

12.00.14
М613

На правах рукописи

Минбалеев Алексей Владимирович

**Система информации:
теоретико-правовой анализ**

Специальность 12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Челябинск
2006

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и административного права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южно-Уральский государственный университет»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Майоров Владимир Иванович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Морозов Андрей Витальевич

кандидат юридических наук, доцент
Горев Александр Иванович

Ведущая организация: Уральская государственная
юридическая академия

Защита диссертации состоится «18» апреля 2006 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета по присуждению ученой степени кандидата юридических наук К 212.298.01 при ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, аудитория 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87.

Автореферат разослан «___» марта 2006 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент



С.М. Даровских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

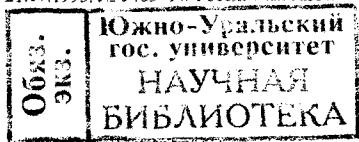
Актуальность темы исследования. Стремительное развитие в России элементов «информационного общества» (повсеместная компьютеризация, расширение сферы применения информационных технологий, увеличение объема работы с информацией, числа работников информационно-коммуникационного сектора и т.п.), происходящее сегодня, обуславливает потребность развития и совершенствования информационного законодательства. Нормативные правовые акты, регулирующие отношения в информационной сфере (Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»¹ (далее – Закон об информации), Федеральный закон «Об участии в международном информационном обмене»², Закон Российской Федерации «О государственной тайне»³ и др.), не удовлетворяют потребности активно прогрессирующих информационных отношений в российском обществе. Появление новых информационных объектов (информационные базы, системы, сети, технологии и др.), увеличение продуцирования и использования открытой информации обществом, расширение рынка информации и информационных ресурсов, – все это вызывает необходимость совершенствования системы регулирования информационных отношений в целях формирования информационного пространства России. В связи с этим особую актуальность и социальную значимость приобретают правовые исследования информации как объекта, лежащего в основе всех информационных отношений.

Развитие информационных технологий создает условия для возникновения новых видов информации и способов их использования. Сложившаяся система регулирования отдельных видов информации ограничивает возможность предоставления правовой охраны вновь появляющимся объектам. Кроме того, опубликованные работы, касающиеся проблем информационного права, не представляют комплексного анализа имеющихся видов информации в рамках системы сложившихся информационных правоотношений, а также системы действующих информационно-правовых норм. Таким образом, сегодня объективно требуется построение адекватной системы информации с целью дальнейшего совершенствования соответствующей системы нормативного правового регулирования информационных правоотношений. В представленной работе предложена авторская система информации с целью создания оптимального механизма

¹ Федеральный закон от 20.02.1995. № 24–ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609.

² Федеральный закон от 05.06.1996. № 85–ФЗ «Об участии в международном информационном обмене» // СЗ РФ. 1996. № 28. Ст. 3347.

³ Закон Российской Федерации «О государственной тайне» от 21.07.1993. № 5485–1 // Российская газета. 30.09.1993. № 189.



правового регулирования информационных отношений.

Информация является одним из самых неоднозначно воспринимаемых и дискуссионных объектов, исследуемых в специальной литературе. Интерес к информации как правовому явлению возник более чем тридцать лет назад, но активно она стала исследоваться только в 90-х годах XX века. Этим объясняется недостаточная научная разработанность вопроса о системе информации и теории информационных правоотношений.

Важность исследований информации в правовой сфере связана и с возрастающей необходимостью обеспечения информационной безопасности личности, общества и государства. Общественность уже осознала не только положительный эффект от использования информации, но и негативный, поэтому сегодня постепенно начался переход от принципа открытости информации к ограничению доступа и использования отдельных сведений. В связи с чем в рамках политики информационной безопасности первоочередной задачей государства становится установление эффективного механизма правового регулирования информации с ограниченным доступом и вредной информации.

Актуальность темы исследования вытекает также из необходимости изучения интеграционных процессов в области правового регулирования отношений, складывающихся по поводу информации. Информация как объект правовой сферы достаточно универсальна, общие законы ее функционирования проявляются в общественной жизни любого государства, поэтому область информационно-правового регулирования обладает большим потенциалом для международно-правовой унификации. В связи с вышеизложенным, сравнительно-правовой анализ информации как объекта правоотношений, впервые осуществленный в настоящем исследовании, создает основу для межгосударственной унификации норм об информации и ее отдельных видах, а также способствует развитию глобального информационного пространства.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена, во-первых, недостаточным уровнем законодательной базы информационных отношений; во-вторых, недостаточностью теоретических разработок по поводу системы информации; в-третьих, необходимостью теоретического исследования информационных отношений с учетом имеющегося зарубежного опыта в рамках системного и сравнительно-правового подхода.

Степень научной разработанности темы. Активное развитие информационных отношений обуславливает необходимость изучения информации как правового феномена и ее отдельных видов в рамках системы информации. Неудивительно поэтому, что в России информация

и ее отдельные виды, информационные отношения и информационное право в целом все чаще становятся объектом исследования ученых. Значительная часть монографических работ в этой области осуществлена с позиции теории права (Н.Ю. Корченкова), конституционного (Т.Ш. Иззатов, Т.Л. Кичигина, Е.С. Лисицына, С.А. Локинская, В.Н. Монахов, Михайлов А.Г., В.С. Хижняк, С.Н. Шевердяев), административного (С.А. Галеев), международного (Д.А. Савельев), гражданского и предпринимательского права (В.М. Богданов, Ф.Н. Боташева, П.В. Губин, М.С. Зельцер, Р.С. Кравченко, Е.Н. Насонова, О.Ю. Сидорова, А.А. Снытников).

Многие диссертационные работы направлены на изучение проблем информационной безопасности и регулирования отношений, возникающих по поводу информации с ограниченным доступом. К ним следует отнести труды, посвященные общим проблемам информации с ограниченным доступом (А.А. Антопольский, И.В. Бондарь, В.Н. Лопатин, И.И. Салихов, С.И. Сулова, А.А. Фатьянов, И.В. Смолькова, С.В. Кузьмин), конфиденциальной информации (И.В. Строганова, И.А. Юрченко); коммерческой тайне (А.В. Коломиец, З.Ф. Гайнуллина, Н.С. Гуляева, А.Ф. Жигалов); банковской тайне (Н.В. Лисицына, К.А. Маркелова, А.Ф. Жигалов); налоговой тайне (М.Ю. Костенко, А.В. Торшин); ноу-хау (О.В. Добрынин); персональным данным (В.П. Иванский).

Различные аспекты информации как объекта правоотношения, ее отдельных видов, особенностей правового регулирования информационных отношений рассматривались в трудах представителей науки информационного права¹. Отдельные исследования посвящены особенностям правового регулирования информационных отношений (О.В. Кузнецова, А.В. Лысенко, О.Г. Павельева). В последние годы стали предметом пристального научного внимания также и проблемы правового регулирования отношений, возникающих по поводу вредной информации (С.А. Исмаилов, В.С. Маурин). Среди зарубежных монографических работ, посвященных проблемам правовой сущности и системы информации как объекта

¹ В частности, можно назвать следующие работы: Венгеров А.Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические проблемы). Диссертация на соискание ученой степени д.ю.н. – М., 1975; Рассолов М.М. Теоретические проблемы управления и информации в сфере права. Диссертация на соискание ученой степени д.ю.н. – М., 1990; Огородов Д.В. Правовые отношения в информационной сфере. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2002; Семилетов С.Н. Документы и документооборот как объект правового регулирования. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2003; Танимов О.В. Юридические фикции в информационном праве и проблемы их применения. Диссертация на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2004; Лопатин В.Н. Информационная безопасность России: Человек. Общество. Государство / Санкт-Петербургский университет МВД России. – СПб.: Фонд «Университет», 2000; Фатьянов А.А. Тайна и право (основные системы ограничения на доступ к информации в российском праве): Монография. – М.: МИФИ, 1999; Городов О.А. Основы информационного права России: Учебное пособие. – М.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003; Бачило И.Л. Информационное право: Основы практической информатики. Учебное пособие. – М.: Юринформцентр, 2001; Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: Учебник / Под ред. акад. РАН Б.Н. Топорина. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2001; Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права. Диссертация на соискание ученой степени д.ю.н. – Екатеринбург, 2005.

