

Е. А. Плешкевич

Новая редакция федерального закона об информации: терминологический аспект

Рассматривается определение термина "информация" в новом федеральном законе "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" от 27.07.2006. Предлагается определять информацию в нормативно-правовых актах посредством обозначения её содержательных и коммуникативных структурных форм, подлежащих впоследствии правовому регулированию.

В июле 2006 г. был принят федеральный закон "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" [1], отменяющий законы "Об информации, информатизации и защите информации" 1995 г. и "Об участии в международном информационном обмене" 1996 г. [2, 3]. Термин "информация" появился в правовом поле в 1995 г. — с принятием закона об информации: он вошел в название закона, с него начинаются основные термины, используемые в законе (ст. 2), он фигурирует в большинстве статей закона. В настоящее время исследователи насчитывают более двухсот определений информации, выработанных в различных научных дисциплинах, преимущественно в информатике, кибернетике и философии [4, с. 1]. Развитие информационного права привело к необходимости введения термина в сферу юриспруденции. Целью статьи является анализ определения термина "информация" в законодательстве и основных проблем, связанных с этим.

В настоящее время можно выделить два основных подхода к определению термина "информация" в юридической науке. О. А. Городов рекомендует рассматривать понятие информации в рамках представлений о ней, очерченных в иных областях знаний, но с использованием частных категорий юриспруденции и в единстве с ними [5, с. 72], правда, какие это категории автор не уточняет. Практически на тех же позициях находится С. А. Яшков, предлагая законодателям обратиться к научному определению термина "информация" и заменить им такие термины, как "сообщения", "сведения", "данные" [6, с. 91, 96].

Автор второго подхода — В. М. Хургин — отмечает, что информация как таковая представляет собой категорию идеального, она неосвязаема, непотребляема и не может быть объектом правоотношений безотносительно к ее носителю и содержанию [7, с. 72]. Таким образом, понятие "информация" должно быть определено через конкретные материальные и нематериальные формы, подлежащие правовому регулированию. Неопределенность или размытость форм затрудняет их последующую правоприменительную практику.

В первом отечественном законе об информации (1995 г.) под информацией понимались сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и

процессах независимо от формы их представления, т. е. информация определялась через понятие "сведения". Под *сведениями* (в рамках информационной теории отражения) нами понимается форма организации информации, отраженной объектом или явлением. Информационную структуру сведений представляет, как правило, набор характеристик или параметров, выделенных нашим сознанием из потока информации, отражаемой объектом. Этот набор задается наблюдателем индивидуально, в соответствии с решаемыми задачами. В качестве иллюстрации использования данного подхода выступает федеральный закон "О Всероссийской сельскохозяйственной переписи" от 13 июля 2005 г., где в ст. 10 нормативно закрепляется информационная структура сведений об объектах сельскохозяйственной переписи [8].

Помимо сведений информация может иметь другие организационные формы, такие, как сообщение, обращение, данные. В коммуникационном акте информация организационно преобразуется, принимая форму сообщения, обращения или уведомления. Под *обращением* мы предлагаем понимать форму организации информации в персонализированном коммуникационном акте, а под *сообщением* — в неперсонализированном. Подобная методика разграничения информационных терминов уже применяется в законотворческой практике [1, 9]¹.

Ценность информации повышается в ходе ее логического сжатия, при этом меняется её организационная форма: сведения трансформируются в данные. Иными словами, *данные* — это формализованные сведения. Формализация может включать представление сведений в графической, цифровой или иной форме.

Рассмотренные выше организационные формы информации сложились исторически, часто их используют в качестве наименования вида. Таким образом, определение информации посредством указания её организационных форм можно считать сложившимся подходом. Он используется как в законодательной практике, так и в других областях информационной деятельности. В качестве примера первого можно привести термины "персональные данные", "электронное сообщение", "данные предварительного следствия" и т. п. В то же время

¹ Обращение — направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу письменные предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления [9]. Электронное сообщение — информация, переданная или полученная пользователем информационно-коммуникационной сети [1, ст. 2].

в библиотечно-книговедческой практике сообщение определяется как информация, переданная и/или полученная в процессе коммуникации, данные — как информация, обработанная и представленная в формализованном виде для дальнейшей обработки [10].

