

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
НА ПОСТСОВЕТСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ
В КОНТЕКСТЕ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ
«ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС»
INFORMATION LEGISLATION ON THE POST-SOVIET
TERRITORY IN THE CONTEXT OF DEFINING THE CONCEPT OF
«INFORMATION RESOURCE»**

Т.З. Шалаева, доцент юридического факультета УО «Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина», кандидат юридических наук, доцент
T. Shalayeva, Associate Professor Faculty of Law of the educational establishment «Brest State University named after AS Pushkin», PhD, Associate Professor

Научная статья содержит обзор и анализ информационного законодательства стран-участниц Содружества независимых государств в контексте легального закрепления понятия «информационный ресурс». В большинстве государств-членов СНГ законодатели практически не занимались терминологическим определением понятия «информационный ресурс». Терминологическая неопределенность данного понятия отражает противоречивость системы категориальных понятий информационного законодательства, нарушает конструктивные связи процесса нормотворчества и правоприменения, ведет к малопродуктивным дискуссиям в теории и на практике. В связи с чем, необходимо теоретико-правовое определение и законодательное закрепление понятия «информационный ресурс».

The scientific article provides an overview and analysis of information legislation of the countries participating in the Commonwealth of Independent States in the context of legal securing the concept of «Information Resource». In most member-states of the CIS legislators were scarcely engaged in terminological definition of the «Information Resource». Terminological ambiguity of this concept reflects the contradictory nature of the conceptual system of information legislation; violates the process of law making and law enforcement; leads to low productive debates in theory and in practice.

In this connection, it is necessary to give theoretical and legal definition and to strengthen legislatively the concept of «Information Resource».

Введение

Отраслевая юридическая наука информационного права в своем арсенале имеет одну из важнейших задач: системно и комплексно

исследовать объекты правоотношений, не дублируя теорию государства и права и руководствуясь принципиальными положениями, сформулированными этой общей юридической наукой, выявлять характерные, отличительные черты, свойственные объектам информационных правоотношений.

В этой связи незаменимы общеправовые теоретические подходы для глубокого анализа такого объекта информационных правоотношений как информационный ресурс (ИР), несомненно, не вызывающий в настоящее время сомнений у большинства ученых-правоведов в своем объективном существовании.

Обзор и анализ информационного законодательства стран постсоветского пространства в контексте определения ИР

Для глубокого комплексного обзора и анализа нормативной основы закрепления понятия ИР, опираясь на методику сравнительного анализа законодательства Ю.А. Тихомирова [1], проведем исследование и оценку определений ИР из нормативных источников стран ближайших соседей, не касаясь специально белорусского законодательства по данному вопросу. Лишь отметим, что нормативное понятие «информационный ресурс», представленное белорусским законодателем, обозначает организованную совокупность документированной информации, включающую базы данных, другие совокупности взаимосвязанной информации в информационных системах [2]. В ст. 1 Закона Республики Беларусь «О научно-технической информации» есть определение ресурсов научно-технической информации как документированной научно-технической информации, организованной в справочно-информационные фонды и базы научно-технических данных [3^{Ошибка!} Закладка не определена.]. Этот вопрос частично затронут в белорусском законодательстве в связи с рассмотрением проблемы интеллектуальной собственности и исключительных прав создателей продукта информационно-коммуникационных технологий.

Модельный информационный кодекс для государств-участников СНГ предложил в ст.13 следующее содержание понятия ИР: «Информационные ресурсы – любая совокупность информации, включая документы, независимо от содержания, времени и места создания» [4].

Российская Федерация находится на пути формирования информационного законодательства. В целях представления тенденций развития российского законодательства, направленного на регулирование информационной сферы, автором проведен сплошной обзор и сравнительный анализ действующих нормативных правовых актов данной области исследования.

В последнем варианте Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006

отсутствует, по сравнению с предыдущими вариантами, определение понятия ИР, но закрепляются термины «информация» и «документированная информация»: «информация – сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления»; «документированная информация – зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель» [5].

В целях упорядочивания и оптимизации деятельности по ведению государственных информационных ресурсов, используемых при межведомственном информационном взаимодействии в целях оказания государственных и муниципальных услуг принято Постановление Правительства Российской Федерации от 14.09.2012 года №928 «О базовых государственных информационных ресурсах» [5], где было дано следующее определение: «базовым государственным информационным ресурсом является государственный информационный ресурс, содержащий сведения, используемые при межведомственном информационном взаимодействии в целях исполнения государственных функций».

Республика Украина имеет в качестве источников информационного права нормативные правовые акты: Закон от 2 октября 1992 г. «Об информации»; Закон от 16.11.1992 г. «О печатных средствах массовой информации (печати) в Украине»; Закон от 25.06.1993 г. «О научно-технической информации»; Закон от 5.07.1994 г. «О защите информации в информационно-телекоммуникационных системах»; Закон от 28.02.1995 г. «Об информационных агентствах и др. [6].