правоотношений, также можно указать несколько трудов (Druey J. N. Information als Gegenstand des Rechts. Entwurf einer Grundlegung. – Zurich: Schulthess Poligraphischer Verlag AG; Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & CoKG, 1995; Цацанашвили М.Г. Информация как объект правового регулирования. Диссертация на соискание ученой степени д.ю.н. – Тбилиси, 1999). Однако данные работы носят в большей степени теоретический характер и не отражают в полной мере специфику информации как объекта правоотношений в информационной сфере, а также особенности современного законодательного регулирования отношений, возникающих по поводу информации и ее системы в России и в зарубежных государствах.

Цель и задачи исследования. Целью работы является комплексный теоретико-правовой анализ системы информации и её отдельных видов.

Для достижения данной цели в рамках диссертации решаются следующие частные задачи:

1) изучение и анализ информации как объекта гуманитарного познания для определения информации как общенаучной категории;

2) изучение и анализ международного, российского и зарубежного законодательства, направленного на регулирование общественных отношений по поводу информации, для построения системы легальных определений понятия «информация»;

3) изучение и анализ существующих точек зрения о правовой природе информации как объекте правоотношения для совершенствования легального определения понятия «информация»;

4) сравнительно-правовой анализ информации как объекта информационных правоотношений и смежных категорий (информационных ресурсов, объектов интеллектуальной собственности, нематериальных благ, знаний и др.) с целью выявления особенностей и обоснования самостоятельности информации как объекта правоотношений и ее правового режима;

5) осуществление классификации информации как объекта информационных правоотношений и выработка авторской системы информации;

6) исследование специфики и системы информационного права и информационного законодательства;

7) выявление особенностей международного, российского и зарубежного регулирования отношений, складывающихся по поводу открытой информации и информации ограниченного доступа и /или использования;

8) выявление проблем правового регулирования отношений по поводу информации как объекта информационных правоотношений, а также ее отдельных видов;

9) выработка рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства.

Полученные в ходе исследования теоретические выводы дают возможность определить приоритетные направления развития правового регулирования информационных отношений.

Объект и предмет исследования. Объектом исследования являются общественные отношения, складывающихся по поводу информации и ее отдельных видов.

Предмет исследования составляет совокупность международных, российских и зарубежных правовых норм и теоретических исследований, а также российских правоприменительных актов, касающихся информации и ее отдельных видов.

Методологическая и теоретическая основа исследования. В процессе исследования использовались логический, исторический, системный, диалектический, сравнительно-правовой и другие методы исследования.

Теоретическую основу исследования составили труды С.С. Алексеева, А.Б. Венгерова, О.С. Иоффе, В.Б. Исакова, В.М. Корельского, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Я.М. Магазинера, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова, В.К. Райхера, Ю.К. Толстого.

Определяющее методологическое значение для настоящего диссертационного исследования имели работы ученых-информативистов: Ю.М. Батурина, И.Л. Бачило, О.А. Городова, В.А. Копылова, П.У. Кузнецова, В.Н. Лопатина, А.В. Морозова, М.М. Рассолова, А.А. Стрельцова, А.А. Фатьянова.

Ряд общих и специальных вопросов, связанных с проблематикой информации как объекта правоотношений и ее отдельных видов, нашли отражение в работах таких специалистов информационного права, как А.Б. Агапов, А.А. Антопольский, И.В. Бондарь, Е.А. Войниканис, Е.К. Волчинская, О.А. Гаврилов, Д.В. Грибанов, И.М. Дзялошинский, В.П. Иванский, Е.В. Ильюк, В.О. Калятин, М.М. Карелина, В.И. Кутузов, В.С. Маурин, В.Н. Монахов, И.Ю. Никодимов, Ю.А. Нисневич, Д.В. Огородов, В.В. Погуляев, С.И. Семилетов, А.А. Снытников, О.А. Степанов, Э.В. Талапина, О.В. Танимов, Л.К. Терещенко, И.Д. Тиновицкая, А.В. Туманова, С.Е. Чаннов, А.А. Шиверский, В.Д. Элькин, М.В. Якушев, Е.В. Янина и др.

Исследование основывается также на отдельных работах по конституционному, административному, уголовному и гражданскому праву таких ученых, как В.С. Белых, С.А. Галеев, В.А. Дозорцев, Т.Ш. Иззатов, В.В. Кванина, И.Я. Козаченко, В.А. Лапач, Д.И. Мейер, А.Г. Михайлов, В.В. Ровный, Р.Н. Салиева (Миргазизова), В.А. Северин, А.П. Сергеев, О.Ю. Сидорова, Е.А. Суханов, Ю.А. Тихомиров, А.Е. Шерстобитов, Г.Ф. Шершеневич и др.

Системное (сравнительно-правовое) исследование поставленных в работе вопросов осуществлялось на основе анализа трудов ряда зарубежных исследователей, занимающихся проблемами информационного права. Это, в частности, Д.В. Вершок, J. Becker, M. Benecke, A. Berger, T. Hoeren, E. Hucko, P. Catala, Mai David J. DiCenso, J.N. Druey, A. Junker, M. Luffler, M. McDonagh, M. Kloefer, D. Krüger, D. Kugelmann, U. Sieber, R. Zulauf и некоторые другие.

В целях комплексного подхода к изучению темы диссертации в необходимых пределах также были использованы результаты российских и зарубежных специалистов в области технических, экономических и других наук, например, В.Г. Афанасьева, Н. Винера, В.С. Гота, С.М. Климова, В.И. Корогодина, В.Л. Корогодиной, И. Ложе, М.А. Севрука, А.Д. Урсула, М. Фасмера, К. Шеннона, У.Р. Эшби, А.М. Яглома, И.М. Яглома, Е.Г. Ясина.

Эмпирическая и нормативная база исследования основывается на международно-правовых актах (в том числе документах Европейского Союза, Содружества Независимых Государств), нормативных правовых актах Российской Федерации и зарубежных стран (Австралии, Австрии, Азербайджана, Армении, Беларуси, Бельгии, Великобритании, Венгрии, Германии, Гонконга, Грузии, Индии, Ирландии, Испании, Италии, Казахстана, Кыргызстана, Канады, Латвии, Литвы, Люксембурга, Молдовы, Нидерландов, США, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана, Украины, Франции, Швеции, Эстонии, Японии и др.). В работе исследовались имеющие научное значение акты, прекратившие свое действие, проекты нормативных правовых актов и отдельные официальные документы органов исполнительной и законодательной власти Российской Федерации. Анализировалась также и судебная практика.

Научная новизна проведенного исследования заключается в комплексном исследовании проблем информации как объекта информационных правоотношений, ее видов и правового режима, а также в построении новой концепции системы информации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Под «информацией» как общенаучной категорией предлагается понимать идеальный продукт отражения мира (окружающей действительности) во всей совокупности его составляющих (явления, объекты, процессы, связи и т.п.), существующий в какой-либо способной к восприятию объективной форме.

2. Анализ зарубежных моделей легальных определений понятия «информация» позволил выявить определенную систему. Законодательство одних государств не дает определения «информация», используя конструк-

цию «...информация – это информация ...» (Великобритания, Германия, Швеция и др.). Россия и постсоциалистические страны СССР придерживаются позиции закрепления в общих законах понятия «информация» как сведения. В законодательстве других государств понятие «информация» представлено через формы выражения информации (без ее определения) – это данные, текст, образы, изображения, звуки, коды, компьютерные программы, программное обеспечение, базы данных и т.п. (Сингапур, Гонконг, США, Индия, Ирландия.)

3. Анализ российской законодательной дефиниции информации выявил ее определенные недостатки, в связи с этим в работе предлагается внести изменение в Закон об информации и под информацией понимать «сведения о субъектах, объектах, фактах, явлениях и процессах независимо от формы их представления».