Таким образом, *подход к определению информации в правоповедении через указание её организационных форм, предложенный В. М. Хургиным, представляется нам более оправданным*. Отказ от использования исторически сложившихся терминов и повсеместная замена их абстрактным термином “информация”, на наш взгляд, усложнит правоприменительную практику. Непосредственно термин “информация” целесообразно использовать только как обобщающий.

В новом законе об информации определение термина “информация” основано на перечислении всех организационных форм: информация — это сведения (сообщения, данные), независимо от формы их представления. Данное определение, на наш взгляд, удачнее, чем предыдущее, поскольку информация может существовать только в одной из организационных форм.

* * *

Помимо перечисленных выше первичных существуют и вторичные формы организации информации. Одной из наиболее распространенных вторичных форм является *документированная информация* или *документ*. В новом законе законодатели внесли изменения в определение термина “документированная информация”: под ней понимается зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или, в установленных законодательством РФ случаях, её материальный носитель. Существенным отличием новой формулировки определения является связь документированной информации с процессом документирования (т. е. фиксация информации должна происходить только путем её документирования). В определении документированной информации, использовавшемся в прежнем законе, способ фиксации информации не был указан и, следовательно, мог включать иные, помимо документирования, способы, например, запись, результатом которой выступает сообщение.

Правовые аспекты, посвященные документированию информации, в законах 1995 и 2006 гг. выделены в отдельную статью, однако содержание этой статьи неодинаково. В прежнем законе (ст. 5) документирование выступало обязательным условием включения информации в информационные ресурсы. Под последними понимались документ или совокупность документов, находящихся в информационных системах. В новом законе, регламентирующем как документные, так и недокументные

(бездокументарные) формы, понятие “информационные ресурсы”, как и обязательность документирования информации, отсутствует². Изменены также условия организации документирования. Если прежде порядок документирования устанавливал орган государственной власти в области архивного дела — Государственная (федеральная) архивная служба (Росархив)³ как орган, ответственный за организацию делопроизводства, стандартизацию документов и их массивов и безопасность РФ, то сегодня требования к документированию устанавливаются законодательством или соглашением сторон.

Существенным недостатком обоих законов, на наш взгляд, является отсутствие определения документирования. В терминологическом стандарте по делопроизводству и архивному делу и проекте федерального закона “О документационном обеспечении управления” документирование определено как запись информации на различных носителях по установленным правилам [13, 14]. В проекте закона об управленческой документации под документированием предложено понимать оформление записи информации в соответствии с установленной формой документа, позволяющей вести поиск, использование, передачу и хранение информации [15, с. 42]. Из приведенных примеров очевидно, что документирование информации ассоциируется с её записью по определенным правилам. Это делопроизводственный подход, не раскрывающий как информационный, так и правовой природы процесса документирования. Итогом записи информации выступает сообщение, документирование — более сложный информационный процесс, включающий два этапа. На первом этапе происходит фиксация (запись) информации на материальном носителе, в результате чего составляется сообщение, которое может иметь форму текста, а также иную визуальную и/или звуковую форму. На втором этапе происходит включение полученного сообщения в определенную информационно-документационную систему посредством добавления к сообщению (тексту) информации о системе, которая имеет форму реквизитов. Совокупность сообщения и реквизитов составляет форму (формуляр) документа. Факт включения, как правило, имеет форму регистрации.

Требования к процедуре документирования определяются правилами организации и функционирования самой информационно-документационной системы. В новом законе об информации в п. 3 ст. 11 отмечено, что электронное сообщение, подписанное электронно-цифровой подписью или иным аналогом собственноручной подписи, признается электронным документом. В данном случае в качестве системного требования выбрано только наличие реквизита “подпись”. На наш взгляд, перечень требований мог бы быть шире и включать, например, обязательность регистрации, датирования и т. п. Документ, составленный с нарушением системных правил, рассматривается как подложный.

²Понятие “бездокументарные ценные бумаги” зафиксировано в Гражданском кодексе РФ, а также в федеральном законе “О рынке ценных бумаг” 2004 г. В законе об информации 1995 г. основной акцент был сделан на регламентации документированной формы информации: сфера действия и правовой режим распространялись только на неё (ст. 1, 4).

³На Росархив в 1993 г. возлагалось межотраслевое организационно-методическое руководство и контроль за организацией документов в делопроизводстве центральных органов федеральной исполнительной власти, учреждений и предприятий независимо от форм собственности [11]. В 1998 г. в задачи Росархива было включено развитие и совершенствование делопроизводства, в том числе государственной системы делопроизводства и унифицированных систем документации [12].