В ст.1 Закона от 4.02.1998 г. «О Национальной программе информатизации» законодатель достаточно лаконично определяет, что «информационный ресурс – совокупность документов в информационных системах (библиотеках, архивах, банках данных и т. п.)» [6]. Согласно нормам Закона «О научно-технической информации» «информационные ресурсы научно-технической информации – это систематизированное собрание научно-технической литературы и документации...» [6].

Республика Молдова прилагает достаточно серьезные усилия по разработке современного информационного законодательства, о чем свидетельствуют принимаемые Парламентом законодательные акты: Закон от 11.05.2000 г. «О доступе к информации»; Закон от 21.11.2003 г. «Об информатизации и государственных информационных ресурсах»; Закон от 26.12.2012 г. «О повторном использовании информации публичного сектора», Закон от 15.07.2004 г. «Об электронном документе и цифровой подписи» и др. [7].

В специальном законодательном акте «Об информатизации и государственных информационных ресурсах», регулирующем отношения по обороту информации, молдавские законодатели ввели определение ИР следующего содержания: «информационный ресурс – совокупность документированной информации в автоматизированных информационных системах, организованная в соответствии с установленными требованиями и действующим законодательством» [7].

Страны Балтийского региона в части нормотворчества в основу разработки актов законодательства полагают Директивы и правила ЕС, направленные на построение информационного общества, создание единого европейского пространства с возможностью интеграции национальных ИР в систему европейских и общемировых ИР. В законодательстве этих стран не прописаны терминологические рамки понятия ИР, устанавливаются лишь различные виды информации и формы ее представления.

Латвийская Республика имеет в своем арсенале достаточно развитое информационное законодательство, к специальным законам которого следует отнести: Закон «О гласности информации», Закон «Об электронной связи», Закон «Об услугах информационного общества», Закон «Об информационной системе обремененных территорий», Закон «О государственной тайне», Закон «О Регистре жителей», Закон «Об охране данных физических лиц», Закон «О государственных информационных системах» и др. [8]. Понятийные категории, определяющие в целях правового регулирования термин «информация» нашли свое установление в Законе ЛР «О гласности информации», в котором используются следующие термины: «информация – сведения или совокупность сведений в любом технически возможном виде фиксирования, хранения или передачи» [8].

Литовская Республика. Закон «Об общественной информации» определяет «деятельность, посредством которой преследуется цель представить для всеобщего сведения имеющуюся у любого члена общества информацию о нем самом, его окружении и жизни, национальные и мировые известия о прошлом, настоящем и будущем» [9]. В тоже время, определяя отдельные категории информации, такие как государственная, служебная, коммерческая, медицинская тайны, придает им смысл, входящий в термин «сведения». Закон «О праве на получение информации от государственных учреждений и учреждений самоуправлений» также дает определение информации – это «открытая и частная информация, которой распоряжаются государственные учреждения или учреждения самоуправлений и которую в установленном настоящим Законом порядке лицо имеет право получить» [9], что вызывает, безусловно, противоречия в применении норм.

Эстонская Республика. Директивы и правила Европейского Союза являются основой эстонского законодательства. Наиболее важными ныне действующими законодательными актами Эстонии в сфере обращения информации можно назвать: Закон «О публичной информации», в котором приводится определение понятия «информация», Закон «О цифровой подписи», Закон «Об электронной связи», Программа развития информационного общества Эстонии и др. [10].

Состояние национальных законодательств в информационной сфере *Центрально-азиатских стран* свидетельствует о стремлении государств к нормативному регулированию отношений, связанных с движением информации, информационных ресурсов.

Республика Казахстан определяет понятие ИР в своем Законе «Об информатизации» через Интернет-ресурс. Закрепление ИР как электронного информационного ресурса, технологии его ведения и (или) использования, функционирующего в открытой информационно-коммуникационной сети, а также его организационную структуру, обеспечивающую информационное взаимодействие [11], позволит с учетом прогноза казахстанского разработчика о дальнейшем развитии Интернет-технологий сохранить актуальность данного понятия в течение 5 – 10 лет.

Следует отметить активное развитие в последнее десятилетие законодательской деятельности *Кыргызстана* в сфере регулирования информатизации и доступа граждан к информации. Закон КР «Об информатизации» включил в понятие ИР не только непосредственно сами документы (документированная информация), но и программные средства как самостоятельный ИР. «Информационные ресурсы – пригодные для использования программные средства и документы на любом носителе, отдельные либо в составе информационных систем» [12].