4. Исследование показало, что при подходе отождествления информации и форм ее выражения используется прием нормы-фикции, приравняющий понятия, которые в действительности различны. Информация представляется как фикция, определенная юридическая конструкция, которая в условиях расширения информационно-коммуникационной сферы очень удобна для отражения многих информационных объектов как обобщающая их категория. Использование данного приема связано с таким свойством информации, как ее нелинейность. Выражается это в отсутствии прямой зависимости между количественными и качественными характеристиками информации, откуда вытекает важное юридическое свойство – возможность относить к информации как отдельные сведения, так и сложные организационные структуры, содержащие информацию (информационные ресурсы, информационные системы, базы данных), а также различные образы, изображения, звуки и т.п. как формы выражения информации. Это позволяет законодателю экономить нормативно-правовой материал, распространяя действие одних и тех же норм на правовые явления, полное отождествление которых невозможно, но которые имеют ряд схожих характеристик.

5. В диссертации предложена новая система оснований классификации информации: по субъекту-обладателю информации, по характеру (сфере) создания информации; по степени упорядоченности на носителях; по носителю информации (документированная информация (зафиксированная на материальных носителях); информация, содержащаяся на изделиях (предметах), веществах и материалах; информация, содержащаяся в электромагнитных, тепловых, радиационных и других излучениях; информация, которой обладает человек и др.).

Наиболее важным и значимым является критерий классификации

информации – «уровень доступа информации и использования. Данный критерий позволяет выделить открытую информацию и информацию ограниченного доступа и/или использования, которым соответствуют специальные правовые режимы регулирования. Предлагается авторская система информации.

I. Открытая информация:

- 1.1) правовая информация;
- 1.2) информация, доступ к которой не может быть ограничен;
- 1.3) информация, являющаяся общественным достоянием;
- 1.4) информация, подлежащая обязательному раскрытию;
- 1.5) массовая информация;
- 1.6) библиотечная и архивная информация и т.п.

II. Информация ограниченного доступа и /или использования.

2.1. Информация с ограниченным доступом:

- 2.1.1) сведения, составляющие государственную тайну;
- 2.1.2) конфиденциальная информация;
- 2.1.3) информация персонального характера (персональные данные).

2.2. Информация ограниченного использования (вредная информация).

6. Автор обосновывает, что на современном этапе информационное законодательство представляет собой комплексную отрасль российского законодательства, а информационное право – отраслевую юридическую науку.

Активно формирующийся механизм регулирования информационных отношений, строящийся на структурных, функциональных и иных особенностях информации и смежных с ней объектов, а также на разграничении свободного доступа к открытой информации и ограничения доступа, использования информации ограниченного доступа и/или использования, все больше становится самостоятельным, независимым от базовых отраслей права. Это свидетельствует о начале формирования информационного права как самостоятельной отрасли российского права.

Диссертант доказывает, что структура информационного права должна строиться на основе системы общественных отношений, возникающих по поводу открытой информации и информации ограниченного доступа и/или использования; должна состоять из Общей и Особенной части. В последнюю должны, на взгляд автора, входить институты и субинституты, в рамках которых регулируются следующие отношения:

I. Отношения, складывающиеся по поводу открытой информации;

II. Отношения, складывающиеся по поводу информации с ограниченным доступом, а также отношения, возникающие по поводу информации ограниченного использования (вредной информации) и др.

7. Несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации права на информацию и соответствующих информационных правомочий, порядок и условия их реализации до сих пор остаются неурегулированными. В связи с этим автор обосновывает необходимость принятия Федерального закона «О свободе доступа к информации», который должен стать основой регулирования отношений, возникающих по поводу открытой информации. В диссертации сформулированы основные положения, которые должны найти в нем отражение, а также выделяются принципы реализации права на информацию:

1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любыми законными способами;

2) ограничение права на информацию только на уровне федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

3) соблюдение баланса между интересами гражданина в получении информации и государства в обеспечении информационной безопасности (частных и публичных интересов субъектов в процессе информационного взаимодействия);

4) гарантирование и обеспечение государством защиты права на информацию.

8. Автор предлагает наряду с режимом информации общественного достояния выделять информацию, являющуюся национальным достоянием. Это способствует большему учету национальной специфики того или иного государства и позволяет выделить его в международной сфере по признаку информационной идентификации уникальных информационных объектов, принадлежащих государству и не подлежащих свободной передаче иным государствам и международным организациям. Информация, являющаяся общественным достоянием, может свободно использоваться во всем мире с учетом национальных и международных ограничений. Использование информации, являющейся национальным достоянием, должно происходить с учетом национального законодательства и национальных интересов государств.

Правовой режим информации, являющейся национальным достоянием, должен быть закреплен в специальном законодательном акте и должен включать в себя критерии и порядок отнесения их к национальному достоянию, особенности их обращения, использования и охраны.

9. Диссертантом предложено определение информации ограниченного использования (вредной информации) – это ограниченные законом в доступе

и/или использовании сведения, специально не охраняемые их обладателями, способные оказать негативное информационное воздействие на граждан, организации, общество, государство и нанести вред их правам, свободам и законным интересам.

Исходя из целей воздействия информации ограниченного использования на субъектов выделены следующие виды этой информации: ложная (недостоверная, неполная, неточная, искаженная); пропагандирующая порнографию, культ насилия и жестокости; разжигающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть, вражду и превосходство; оказывающая деструктивное воздействие на психику людей; об ограничиваемых в обороте вредных для здоровья товарах и услугах, преимуществах их использования; оскорбления; наносящая вред здоровью, нравственному и духовному развитию детей; содержащаяся в ненадлежащей рекламе и др.

Обосновывается, что правовой режим информации ограниченного использования должен устанавливаться только на уровне федерального закона. Это может быть Федеральный закон «Об информационной безопасности», в котором закреплялись бы общие положения о понятии, видах, правовом режиме вредной информации. В виде альтернативы данному акту предложено принятие соответствующей главы в Законе об информации.

10. Автор доказывает, что режим защиты является основополагающей категорией, позволяющей разграничивать все виды информации с ограниченным доступом на информацию, составляющую государственную тайну, информацию персонального характера (персональные данные) и конфиденциальную информацию. В рамках последней следует выделить информацию, составляющую коммерческую тайну, информацию, составляющую личную тайну, информацию, составляющую служебную тайну, и информацию, составляющую профессиональную тайну.

В работе предлагается наряду с режимом конфиденциальной информации выделить самостоятельный правовой режим информации персонального характера (персональных данных). Соответствующие изменения о разграничении конфиденциальной информации и персональных данных предлагается внести и в статьи 10, 11 Закона об информации. Кроме того, обосновывается принятие специального закона, посвященного охране персональных данных.

Основной особенностью персональных данных является то, что значительное их количество является открытым (например, фамилия, имя, отчество лица), но в тот или иной момент доступ к ним и их использование может быть ограничено субъектом-обладателем персональных данных.

Режим же конфиденциальной информации исходит из принципа сохранения в тайне этой информации и законодательно закрепляемом запрете ее сбора и разглашения. Персональные данные могут охраняться как самостоятельным режимом защиты, так и режимом государственной тайны или определенного вида конфиденциальной информации.

Теоретическое и практическое значение диссертационного исследования. Научная значимость диссертации заключается в том, что она представляет собой первое комплексное монографическое исследование проблем открытой информации и информации ограниченного доступа и/или использования в рамках единой системы информации. Такой подход позволяет расширить теоретические представления о правовой природе информации, ее отдельных видах и их правовых режимах. Построенная концепция системы информации и ее отдельных видов может стать основой для новых направлений информационно-правовых исследований.

Практическая значимость исследования определяется возможностью применения сформулированных в ней выводов и предложений при дальнейшем совершенствовании законодательства, регулирующего информационные отношения. Ряд положений может быть принят во внимание субъектами, работающими в сфере информационной безопасности при осуществлении ими практической деятельности.

Теоретические положения и практические предложения, нашедшие отражение в работе, могут быть использованы также в учебном процессе при подготовке общих и специальных курсов для студентов, обучающихся не только по специальности «Юриспруденция», но и по другим специальностям.

Апробация результатов исследования. Результаты проведенного исследования, выводы, предложения и рекомендации прошли обсуждение на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета.

