично. Вне правовой формы, безусловно, правовой режим немислим. Наличие института «правовых режимов» позволяет обеспечить стабильное нормативно закрепленное регулирование определенной группы однородных общественных отношений, как правило, со строго определенным объектом этих отношений. *Правовой режим* есть система правовых средств или «единое комплексное правовое средство», в котором особый порядок правового регулирования устанавливает правомочия неопределенного круга субъектов по отношению к конкретно определенному объекту, по поводу которого и складываются правоотношения.

Авторское видение научного понятия «правовой режим ИР» было исследовано с нескольких позиций с применением таких методов научного познания как: «от общего – к частному», комплексного и сравнительного анализа, что позволило эксплицировать общетеоретическое понятие «правовой режим» сквозь призму обоснованно выделенных общих и специфических характеристик «правового режима ИР» [9, с. 87–94].

Характер информационных отношений в качестве критерия позволяет классифицировать комплекс относительно однородных информационных отношений на такие особые составляющие группы отношений, в которых наиболее выпукло и рельефно проявляются те или иные правовые характеристики ИР, что и будет предопределять специальные составы правового режима ИР с соответствующим набором публично-правовых, частноправовых или комплексных правовых средств.

Анализ научных подходов к составу правового режима информации, в которых представлена практически единодушная точка зрения *о четырехкомпонентном составе правового режима ИР*, а именно: документирование ИР; категория ИР по доступу; право собственности на ИР; правовая защита и охрана ИР, предоставил возможность выразить собственное видение данной проблемы. На основе исследования практики правового регулирования (к примеру, был проинспектирован правовой режим Регистра населения Беларуси [10]), конструкции юридических средств законодательно закрепленных правовых режимов информации (к примеру, Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации, защите информации», «О научно-технической информации», «О государственных секретах», «О коммерческой тайне», отдельные статьи кодексов и законов: Гражданский кодекс (ст.140. Нераскрытая информация), Банковский кодекс (ст. 121. Банковская тайна), «О здравоохранении» (ст. 46. Предоставление информации о состоянии здоровья пациента. Врачебная тайна), «Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь» (ст. 1, адвокатская тайна) и др.), автором был обоснован оптимальный состав правового режима ИР [9, с. 87–94]. В него должны входить: порядок создания и формирования определенного состава ИР; документирование ИР по установленным правилам и стандартам; правила и условия учета, регистрации и управления ИР; установление категории по доступу к ИР; определение права собственности и/или исключительных прав на ИР; условия финансирования и коммерциализации ИР; требования к информационной безопасности ИР; порядок и условия потребления/реализации (предоставления, распространения, использования) ИР; правовая защита и охрана ИР.

Научные исследования компонентов состава правового режима ИР позволяют начать работу по совершенствованию действующего законодательства, предложить теоретико-правовые подходы к формированию понятийно-категориального аппарата в сфере обращения ИР, наметить направления дальнейших научных поисков. Исходя из

действующих правовых режимов информации, представляется необходимым наряду с установлением ее функционально-целевого назначения более тщательно подходить к конкретизации объекта правового регулирования, в котором определить правовое положение субъектов правового режима, закрепить совокупный комплекс юридических средств и способов правового регулирования.

Следует признать, что интересы граждан, общества, государства, воля законодателя, специфика и характер общественных отношений обуславливают объем и конструкцию правового режима. Информационные общественные отношения требуют к себе особых подходов, специальных форм и методов правового опосредования, специфического юридического инструментария для своей организации и упорядочения.

И с этой точки зрения эффективное использование правовых средств при решении определенного класса специальных задач в сфере обращения ИР в значительной степени состоит в том, чтобы сформировать и установить оптимальный для решения соответствующей задачи (обеспечение конфиденциальности, защита тайны, охрана персональных данных и т.п.) правовой режим ИР.

Таким образом, в правовом институте ИР наряду с *общим правовым режимом ИР* станет возможным выделение подинститутов *специальных правовых режимов* с более точным установлением специфичного комплекса правовых средств, регламентирующих особый порядок правового регулирования правомочий круга субъектов по отношению к данному конкретному ИР, как средствами публичного, частного права, так и их сочетанием.

Заключение

Правовой институт информационных ресурсов представляет собой совокупность норм, входящих в состав различных отраслей права (конституционного, административного, гражданского и некоторых иных отраслей права), но регулирующих взаимосвязанные родственные отношения в сфере обращения ИР.

Единственным объектом комплекса качественно однородных информационных отношений является ИР в определенной жизненной стадии, что позволяет обособить предмет регулирования объективным блоком норм информационного права.

Правовой институт ИР представляет собой сложный комплексный элемент отрасли информационного права. Обособление специфической совокупности норм права в качестве правового института ИР позволит оказывать систематическое оптимальное влияние на регулируемые отношения всей совокупностью юридических средств, добиваясь тем самым необходимого юридического результата, достижения целей и задач правового регулирования.