Законодатель РТ в специальном Законе *Республики Таджикистан* «Об информации» не только установил понятие ИР, но попытался в первой главе закона представить определения различных видов информации. И, если «информационные ресурсы – это отдельные материалы, частичный объем материалов и объем материалов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, хранилищах сведений и других информационных системах)», то области информации представлены в виде «совокупности оглашенных сведений об относительно самостоятельных сферах жизни и деятельности общества и государства» [13]. В то же время в Законе РТ «Об информатизации» от 6 августа 2001 года понятие ИР несколько иное, что снижает, безусловно, эффективность правового воздействия на отношения, возникающие в сфере обращения ИР.

Перечень законодательных актов в области информатизации,

действующих в *Туркменистане* состоит из нескольких законов «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об электронном документе» и др., но ни в одном из них нет определения ИР, тем более правового режима ИР. Туркменский Меджлис в Законе «О связи» от 12 марта 2010 г. ввел понятие информации: «информация – сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления [14].

Закон *Республики Узбекистан* «Об информатизации» установил следующее понятие ИР: «информационные ресурсы – отдельные документы, отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных и других)» [15]. Так же Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 26.03.1999 г. № 137, кроме понятия ИР, установлены и разграничены определения: информационных продуктов, а также информационных услуг [16]. Данный факт является прогрессивным шагом в развитии нормативно закрепленных понятийных категорий в структуре информационных отношений.

Республики Кавказа. Азербайджан. Азербайджанские разработчики в Законе «О получении информации» дали ее определение, как информации «созданной в результате любой деятельности вне зависимости от истории создания, формы подачи и классификации, или же полученные факты, отзывы, знания, новости или сведения иного характера» [17]. Данное определение значительно отличается от определения, закрепленного Законом АР «Об информации, информатизации и защите информации», где в ст. 1 информация представляется как «сведения о лицах, предметах, фактах, событиях и процессах независимо от формы их представления...» [17].

Республика Армения в Законе «О свободе информации» ввела следующее понятие: «информация – полученные и оформленные в установленном законодательством порядке данные о личности, предмете, факте, обстоятельстве, событии, происшествии, явлении независимо от формы их владения или материального носителя (текстовые, электронные документы, звукозаписи, видеозаписи, фотопленки, чертежи, схемы, ноты, карты)» [18]. При этом понятие ИР не нашло своего отражения в армянском законодательстве.

Республика Грузия. В грузинском законодательстве содержатся положения, регулирующие обращение информации, однако общее определение терминов «информация», «информационный ресурс», не приводится. В Общем административном кодексе в главе 3 «Свобода информации», ст.27 установлены развернутые определения и даны разъяснения таких категорий, как общественная информация, коммерческая, личная, государственная и профессиональная тайна [19].

Следует, в то же время, отметить, что «Грузия по совершенству законодательства о свободе информации занимает 35-е место среди 89 стран мира. Согласно исследованию, которое провела международная исследовательская группа RTI, по данному показателю Грузия опережает США, Швейцарию, Германию, Данию, Норвегию и другие страны Запада, но уступает Армении и Азербайджану» [20].

Заключение.

В информационном законодательстве пока еще имеется достаточно большой массив не урегулированных правом отношений [21]. Анализ зарубежного опыта в информационной сфере, а так же проведенные исследования в этом направлении лишней раз подтверждают, что информационное законодательство – комплексная отрасль, включающая как некоторые отрасли законодательства целиком и специальные нормативные акты, полностью посвященные проблемам информационной сферы, так и отдельные информационно-правовые нормы в актах других отраслей законодательства, в которых используются понятия «информации» и ИР [22].

Полнота правового регулирования отношений в информационной сфере может быть достигнута только в том случае, если совокупность информационно-правовых норм актов информационного и иного законодательства «перекроет» все множество отношений применительно ко всем возможным объектам информационных правоотношений и субъектам, действующим в информационной сфере. Исходя из анализа законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере государств-членов СНГ, приходим к выводу о недостаточной системности и комплексности, целостности и научной обоснованности развития информационного законодательства, его определенной хаотичности и недостаточности, отсутствия четко определенных терминологически понятий объектов правового регулирования, в том числе и понятия ИР.

По формально-юридическому критерию следует отметить, что в большинстве государств-членов СНГ законодатели практически не занимались терминологическим определением понятия ИР, что порождает противоречивость самой системы категориальных понятий информационной сферы, нарушает конструктивные связи процесса нормотворчества и правоприменения, ведет к малопродуктивным дискуссиям в теории и на практике. В основном представляется общее понятие ИР как документированной информации, циркулирующей в информационных системах различного рода на достаточно разнообразных носителях. Автором не ставилась задача в данной статье формулирования научно-правового понятия ИР, решению этой проблемы будет посвящена следующая публикация.