Теоретические положения диссертации стали предметом обсуждения на следующих международных, всероссийских, региональных конференциях и семинарах: «Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов по информационной безопасности в Челябинской области» (г. Челябинск, ЮУрГУ, 18 июня 2003 г.); «Реализация положений Конституции Российской Федерации в законодательстве» (г. Челябинск, ЮУрГУ, 28–29 ноября 2003 г.); «Экономика. Информатика. Безопасность» (г. Челябинск, ЮУрГУ, 10–11 декабря 2003 г., 29 апреля 2005 г.); «Актуальные проблемы права России и стран СНГ» (г. Челябинск, ЮУрГУ, 1–2 апреля 2004 г., 7–8 апреля 2005 г.); «Информационное право в условиях глобализации мирохозяйственных связей: новые тенденции и перспективы

развития» (Екатеринбург, Гуманитарный университет, 27 апреля 2004 г.); «Информационная эпоха: новые возможности, новые конфликты» (г. Екатеринбург, Гуманитарный университет, 12–13 мая 2004 г.); «Информационная безопасность России в условиях глобального информационного общества» («ИНФОФОРУМ–7») (г. Москва, 26–27 января 2005 г.); «Конституционно-правовое регулирование общественных отношений: теория и практика на современном этапе» (г. Оренбург, 17–18 февраля 2005 г.); «Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции» (г. Екатеринбург, УрГЮА, 21–22 апреля 2005 г.); VII Международная конференция «Право и Интернет» (г. Москва, ГУ – Высшая Школа Экономики, Программа ЮНЕСКО «Информация для всех», 27–28 октября 2005 г.) и др.

Положения, нашедшие отражение в диссертационном исследовании, используются в учебном процессе Южно-Уральского государственного университета при преподавании курсов «Информационное право», «Правовая защита информации», «Правовые основы журналистики», «Правовой статус и юридическая практика СМИ», «Правовое регулирование рекламной деятельности», «Авторское и патентное право», «Предпринимательское право».

Автором разработаны и апробированы в учебном процессе учебно-методические комплексы, курсы лекций по дисциплинам: «Информационное право» для специальностей «Юриспруденция», «Документоведение и документационное обеспечение управления», «Прикладная информатика (в управлении)», «Прикладная информатика (в юриспруденции)»; «Правовая защита информации» для специальности «Организация и технология защиты информации»; «Правовое регулирование информационной безопасности» для специальности «Комплексная защита объектов информатизации»; «Правовые основы журналистики», «Правовой статус и юридическая практика СМИ», «Международное гуманитарное право и СМИ» для специальности «Журналистика».

По теме диссертации опубликовано 24 статьи.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, объединяющих девять параграфов, заключения и библиографии.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы исследования, показана степень научной разработанности, определены цель, задачи, объект и предмет, методологические и теоретические основы исследования, формулируется научная новизна, теоретическое и практическое значение результатов исследования, а также указана форма их апробации.

Первая глава «Информация и ее место в системе права» состоит из четырех параграфов. В первом параграфе «Информация как объект гуманитарного познания» проанализированы общетеоретические подходы, применяемые при изучении информации, – семантический, синтаксический, технический и прагматический. Выявлено, что прагматический и технический подходы к изучению информации можно рассматривать как системные, объединяющие синтаксический и семантический аспекты информации. Они лежат в основе гуманитарного (прагматический подход) и естественно-технического (технический подход) познания информации в современной науке и позволяют дифференцировать информацию. Их объединение на межотраслевом уровне позволяет определить сущность информации и использовать ее свойства для повышения эффективности работы социальных и технических систем с информационной составляющей.

В работе исследована эволюция научных взглядов на информацию, выявлено, что смысловое значение термина «информация» в научных трудах неоднородно. Первоначально под ней понимали только сведения, затем стали говорить об информации как о сообщении (совокупность передаваемых сведений или обмен, передача этих сведений), позднее информации стали рассматривать как меру устранения неопределенности, меру организации систем, а также как информированность (результат передачи информации). В общенаучных определениях информация рассматривается как система, включающая сведения и сообщения. Таким образом, информация определяется в двух измерениях (проявлениях) – статическом (семантическом, – сведения и знания) и динамическом (формальном, – сообщение).

В работе рассмотрена сущность сведений и сообщений. Представляется, что категорию «сообщение» применительно к информации необходимо рассматривать либо как действие с информацией (определенное поведение субъекта), либо как упорядоченную совокупность передаваемых человеком сведений, пригодную к восприятию и анализу их действительного содержания субъектом. Однако в рамках юридической науки общенаучные определения подлежат адаптации. В первом случае информация не может рассматриваться как объект правоотношений, поскольку происходит

отождествление двух самостоятельных объектов – информации и действия (информирование). Поэтому в законодательстве, на наш взгляд, четко должно осуществляться разграничение информации-сообщения (совокупность передаваемых сигналов) и действия-сообщения (процесс передачи сигналов).

Под «информацией» как общенаучной категорией предложено понимать идеальный продукт отражения мира (окружающей действительности) во всей совокупности его составляющих (явления, объекты, процессы, связи и т.п.), существующий в какой-либо способной к восприятию объективной форме.

В качестве объекта гуманитарного познания предлагается рассматривать социальную информацию. Основным условием для отнесения той или иной информации к социальной информации является включение ее в систему общественных отношений при возникновении к ней определенного интереса. Информация в процессе включения в социальную сферу и существования в ней проходит несколько уровней (стадий) организации. При этом с переходом на новый уровень усложняется степень ее организованности в социальной системе, приобретаются новые качественные свойства. Полагаем, что необходимо выделять следующие уровни организации информации (стадии социализации информации) в социальных системах:

1) первый уровень определяется фактом получения новой для общества информации;

2) второй уровень связан с приобретением информацией характера социальной;

3) в рамках третьего уровня применительно к определенным видам информации складываются специфические социальные регуляторы, нормы, среди которых особо выделяются нормы права, нормы морали, технические нормы и другие;

4) на четвертом уровне организации происходит реализация субъективных прав на информацию того или иного субъекта.

Если в рамках технических исследований система уровней организации информации строится на основе увеличения количества информации¹, то применительно к гуманитарным исследованиям представляется более приемлемой система усложнения организации информации с точки зрения увеличения качества ее функционирования. При этом данный подход может использоваться при изучении тех или иных особенностей информации во всех сферах общественной жизни.

¹ См.: Готт В.С., Тухтин В.С., Чудинов Э.М. Философские проблемы современного естествознания. – М.: Высшая школа, 1974. – С. 231–235.

Под социальной информацией в работе предлагается понимать циркулирующие в обществе сведения, отражающие окружающую действительность во всей совокупности ее составляющих (явления, объекты, процессы, связи и т.п.), существующие в какой-либо способной к восприятию объективной форме и представляющие частный или общественный интерес. Одним из элементов системы социальной информации является правовая информация.

Во втором параграфе «Понятие и виды информации как объекта права» исследованы вопросы правовой природы информации, ее доктринального и законодательного определения, классификации; предложена авторская система информации.

Выявлено, что в мире существует нескольких моделей легального определения понятия «информация». Законодательство одних государств не дает определения «информация», используя конструкцию «...информация – это информация ...» (Великобритания, Германия, Швеция и др.). Россия и постсоциалистические страны СССР придерживаются позиции закрепления в общих законах понятия «информация» как сведения. В законодательстве других государств понятие «информация» представлено через формы выражения информации (без ее определения) – это данные, текст, образы, изображения, звуки, коды, компьютерные программы, программное обеспечение, базы данных и т.п. (Сингапур, Гонконг, США, Индия, Ирландия).

В Российской Федерации в Законе об информации законодательно закреплена концепция трактовки информации как сведений. В результате анализа законодательной дефиниции были определены некоторые ее недостатки, в связи с этим в работе предлагается внести изменение в Закон об информации и под информацией понимать «сведения о субъектах, объектах, фактах, явлениях и процессах независимо от формы их представления».

Выявлено, что при подходе отождествления информации и форм ее выражения используется прием нормы-фикции, приравнивающий понятия, которые в действительности различны. Информация представляется как фикция, определенная юридическая конструкция, которая в условиях современного расширения информационно-коммуникационной сферы очень удобна для отражения многих информационных объектов как обобщающая их категория. Использование данного приема связано с таким свойством информации, как нелинейность. Выражается это в отсутствии прямой зависимости между количественными и качественными характеристиками информации, откуда вытекает важное юридическое свойство – возможность относить к информации как отдельные сведения,

так и сложные организационные структуры, содержащие информацию (информационные ресурсы, информационные системы, базы данных), а также различные образы, изображения, звуки и т.п. как формы выражения информации. Это позволяет законодателю экономить нормативно-правовой материал, распространяя действие одних и тех же норм на правовые явления, полное отождествление которых невозможно, но которые имеют ряд схожих характеристик.