Очевидно, что не все виды материализованных сообщений (сведений) обладают статусом документа. Традиционно этим статусом наделялись лишь те из них, которые имели четко выраженную правовую функцию и могли использоваться в судебном процессе в качестве доказательства. Способность документа обладать правовой функцией связывается с наделением его юридической силой. Те виды материализованных сообщений, которые такой силой не обладали, обозначались иными терминами: "дело", "бумага", "акт". Подобное разделение существовало в русском праве в первой половине XX в., однако позже от него отказались; в английском праве оно сохранилось в виде терминов "document" и "record". Материализованные сообщения, не обладающие статусом документа изначально, а также те, которые его утратили, как правило, наделяются статусом "материалов". Термин *материал* тоже используется в законодательных актах. Например, закон РФ "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 г. в ст. 2 определяет массовую информацию как "предназначенные для неограниченного круга лиц печатные, аудио, аудиовизуальные и иные сообщения и материалы" [16].

* * *

Подводя итоги, можно отметить, что сфера действия нового закона об информации распространяется на все организационные формы (виды) информации, в то время как в прежнем законе регламентировались в основном её документированные формы. В этом заключается безусловное преимущество федерального закона "Об информации, информационных технологиях и о защите информации". К недостаткам данного закона можно отнести отсутствие законодательного определения форм информации и документирования информации, а также неопределенность правового статуса последнего. Нам представляется возможным рекомендовать устранить указанные недочеты в комментариях к новому закону.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон № 149-ФЗ от 27.07.2006. Об информации, информационных технологиях и о защите информации // Российская газета.— 2006.— 29 июля (№ 4131).

2. Федеральный закон "Об информации, информатизации и защите информации" // Собрание законодательства РФ.— 1995.— № 8.— Ст. 609.

3. Федеральный закон "Об участии в международном информационном обмене" // Собрание законодательства РФ.— 1996.— № 28.— Ст. 337.

4. Зиновьева Н. Б. Новый взгляд на природу информации // НТИ. Сер. 1.— 2003.— № 11.— С. 1-9.

5. Городов О. А. Информация как объект гражданских прав // Правоведение.— 2001.— № 5.— С. 72-83.

6. Яшков С. А. "Соотношение" понятий "информация", "сообщение", "сведения" и "данные" в УК РФ // Правоведение.— 2004.— № 2.— С. 91-96.

7. Хургин В. М. Общая характеристика понятия "информация" // Документация в информационном обществе: парадигма XXI века: Доклады и сообщения на 10-й Междунар. науч.-практ. конф. (25-26 ноября 2003 г.) / Федеральное архивное агентство. ВНИИДАД.— М., 2004.— С. 63-75.

8. Федеральный закон № 108-ФЗ от 21.07.2005. О Всероссийской сельскохозяйственной переписи // Собрание законодательства РФ.— 2005.— № 30.— Ст. 3119.

9. Федеральный закон № 59-ФЗ от 02.05.2006. О порядке рассмотрения обращений граждан РФ // Собрание законодательства РФ.— 2006.— № 19.— Ст. 2060.

10. ГОСТ 7.0-99. Информационно-библиотечная деятельность, библиография. Термины и определения.— Минск, 1999.

11. Положение "О Государственной архивной службе России" // Отечественные архивы.— 1993.— № 2.— С. 3-7.

12. Положение "О Федеральной архивной службе России" // Отечественные архивы.— 1999.— № 1.— С. 3-8.

13. ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения.— М., 1998.

14. Проект федерального закона "О документационном обеспечении управления" [Электрон. ресурс].— Режим доступа: <http://vniidad.termika.ru/2.html>

15. Бачило И. Л. О проблемах информационного права в области документирования и документооборота // Документация в информационном обществе: Проблемы государственного регулирования документационного обеспечения управления при переходе на электронные технологии: Доклады и сообщения на 8-й Междунар. науч.-практ. конф. (21-22 ноября 2001 г.).— М., 2003.— С. 34-44.

16. Закон РФ "О средствах массовой информации" от 27.12.1991. // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ.— 1992.— № 7.— Ст. 300.

Материал принят к опубликованию 22.09.06.