Список литературы:

1 Тихомиров, Ю.А. Курс сравнительного правоведения / Ю.А. Тихомиров. — М.: Издательство НОРМА, 1996. — 432 с.

2 Об информации, информатизации и защите информации : Закон Респ. Беларусь, 10 нояб. 2008 г., № 455-3 // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800455&p2={NRPA}>. Дата доступа : 25.09.2012.

3 О научно-технической информации : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1999 г., № 250-3. // Нац. правовой интернет-портал Респ. Беларусь [Электронный ресурс]. — 2012. — Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10800250&p2={NRPA}>. Дата доступа : 25.09.2012.

4 Модельный Информационный кодекс для государств - участников СНГ : Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств № 30-6 «О модельном Информационном кодексе для государств-участников СНГ (часть первая)» (Принято в г.Санкт-Петербурге 03.04.2008) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2013.

5 Законы России / Законодательство СНГ // Web-версия [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : <http://base.spinform.ru/spisdocform.fwx#>. Дата доступа : 25.02.2013.

6 Законы Украины / Законодательство СНГ // Web-версия [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : <http://base.spinform.ru/spisdocform.fwx>. Дата доступа : 25.02.2013.

7 Законы Молдовы / Законодательство СНГ // Web-версия [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : <http://base.spinform.ru/spisdocform.fwx>. Дата доступа : 25.02.2013.

8 Электронная база данных законодательства Латвии на русском языке “Кодекс +” / Информационно-консультационная система “Кодекс +” // Biznesa informācijas birojs [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : <http://www.pravo.lv/kodeks.html>. Дата доступа : 01.03.2013.

9 Об общественной информации : Закон Литовской Республики, 2 июля 1996 г. / Гражданские коммуникации [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : http://www.dzyalosh.ru/02-dostup/zakon/rub-03/Litva_1.htm: 01.03.2013. Дата доступа : 01.04.2013.

10 Конституция Эстонской Республики, 28 июня 1998 г. [Электронный ресурс]. — 2013. — Режим доступа : http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/estonia/estoni-r.htm. Дата доступа : 01.03.2013.

11 Об информатизации : Закон Республики Казахстан, 1 янв. 2007 г., № 217-III [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=03355&all=all> : Дата доступа : 25.09.2012.

12 Инфосистема при Министерстве финансов Кыргызской Республики [Электронный ресурс] / Инфосистема при Министерстве финансов Кыргызской Республики. – Бишкек, 2013. – Режим доступа : <http://www.infosystema.kg/index.php/2013-01-19-05-29-41/2013-01-19-06-06-29/2013-01-19-06-07-44>. Дата доступа : 25.03.2013.

13 Об информации : Закон Республики Таджикистан, 10 мая 2002 года № 55 / Законодательство о СМИ стран Центральной Азии [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://medialawca.org/document/44-45>. Дата доступа : 25.03.2013.

14 Система законодательства Таджикистана : Анализ медийного законодательства стран ЦА // Таджикистан [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://medialawca.org/document/7514-7517>. Дата доступа : 25.01.2013.

15 О принципах и гарантиях свободы информации : Закон Республики Узбекистан, 12 дек. 2002 г., № 439-II / Центр правовой информатизации при Министерстве юстиции Республики Узбекистан // LexUz [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : <http://www.lex.uz/ru/main>. Дата доступа : 25.10.2012.

16 Положение о порядке подготовки и распространения информационных ресурсов Республики Узбекистан на сети передачи данных, включая Интернет : Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан, 26 марта 1999 г., № 137 / Центр правовой информатизации при Министерстве юстиции Республики Узбекистан // LexUz [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : <http://medialawca.org/document/-1210>. Дата доступа : 25.10.2012.

17 Информационная база по законодательству Азербайджана / MiniMax Company/ [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : <http://new.zakon.az/Content/>. Дата доступа : 25.10.2012.

18 Об свободе информации : Закон Республики Армения, 23 сент. 2003 г. [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : http://www.rcc.org.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=678:zakony-am&catid=285&Itemid=1415. Дата доступа : 25.09.2012.

19 Общий административный кодекс Республики Грузия : Кодекс /Республики Грузия, 25 июня 1999 г. [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : http://old.eurasia-media.ru/law/ge_o_adminkod.shtml. Дата доступа : 25.09.2012.

20 Законодательство о свободе информации в Грузии [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа : <http://www.media.ge/ru/portal/news/42972/>. Дата доступа : 25.09.2012.

21 Василевич, Г.А. Белорусский путь развития: понятие, субъекты информационных технологий / Г.А. Василевич // Проблемы упр. – 2006. – № 1 (18). – С. 12 – 20.

22 Шалаева, Т.З. Проблемы становления информационного права / Т.З. Шалаева. – Сб. науч. ст. / БГУ – Минск, Изд-во Веды, 2008. – С. 167 – 170.