В теоретическом аспекте информацию как объект информационных правоотношений предложено понимать как идеальное благо особого рода (в виде сведений, данных и т.п.), достоверно непосредственно или опосредованно в какой-либо объективной форме отражающее окружающую действительность во всей совокупности ее составляющих (явления, предметы, образы, процессы, связи), представляющее для субъектов частный или общественный интерес. Выявлены свойства информации: идеальность, непотребляемость, неограниченная возможность распространения и преобразования форм ее фиксации, количественная определенность, системность и др.

Предложена новая система оснований классификации информации: по субъекту-обладателю информации, по характеру (сфере) создания информации; по степени упорядоченности на носителях; по носителю информации (документированная информация (зафиксированная на материальном носителе); информация, содержащаяся на изделиях (предметах), веществах и материалах; информация, содержащаяся в электромагнитных, тепловых, радиационных и других излучениях; информация, которой обладает человек и др.).

Выявлено, что наличие огромного количества носителей, форм выражения информации, виды которых постоянно увеличиваются, делает критерий разграничения информации по носителю не очень удобным для построения системы информации, поскольку в отношении любого вида информации в данном случае приходится учитывать специфику не только информации, но и ее носителя.

Наиболее важным и значимым является критерий классификации информации по уровню ее доступа и использования. Данное основание позволяет выделить открытую информацию и информацию ограниченного доступа и/или использования, которым соответствуют специальные правовые режимы регулирования. При традиционном разграничении информации на открытую информацию и информацию ограниченного доступа, осуществляемом в научной и учебной литературе, не учитывается значительный блок информации, к которой доступ может и не запрещаться, но государство в целях охраны прав и законных интересов граждан,

организаций, общества ограничивает или запрещает использование подобной информации. Это информация ограниченного использования, или вредная информация. Поэтому ограничиваемую информацию автор рассматривает как систему, включающую информацию с ограниченным доступом и информацию ограниченного использования (вредную информацию). Соответственно выделяется «информация ограниченного доступа и/или использования».

Объединение информации ограниченного использования (вредной информации) и информации ограниченного доступа в рамках отдельного блока информации как объекта правоотношений объясняется: а) противопоставлением правовых режимов открытой и ограничиваемой информации; б) наличием общих признаков двух видов ограничиваемой информации. Прежде всего, – это общая цель регулирования отношений, возникающих по поводу данных видов информации – защита прав и законных интересов субъектов права. Распространение этих видов информации влечет нанесение ущерба информационным правам, свободам и законным интересам личности, общества, государства. Основной особенностью механизма регулирования отношений, возникающих по поводу этих видов информации, является применение процедур ограничения совершения действий с этой информацией. Поскольку выделение таких видов информации ограничивает реализацию конституционного права на информацию, то необходимо обязательное закрепление их конкретных видов в законодательстве.

Для вредной информации и информации с ограниченным доступом характерны специфические правовые режимы. Особенность их связана с тем, что в отличие от случаев, когда государство должно создавать условия для доступа к информации и защиты информации с ограниченным доступом, в отношении вредной информации государство призвано создавать условия для защиты самого человека и общества от вредоносного влияния отдельных видов информации. Кроме того, если в отношении информации с ограниченным доступом ее обладатель принимает меры к охране этой информации и недопустимости разглашения этой информации третьим лицам, то информация ограниченного использования специально не охраняется ее обладателями.

Анализ видов информации позволил автору предложить следующую систему информации.

I. Открытая информация:

- 1.1) правовая информация;
- 1.2) информация, доступ к которой не может быть ограничен;
- 1.3) информация, являющаяся общественным достоянием;
- 1.4) информация, подлежащая обязательному раскрытию;

1.5) массовая информация;

1.6) библиотечная и архивная информация и др.

II. Информация ограниченного доступа и/или использования.

2.1. Информация с ограниченным доступом:

2.1.1) сведения, составляющие государственную тайну;

2.1.2) конфиденциальная информация;

2.1.3) информация персонального характера (персональные данные).

2. Информация ограниченного использования (вредная информация).

В соответствии с предложенной системой в дальнейших разделах диссертации рассматриваются теоретико-правовые проблемы системы информации и правового регулирования отдельных видов информации.

В третьем параграфе «**Информация и смежные категории: проблемы разграничения**» определено место информации среди смежных объектов правовой охраны и правоотношений. В работе информацию и объекты, связанные с информацией (информационные ресурсы, информационные системы и др.), предложено отличать от объектов с информационной составляющей, в которых информация является средством выражения другого охраняемого законом блага (объекты интеллектуальной собственности, безналичные деньги, бездокументарные ценные бумаги и другие).

Обосновывается необходимость разграничения информации как объекта правоотношений от объектов, связанных с информацией (информационных объектов), и объектов с информационной составляющей. Эти объекты являются либо самостоятельными объектами правоотношений (объекты интеллектуальной собственности, нематериальные блага), либо по своим свойствам их можно отнести к другим объектам (бездокументарные ценные бумаги, безналичные деньги), либо они являются формой выражения, представления информации как объекта правоотношений (коды, символы, знаки, информационные ресурсы и другие).

В диссертации осуществлено разграничение информации и нематериальных благ. Выявлено, что, говоря об информации как о нематериальном благе, последнее необходимо рассматривать в широком смысле как противопоставление вещам (пространственно-определенным, материальным объектам), а не в узком, законодательно закрепленном в ст. 150 Гражданского кодекса Российской Федерации.

При соотношении информации и объектов интеллектуальной собственности установлено, что информация может быть фактически результатом интеллектуальной деятельности, но, поскольку юридически не зарегистрирована или не носит творческого, оригинального характера (не является произведением), или не представляет собой по подбору или расположению материалов результат творческого труда, она не является объектом

интеллектуальной собственности.

В результате отсутствия в законодательстве Российской Федерации определений категорий «сведения», «данные», «мнение», «факт», «известие», «знание» возникло произвольное использование названных терминов в законодательных актах, неоднозначное использование их в литературе и смешение с категорией «информация». В работе производится разграничение этих объектов.

В четвертом параграфе «Информационное право и законодательство в системе российского права и законодательства» проанализированы проблемы формирования информационного права и законодательства.

Одной из приоритетных задач современной юридической науки является формирование концептуального системного подхода к объективно складывающемуся сегодня в отношении информации нормативному содержанию, системе правовых норм, регулирующих отношения по поводу информации. Теоретическое осмысление информации и информационных правоотношений нельзя отрывать от формы их системного выражения в праве в целом и в правовой системе Российской Федерации в частности. В связи с этим в работе рассмотрена специфика информационного права и информационного законодательства, а также влияние информации как объекта правоотношений и ее системы на данные правовые образования. Исследованы различные точки зрения на природу информационного права (самостоятельная отрасль права, комплексная отрасль права, отраслевая юридическая наука и др.).

Анализ проблем информационно права и информационного законодательства привел автора к выводу, что информационное законодательство сегодня представлено в виде комплексной отрасли российского законодательства, а информационное право – в виде учебной дисциплины и отраслевой юридической науки. Сегодня пока преждевременно говорить о самостоятельной отрасли информационного права, поскольку не сложился собственный отраслевой метод, не до конца сформированы принципы, система отрасли, механизм правового регулирования общественных отношений в информационной сфере. Значительное количество норм, регулирующих информационные отношения, относятся к числу гражданско-правовых, трудовых, административных и других, что вызывает необходимость разграничения информационных и смежных отношений, складывающихся по поводу информации. Вся совокупность информационно-правовых норм сегодня представляет собой самостоятельную, динамично развивающуюся комплексную отрасль информационного законодательства.