Нормы, входящие в данный институт информационного права, образуют единый комплекс и должны выражаться в общих положениях об ИР; в правовых принципах, определяющих содержание и направление правового регулирования отношений в сфере ИР; в специфических правовых понятиях и категориях, а также в юридических средствах, создающих особый, присущий для данной конкретной разновидности информационных отношений, правовой режим ИР.

Состав правового режима ИР зависит от структуры, категории и целевой направленности входящих в него информационных единиц. *Специальный состав правового режима ИР* должен представлять собой композицию правовых средств регулятивного, охранительного, процедурно-процессуального характера, выражаемых посредством дозволений, запретов, обязываний, преференций в том специфичном составе, объеме и конфигурации, что позволит наиболее эффективно и экономически целесообразно решить соответствующую задачу в сфере оборота ИР с оптимальным достижением социального эффекта. *Общий правовой режим ИР* охватывает своим арсеналом правовых средств информационные отношения, объектом которых является общедоступная, открытая информация, доступ к которой гарантируется публично-правовыми средствами и охраняется силой государства. Целесообразно введение *особого*

правового режима для ИР, представляющих собой национальное достояние Республики Беларусь, с исключительным правом собственности на них государства.

Таким образом, понятие «правовой институт ИР» является основополагающим и первичным по отношению к понятию «правовой режим ИР», который входит в него и устанавливает особенности правового регулирования соответствующих информационных отношений в зависимости от категории доступа и функционально-целевого назначения ИР (объекта) таких правоотношений.

Научный анализ и теоретическое определение понятий «правового института ИР» и «правового режима ИР», их соотношения в системе информационного права Беларуси, позволяет впервые в комплексном виде конкретизировать понятие, состав, структуру, концептуальные направления и принципы развития этих правовых категорий, что предопределяет и обуславливает практико-ориентированный интерес, связанный с разработкой предложений по совершенствованию информационного законодательства.

Список использованных источников

1. Шалаева, Т.З. Информационные ресурсы устойчивого развития Республики Беларусь: правовые проблемы / Т.З. Шалаева // Материалы научно-практической конференции, Минск, 09 – 10 октября 2008 г. – Минск, Изд-во Веды, 2008. – С. 167 – 170.

2. Шалаева, Т.З. Правовой режим информационных ресурсов Республики Беларусь / Т.З. Шалаева // Ученые записки Брест. гос. ун-та. – Брест : Изд-во УО «БрГУ им. А.С. Пушкина», 2005. – № 1. – С. 91 – 101.

3. Шалаева, Т.З. Информационные ресурсы государства: традиционные правовые категории и современные проблемы регулирования / Т.З. Шалаева // Государство и право в условиях инновационного развития: теоретико-методологические и прикладные проблемы : сб. материалов Международ. науч.-практ. конф., Брест, 24 июня 2011 г., редкол. Горупа Т.А., Шалаева Т.З., Займист Г.И.– Брест: БрГУ, 2011. – С. 43–50.

4. Шалаева, Т.З. Феномен информационного пространства: теоретико-правовые подходы к определению суверенитета и новых функций государства / Т.З. Шалаева // Конституционное регулирование как основа жизнедеятельности человека, общества, государства : сб. материалов респуб. науч.-практ. конф., Брест, 14 нояб. 2013 г., / под ред. Чмыга О.А. и др.- Брест: БрГУ, 2013.

5. Шалаева, Т.З. Информационное право в системе белорусского права / Т.З. Шалаева // Информационное право : учеб. пособие / Г.А. Василевич [и др.] ; под общ. ред. Г.А. Василевича и Д.А. Плетенева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 352.

6. Кузнецова, О.В. Правовое регулирование информационных отношений (теоретический аспект) : автореф. дисс. ...канд. юрид. наук : 12.00.01 / О.В. Кузнецова. – М., 2004. – 21 с.

7. Терещенко, Л.К. Правовой режим информации: автореф. дис. ...доктора юрид. наук : 12.00.14 / Л.К. Терещенко : М., 2011. – 45 с.

8. Кривоухов, А.А. Правовое регулирование защиты государственных информационных ресурсов : дисс. ...канд. юрид. наук : 05.13.19 / А.А. Кривоухов. – Воронеж, 2006. – 224 с.

9. Шалаева, Т.З. Информационные ресурсы Беларуси: проблемы правового режима. Монография // Т.З. Шалаева. – Брест : – Изд-во УО «БрГУ им. А.С. Пушкина», 2013. – 191 с.

10. Шалаева, Т.З. Государственный информационный ресурс «Регистр населения»: проблемы состава правового режима / Т.З. Шалаева // Веснік Брэсцкага ўніверсітэта. Сер. 2. Гісторыя. Эканоміка. Права. – 2014. – № 1. – Брест. – С. 182–190.