В работе делается вывод, что активно формирующийся механизм регулирования информационных отношений, строящийся на структурных,

функциональных и иных особенностях информации и ее системы (разграничение свободного доступа к открытой информации и ограничения доступа, использования к информации ограниченного доступа и/или использования) все больше становится самостоятельным, не зависящим от базовых отраслей права. Это свидетельствует о перспективе формирования в будущем информационного права как самостоятельной отрасли российского права; через определенный промежуток времени количество перейдет в качество, что позволит сделать вывод о возникновении новой отрасли права.

На взгляд диссертанта, система информационного права должна строиться на основе системы общественных отношений, возникающих по поводу открытой информации и информации ограниченного доступа и/или использования, и состоять из Общей и Особенной части. В последнюю предложено включать институты и субинституты, в рамках которых регулируются следующие отношения:

I. Отношения, складывающиеся по поводу открытой информации;

II. Отношения, складывающиеся по поводу информации с ограниченным доступом, а также отношения, складывающиеся по поводу информации ограниченного использования (вредной информации) и др.

Кроме того, формируется специальная подотрасль информационного законодательства, в рамках которой регулируются интернет-отношения (электронные отношения), которые также можно рассматривать в рамках систем регулирования открытой и ограничиваемой информации.

Вторая глава «Особенности правового регулирования отношений, складывающихся по поводу открытой информации» состоит из трех параграфов. **В первом параграфе «Право на информацию как основа регулирования отношений, складывающихся по поводу открытой информации»** рассматриваются законодательные и теоретические подходы к праву на информацию.

Возникновение и развитие права на информацию во многом способствовало формированию представлений об информации не только как о социальном объекте, но и как объекте права. Именно закрепление права на доступ к отдельной информации позволило разграничить информацию на открытую и ограничиваемую и стало основой для регулирования отношений, складывающихся по поводу открытой и общедоступной информации. В связи с этим рассмотрены проблемы права на информацию, влияющие на формирование системы открытой информации.

Право на информацию определяется как комплексное понятие, включающее в себя совокупность правомочий по поиску, получению, производству, передаче, распространению и охране информации. При этом под реализа-

цией конституционного права на информацию понимается реализация возможностей субъекта по поиску, производству, хранению, передаче, распространению и охране информации и информационных объектов. Несмотря на закрепление в Конституции Российской Федерации права на информацию и соответствующих информационных правомочий, порядок и условия их реализации до сих пор остаются неурегулированными.

В реферируемом параграфе выявлено, что в настоящий момент в мире прослеживается тенденция, направленная на обеспечение открытости информации. Право на информацию, закрепленное в Конституциях отдельных государств, конкретизируется в специальных законах, например, регулирующих персональные данные, а чаще всего в форме общих актов о свободе информации. Более чем в пятидесяти странах мира имеются правовые акты, закрепляющие доступ населения к информации, прежде всего, создаваемой государственными органами, а еще в более чем тридцати государствах разработаны законопроекты, находящиеся в стадии рассмотрения и принятия. Среди данных актов, в первую очередь, необходимо выделить акты о свободе информации в англосаксонской правовой системе (США, Великобритания, Ирландия, Австралия, Новая Зеландия), в основе которых заложен принцип доступности информации вместо распространенной ранее презумпции секретности. В континентальной Европе общие акты о свободе информации приняты лишь в некоторых странах (Норвегия, Латвия, Федеративная республика Босния и Герцеговина и др.). В большинстве других государств свободный доступ к открытой информации закреплен в специальных актах о доступе к общественной информации, доступе к административным документам, доступе к информации об окружающей среде (Польша, Португалия, Франция, Италия, Испания, Люксембург и др.). На основе федеральных актов о доступе к правительственной информации, информации об окружающей среде в некоторых европейских государствах приняты соответствующие законы на уровне субъектов федераций (Германия, Австрия, Бельгия).

В работе обосновывается необходимость принятия Федерального закона «О свободе доступа к информации», который должен стать основой регулирования отношений, возникающих по поводу открытой информации. Сформулированы основные положения, которые должны найти отражение в данном законе, а также выделены принципы реализации права на информацию:

- 1) свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любыми законными способами;
- 2) ограничение права на информацию только на уровне федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ

конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства;

3) соблюдение баланса между интересами гражданина в получении информации и государства в обеспечении информационной безопасности (частных и публичных интересов субъектов в процессе информационного взаимодействия);

4) гарантирование и обеспечение государством защиты права на информацию.

Во втором параграфе «Особенности публично-правовых режимов отдельных видов открытой информации» рассмотрены публично-правовые режимы регулирования наиболее важных видов открытой информации (подлежащей обязательному раскрытию, являющейся общественным достоянием, массовой информации и др.).

Правовой режим информации, подлежащей обязательному раскрытию, основан на нормативно-правовом закреплении обязанности органов власти и управления, юридических лиц и иных субъектов раскрывать ту или иную информацию путем ее публикации, размещения в специально установленных местах, либо предоставлять ее по запросам обратившихся лиц. Всю информацию, подлежащую обязательному раскрытию, можно разделить по субъекту, на котором лежит обязанность по раскрытию, а также в зависимости от механизма раскрытия информации (обязательная публикация или предоставление по запросу). В соответствии с первым критерием выделяется информация, обязательное раскрытие которой возложено на органы государственной и муниципальной власти, и информация, обязательное раскрытие которой возложено на юридических и физических лиц и их объединения.

Автором проанализированы особенности и проблемы регулирования отношений, возникающих по поводу основных видов данной информации (правовая информация, представленная в законодательных и других нормативных актах, устанавливающая правовой статус органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений, а также права, свободы и обязанности граждан, порядок их реализации; сведения о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и их должностных лиц; информация о чрезвычайных ситуациях, экологическая, метеорологическая, демографическая, санитарно-эпидемиологическая и другая информация, необходимая для обеспечения безопасного функционирования населенных пунктов, производственных объектов, безопасности граждан и населения в целом).

Далее изучены правовые режимы и проблемы правового регулирования информации, являющейся общероссийским национальным достоянием, и

информации, являющейся общественным достоянием. Применительно к российской системе правового регулирования информационных отношений возникает проблема соотношения категории «информация, являющаяся общероссийским национальным достоянием» с категорией «информация, являющаяся общественным достоянием». На взгляд автора, следует разграничивать данные виды информации и соответствующие им информационные ресурсы, поскольку для каждой из них характерен собственный уникальный правовой режим. Информация, являющаяся общественным достоянием, может свободно использоваться во всем мире с учетом национальных и международных ограничений. Доступ к ней открыт любому лицу, – это открытая и общедоступная информация. К ней относится социально значимая информация государства (правовая, по правам человека и защите прав потребителя, судебная практика, экологическая информация и др.). Использование информации, являющейся национальным достоянием, должно происходить с учетом национального законодательства и национальных интересов государств.

Самостоятельность режима информации, являющейся национальным достоянием, способствует большему учету национальной специфики того или иного государства и позволяет выделить его в международной сфере по признаку информационной идентификации уникальных информационных объектов, принадлежащих государству и не подлежащих свободной передаче иным государствам и международным организациям.

К информации, являющейся общероссийским национальным достоянием, и соответствующим информационным ресурсам могут быть отнесены отдельные библиотечные и архивные документы, документы о природных ресурсах государства, о результатах деятельности российских исследователей, об экономическом потенциале России и другие. Правовой режим информации, являющейся общероссийским национальным достоянием, должен быть закреплен в специальном законодательном акте и должен включать в себя критерии и порядок отнесения их к национальному достоянию, особенности их обращения, использования и охраны.

В рамках анализа правового режима массовой информации установлено, что ее особенностью является специфическая предназначенность (для неопределенного круга лиц) и форма распространения – средства массовой коммуникации, наиболее распространенным из которых являются средства массовой информации (СМИ). Проанализированы проблемы правового регулирования массовой информации, распространяемой в средствах массовой информации, информации, распространяемой в сети Интернет, рекламной информации, и предложены способы их устранения.

Анализ законодательства об открытой информации позволил выделить

следующие принципы функционирования правовых режимов открытой информации:

1) обязательное законодательное закрепление сведений, доступ к которым не может быть ограничен;

2) ограничение доступа к открытой информации устанавливается только федеральными законами;

3) открытая информация может представлять интерес как для неопределенного круга лиц, так и для отдельного лица или группы лиц;

4) свободный доступ к открытой информации заинтересованным лицам и ее получение из официальных открытых источников, систематически или специально публикуемых уполномоченными органами или по запросу заинтересованных лиц;

5) установление ответственности уполномоченных лиц за необоснованный отказ в предоставлении открытой информации.

В третьем параграфе «Отдельные проблемы частноправового регулирования отношений, складывающихся по поводу открытой информации» рассматривается частноправовой режим открытой информации.

Автором поддерживается точка зрения о недопустимости распространения на информацию, в том числе и на информационные ресурсы, вещных прав, и необходимости исключить из законодательства РФ положения о применении права собственности к информации. Применительно к информации предложено использовать категорию «право обладания информацией», что позволит разграничить вещные права на материальные носители информации и самостоятельное исключительное право обладания информацией как особый нематериальный объект.

Далее в работе рассматривается система информации-объекта частноправового регулирования. Делается вывод о необходимости включения в данную систему не только ограничиваемой, но и открытой информации, анализируются виды и особенности регулирования этой информации. В систему открытой информации-объекта частноправовых отношений необходимо включать информацию, по поводу которой заключается договор, и информацию, предоставление которой по договору является проявлением дополнительной обязанности стороны договора. В рамках договорных отношений субъекты, исходя из интересов и информационных потребностей, определяют содержание нужной информации и становятся обладателями индивидуально значимых сведений. В качестве последних могут выступать практически все сведения, если оборот их прямо не ограничен или не запрещен законодателем или обладателем информации. Информация может быть объектом обязательств, вытекающих из различных договоров.

Большинство обязательственных отношений, складывающихся по поводу обращения информации, связано с оказанием информационных услуг и облекаются в форму договора на оказание возмездных информационных услуг.

Третья глава «Правовое регулирование отношений, складывающихся по поводу информации ограниченного доступа и/или использования» состоит из двух параграфов. В первом параграфе «Особенности правового регулирования отношений, складывающихся по поводу информации ограниченного доступа и/или использования» проводится анализ информации ограниченного доступа и/или использования и общая характеристика ее видов.

Оборот информации ограниченного использования (вредной информации) основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, провозглашающих допустимость ограничения законом свободы получать и распространять информацию в случаях, если это необходимо в интересах национальной безопасности или общественного порядка, в целях предотвращения преступлений, а также для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц¹. Ограничения подобной информации устанавливаются также в соответствии с целями и задачами государственной информационной политики России, закрепленными в ряде документов². Предложено определение информации ограниченного использования (вредной информации) – это ограниченные законом в доступе и/или использовании сведения, специально не охраняемые их обладателями, способные оказать негативное информационное воздействие на граждан, организации, общество, государство и нанести вред их правам, свободам и законным интересам. Ограничения прав в использовании и запрет на распространение подобной информации служат гарантией защиты других социальных ценностей: основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обороноспособности страны и безопасности государства.

Исходя из целей воздействия информации ограниченного использования на субъектов выделены следующие виды этой информации: ложная (недоверенная, неполная, неточная, искаженная); пропагандирующая

¹ См.: п. 2 ст. 29 Всеобщей декларации прав человека. Принята на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10.12.1948 // Российская газета. 1998. 10 декабря; п. 3 ст. 19 и ст. 20 Международного пакта о гражданских и политических правах от 19.12.1966 // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17 (1831). Ст. 291; ст. 10 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах от 19.12.1966 // Ведомости ВС СССР. 1976. № 17 (1831). Ст. 292; ст. 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143; ст. 10 Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека от 26.05.1995 // СЗ РФ. 1999. № 13. Ст. 1489.

² Концепция национальной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 10.01.2000. № 24 // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170; Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ от 09.09.2000. № ПР-1895 // Российская газета. 28.09.2000. № 187; Основные направления государственной семейной политики. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 14.05.1996. № 712 // СЗ РФ. 1996. № 21. Ст. 2460.

порнографию, культ насилия и жестокости; разжигающая социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть, вражду и превосходство; оказывающая деструктивное воздействие на психику людей; об ограничиваемых в обороте вредных для здоровья товарах и услугах, преимуществах их использования; оскорбления; наносящая вред здоровью, нравственному и духовному развитию детей; содержащаяся в ненадлежащей рекламе и др.

Правовой режим информации ограниченного использования должен устанавливаться только на уровне федерального закона. Это может быть Федеральный закон «Об информационной безопасности», в котором закреплялись бы общие положения о понятии, видах, правовом режиме вредной информации. В виде альтернативы данному акту предложено принятие соответствующей главы в Законе об информации.

В работе представлена система информации с ограниченным доступом и система конфиденциальной информации. Информация с ограниченным доступом в зависимости от режима защиты подразделяется на информацию, составляющую государственную тайну, информацию персонального характера (персональные данные) и конфиденциальную информацию. В рамках последней предложено выделять информацию, составляющую коммерческую тайну, личную тайну, служебную тайну и профессиональную тайну.

Таким образом, наряду с режимом конфиденциальной информации выделяется самостоятельный правовой режим информации персонального характера (персональных данных). Соответствующие изменения о разграничении конфиденциальной информации и персональных данных предлагается внести в статьи 10, 11 Закона об информации. Основной особенностью персональных данных является то, что значительное их количество является открытым (например, фамилия, имя, отчество лица), но в тот или иной момент доступ к ним и их использование могут быть ограничены субъектом-обладателем персональных данных. Режим же конфиденциальной информации исходит из принципа сохранения в тайне этой информации и законодательно закрепляемом запрете ее сбора и разглашения. Персональные данные могут охраняться как самостоятельным режимом защиты, так и режимом государственной тайны или определенного вида конфиденциальной информации.

Во втором параграфе «Проблемы правового регулирования отношений, складывающихся по поводу отдельных видов информации с ограниченным доступом» рассмотрены основные особенности и проблемы регулирования сведений, составляющих государственную тайну; конфиденциальной информации и информации персонального характера (персональных данных).

Тщательной проработке был подвергнут вопрос о соотношении и взаимосвязи различных видов конфиденциальной информации. При анализе коммерческой тайны рассмотрены особенности ее правового регулирования, соотношение коммерческой тайны и ноу-хау (ноу-хау рассматривается как вид информации, составляющей коммерческую тайну), соотношение коммерческой и банковской тайны (банковская тайна автором относится к числу профессиональных тайн).

Производится разграничение коммерческой и служебной тайны, служебной и профессиональной тайны. Разница между коммерческой и служебной тайнами заключается в особенностях субъекта, который является секретоносителем: лицо, исполняющее обязанности государственной службы, или лицо, являющееся субъектом предпринимательской деятельности. Служебная тайна – объект публичного права, коммерческая тайна – объект частного права. Потенциальными обладателями служебной тайны являются субъекты (лица), находящиеся на службе в органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также в подведомственных им предприятиях, учреждениях, организациях¹. Обладателями же коммерческой тайны являются юридические лица и индивидуальные предприниматели. То же следует сказать и применительно к разграничению служебной и профессиональной тайны, только лишь за тем исключением, что субъектами-обладателями профессиональной тайны являются специалисты определенной сферы (за исключением государственных служащих), которые в силу закона обязаны сохранять в тайне информацию, полученную при выполнении профессиональных прав и обязанностей.

Под информацией, составляющей служебную тайну, понимается конфиденциальная информация, ставшая известной представителям органов государственной власти и местного самоуправления в силу исполнения ими служебных обязанностей, а также сведения, содержащие служебную информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, подведомственных им организаций, учреждений, ограничения на распространение которых установлены федеральным законом. Информация, составляющая профессиональную тайну, определяется как конфиденциальная информация, ставшая известной лицу в силу выполнения им профессиональных прав и обязанностей.

Предлагается разработать и принять Федеральный закон «О служебной тайне» или предусмотреть соответствующую главу «Служебная тайна» в Федеральном законе «О конфиденциальной информации», обозначив круг сведений, которые могут входить в состав служебной тайны, правовую

¹ См.: Снытников А.А. Информация как объект гражданских правовых отношений. Автореферат диссертации на соискание ученой степени к ю. л. – СПб., 2000. – С. 8; Туманова А.В., Снытников А.А. Обеспечение и защита права на информацию. – М.: Городец-издат, 2001. – С. 195.

регламентацию отношений, связанных с созданием, обращением этих сведений и механизм их засекречивания, рассекречивания и защиты. В рамках данного акта также необходимо предусмотреть общие нормы о профессиональной тайне и единый унифицированный перечень профессиональных тайн, установив правило об отнесении сведений к информации, составляющей профессиональную тайну, только на уровне закона.

Далее исследуются проблемы регулирования персональных данных, которые свидетельствуют о необходимости принятия закона, посвященного персональным данным.

В заключении подводятся итоги и формулируются основные выводы, сделанные автором диссертационного исследования.

Основные идеи и положения, содержащиеся в диссертации, отражены в следующих публикациях автора:

1. Минбалеев А.В. Правовое обеспечение безопасности информации, составляющей коммерческую тайну организации // Система подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов по информационной безопасности в Челябинской области. Материалы Регионального научно-практического семинара 18 июня 2003 года, ЮУрГУ, Челябинск / Под ред. Л.В. Астаховой. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003. – С. 104–114.

2. Минбалеев А.В. Защита коммерческой тайны: не миф, а реальность // Урал-Дайджест. – 2003. – № 23. – С. 4.

3. Минбалеев А.В. Отдельные проблемы права на информацию в корпоративных правоотношениях // Реализация положений Конституции Российской Федерации в законодательстве. – Материалы международной научно-практической конференции, посвященной 10-летию Конституции Российской Федерации (28–29 ноября 2003 г.). – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2003. Ч. II. – С. 193–196.

4. Минбалеев А.В. Информация: сущность и понятие // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2004 г. Материалы VI международной научно-практической конференции, посвященной 75-летию и памяти профессора Ю.Д. Лившица. 1–2 апреля 2004 г. – Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2004, ч. II. – С. 177–179.

5. Минбалеев А.В. Проблемы распространения вещного права собственности на информацию как объект гражданского права // Правовая защита частных и публичных интересов: Материалы международной межвузовской научно-практической конференции (22–23 января 2004 года). В двух частях. Ч. 2. / Отв. ред. Б.И. Ровный. – Челябинск: Издательство «Фрегат», 2004. – С. 80–86.

6. Минбалеев А.В. Право на информацию в корпоративных правоотношениях // Актуальные проблемы современного гражданского и предпринимательского права (г. Екатеринбург, 4–5 ноября 2003 г.). Материалы Всероссийской научно-практической конференции (4–5 ноября 2003 г.). – Екатеринбург, 2004. – С. 101–104.

7. Минбалеев А.В. Проблема соотношения бездокументарных ценных бумаг и информации // Актуальные проблемы частноправового регулирования: Материалы Всероссийской VI научной конференции молодых ученых (г. Самара, 23–24 апреля 2004 г.) / Отв. ред. Ю.С. Поваров, В.Д. Рузанова. – Самара: Изд-во «Самарский университет». 2004. – С. 25–27.

8. Минбалеев А.В. Информация как феномен социальной среды // Экономика. Информатика. Безопасность, сборник научных трудов Международной научно-практической конференции 10–11 декабря 2003 г. / Научн. ред. В.А. Киселева, Л.В. Астахова. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. – С. 146–149.

9. Минбалеев А.В. Некоторые проблемы обязательного раскрытия информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг // Экономика. Информатика. Безопасность, сборник научных трудов Международной научно-практической конференции 10–11 декабря 2003 г. / Научн. ред. В.А. Киселева, Л.В. Астахова. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. – С. 137–142.

10. Минбалеев А.В. Проблемы реализации конституционного права на информацию в Российской Федерации // Проблемы сущности человека и типа личности: Материалы IV региональной межвузовской конференции. 17–19 апреля 2004 г. – Челябинск: Изд-во ГОУВПО «Челяб. гос. пед. ун-т», 2004. – С. 160–166.

11. Минбалеев А.В. Теоретические и практические проблемы применения норм обновленного Закона РФ «Об авторском праве и смежных правах» // Проблемы правовой безопасности России: материалы 56-й научно-технической конференции 25–30 ноября 2004 г. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2004. – С. 181–186.

12. Минбалеев А.В. Новеллы законодательства о коммерческой тайне // Информационная безопасность региона: Сборник научных трудов TM Всероссийской научно-практической конференции, 5–6 октября 2004 года / Науч. ред. Ю.Т. Карманов, Л.В. Астахова. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2005. – С. 127–129.

13. Минбалеев А.В. Проблема сочетания частноправового и публично-правового регулирования обращения персональных данных // Бизнес и безопасность в России. 2005. № 41 (июнь). Материалы 7-й

Всероссийской конференции «Информационная безопасность России в условиях глобального информационного общества» («ИНФОФОРУМ–7») 26–27 января 2005 г. – М., 2005. – С. 71–73.

14. Минбалеев А.В. Основные направления развития информационного права // Ученые записки: Сборник научных трудов юридического факультета ОГУ. Выпуск 2. Часть 1 «Конституционно-правовое регулирование общественных отношений: теория и практика на современном этапе» / Под ред. И.А. Ворониной. – Оренбург: ИПК ГОУ ОГУ, 2005. – С. 465 – 474.

15. Минбалеев А.В. Некоторые проблемы правового регулирования персональных данных // Актуальные проблемы права России и стран СНГ – 2005 г. Материалы VII международной научно-практической конференции 7–8 апреля 2005 г. – Челябинск, 2005. – Ч. II. – С. 162–164.

16. Минбалеев А.В. Понятие и особенности договора на оказание возмездных информационных услуг // Актуальные проблемы частного правового регулирования: Материалы Международной V научной конференции молодых ученых (г. Самара, 22–23 апреля 2005 г.) / Отв. ред. Л.Н. Минкина, Ю.С. Поваров, В.Д. Рузанова. – Самара: Изд-во «Универс-групп», 2005. – С. 330–331.

17. Минбалеев А.В. Вредная информация как объект правоотношений // Актуальные проблемы современного права и юридического образования: Материалы научно-практических конференций. – Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. – С. 213–215.

18. Минбалеев А.В. Некоторые проблемы информации как объекта гражданского права // Актуальные проблемы современного права и юридического образования: Материалы научно-практических конференций. – Екатеринбург: Изд-во Гуманитарного университета, 2005. – С. 209–212.

19. Минбалеев А.В. Понятие и виды вредной информации // Современные проблемы юридической науки. Материалы межвузовской научно-практической конференции молодых исследователей. – 17 апреля 2005 г. – Челябинск: ООО «Полиграф–Мастер», 2005. Ч. I. – С. 36–38.

20. Минбалеев А.В. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования информации с ограниченным доступом // Безопасность информационного пространства: материалы всероссийской научно-практической конференции. – Екатеринбург: ГОУ ВПО УГТУ-УПИ, 2005. – С. 157–159.

21. Минбалеев А.В. Правовые основы информационной безопасности несовершеннолетних // Человек в медиамире. Безопасность в массовой коммуникации. – Челябинск: Цицеро, 2005. – С. 142–153.

22. Минбалеев А.В. Правовая сущность информации, являющейся общественным достоянием, и информации, являющейся национальным достоянием // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия «Социально-гуманитарные науки». – 2005. – № 7. – 0, 35 п.л. (в соавторстве с В.В. Кваниной).

23. Минбалеев А.В. Некоторые особенности правовых режимов информационных ресурсов, являющихся общероссийским национальным достоянием, и информационных ресурсов, являющихся общественным достоянием // Доступ к государственной информации, являющейся общественным достоянием. Материалы международной конференции 20–22 июня 2005 г. / Администрация Смоленской области. – Смоленск, 2005. – С. 69–73.

24. Минбалеев А.В. Подходы к законодательному определению понятия «информация» в законодательстве республик, входивших в СССР // Сравнительное правоведение и проблемы современной юриспруденции: Материалы международной научно-практической конференции (21–22 апреля 2005 г.). – Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2006. – 0,25 п.л. – В печати.

25. Минбалеев А.В. Проблемы правового обеспечения информационной безопасности в РФ // Экономика. Информатика. Безопасность, сборник научных трудов региональной научно-практической конференции 29 апреля 2005 г. / Научн. ред. В.А. Киселева, Л.В. Астахова. – Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2006. – С. 154–156.