

# ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

## ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ «ИНФОРМАЦИОННЫЙ РЕСУРС»: КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

О.А. Ястребов, С.В. Шмелева

Российский университет дружбы народов  
Юридический институт  
*ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198*

В статье анализируются концептуальные подходы к исследованию содержания неопределенного в действующем российском законодательстве, тем не менее используемого в ряде нормативных правовых актов термина «информационный ресурс». Авторы уделяют внимание специфике содержания базовых терминов информационного права, опираясь на эволюционные этапы формирования соответствующих категорий. Отмечается, что исследование специфики концепта «информационный ресурс» должно быть основано на анализе его правовой природы и предполагает построение понятийного ряда, базовой категорией которого является понятие «информация».

Анализ определений, приведенных в различных источниках, позволил констатировать, что в состав информационных ресурсов включается либо произвольная информация, либо ее подмножество, для выделения которых разные авторы используют иногда несовместимые друг с другом критерии. Обоснована необходимость совершенствования государственной политики в отношении информационных ресурсов, равно как и связанных с ними объектов и процессов.

Приведена аргументация, что четкое правовое регулирование в сфере информационного права, включение понятия «информационный ресурс» в действующий Закон об информации обеспечит стабильность государственного управления информационным комплексом России. Это обусловлено тем, что стремительное развитие глобальной информационной сети в настоящее время предполагает возможность передачи информации на практически неограниченные расстояния в достаточно больших объемах и в кратчайшие сроки, как следствие, существует необходимость совершенствования государственной политики в отношении информационных ресурсов, равно как и связанных с ними объектов и процессов.

Отмечается необходимость минимизации перекрестного использования информационно-правовых дефиниций в системе правового регулирования общественных отношений на современном этапе и дальнейшего совершенствования концептуально-теоретического базиса информатизации в России.

**Ключевые слова:** информационный ресурс, информация, документированная информация, информационная среда, информационный комплекс, информатизация права, регулирование

Органичное включение в сферу как публичного, так и частного права информационно-правовых норм, а также норм, носящих информационный характер, обуславливает возникновение своеобразной тенденции информатизации права.

Несмотря на то, что в современной правовой науке применяется достаточно большое количество терминов, связанных с вопросами информатизации общества, только некоторые из них носят исключительно научный, теоретический

характер. Очевидно, что уточнение дефиниций в данной области, закрепление их в нормативных правовых актах позволит избежать как неверных оценок анализируемых информационно-правовых проблем, так и ошибок в теории информационного права и правоприменительной практике.

В данном отношении необходимо учитывать специфику содержания базовых терминов информационного права, опираясь на эволюционные этапы формирования соответствующих категорий. В силу того, что информационный ресурс представляет собой один из наиболее важных ресурсов государства, следовательно, для него как значимой правовой категории должна быть конкретизирована система теоретически и практически применимых понятий, адекватная специфике правового регулирования.

Следует заметить, что в действующем информационном законодательстве не представлена дефиниция категории «информационный ресурс», тем не менее данный термин используется в ряде действующих нормативных правовых актов.

В частности, в ст. 21.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации [7] закреплено, что органы, уполномоченные на предоставление сведений из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, предоставляют сведения о государственной регистрации прекращения прав на земельные участки посредством обеспечения доступа органам государственной власти и органам местного самоуправления к информационному ресурсу, содержащему сведения Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним; ст. 57.1 представляет определение федеральной государственной информационной системы территориального планирования как информационно-аналитической системы, обеспечивающей доступ к сведениям, содержащимся в государственных информационных ресурсах, государственных и муниципальных информационных системах, в том числе в информационных системах обеспечения градостроительной деятельности, и необходимым для обеспечения деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области территориального планирования.

В соответствии с Водным кодексом Российской Федерации [4] документированные сведения государственного водного реестра относятся к государственным информационным ресурсам, причем данные сведения носят открытый характер, за исключением информации, отнесенной законодательством Российской Федерации к категории ограниченного доступа.

Статья 71.2 Земельного кодекса Российской Федерации [9], посвященная административному обследованию объектов земельных отношений, определяет анализируемую категорию как исследование состояния и способов использования объектов земельных отношений на основании информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах, информации, полученной в ходе осуществления государственного мониторинга земель, документов, подготовленных в результате проведения землеустройства, информации, полученной дистанционными методами (дистанционное зондирование

(в том числе аэрокосмическая съемка, аэрофотосъемка), результаты почвенного, агрохимического, фитосанитарного, эколога-токсикологического обследований) и другими методами.

Правовому регулированию печатных и электронных образовательных и информационных ресурсов посвящена ст. 18 Закона «Об образовании в Российской Федерации» [19].

Вышеприведенные примеры свидетельствуют об определенном рассогласовании терминологической составляющей исследуемой категории, и в данном отношении следует согласиться с мнением Е.И. Кокотовой о том, что включение понятия «информационный ресурс» в действующий Закон об информации обеспечит стабильность государственного управления информационным комплексом России [11. С. 27].

Совершенно очевидно, что рассмотрение специфики концепта «информационный ресурс» должно быть основано на анализе его правовой природы и предполагает построение понятийного ряда, базовой категорией которого является понятие «информация». В отношении дефиниции данной категории следует выделить ряд подходов, в определенной степени использующих «потенциал герменевтической традиции» [8. С. 7]. Согласно первому подходу информацию можно определить либо как сведения, либо как (передаваемое) знание; согласно другой точке зрения, информацию необходимо рассматривать во взаимозависимости со степенью упорядоченности получающей ее системы [3], информацию можно трактовать как данные, применяемые исключительно для процессов управления и т.д.

Вышеизложенное позволяет акцентировать внимание на том, что не вполне оптимально для целей более полного исследования правовой природы понятия «информация» как основы категориального ряда концепта «информационный ресурс» ограничивать данное понятие определением исключительно как «сведений, данных, фактов независимо от формы их представления» [21].

В приведенном контексте термин «информация» становится универсальным, он обозначает любые сведения о субъекте либо объекте, получаемые из каждого источника в произвольной форме: письменной, устной, визуальной и любой иной, причем в данном определении сведения отождествляются с реальными или потенциальными составляющими социальной жизни: лицами, предметами, фактами, событиями, явлениями, процессами и т.д. Такие сведения могут служить как объектом познания, так и источником пополнения информационной базы: с одной стороны, сведения могут быть получены в результате исследования окружающей действительности и приобщены к уже существующей объективной системе знаний о мире, а с другой, являются объектом поиска, производимого конкретным потребителем для достижения его целей.

Весьма интересно в данном отношении выделение И.М. Рассоловым формально-определенных и содержательных признаков информации: в соответствии с первым из названных признаков сообщение и данные независимы от формы их представления; второй признак позволяет рассматривать информацию посредством категории «сведения», трактуя основополагающий термин как

отражаемые в человеческом сознании на уровне мыслительной деятельности данные [15].

Ранее действовавший Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» определял информационный ресурс через понятие документа и совокупности документов в информационных системах [20]. В свою очередь Модельный Информационный кодекс для государств — участников Содружества Независимых Государств определял, что информационные ресурсы — любая совокупность информации, включая документы, независимо от содержания, времени и места их создания [14].

Широко распространено также определение, предложенное Ю.П. Шумиловым: «Информационный ресурс — это информация, созданная и (или) обнаруженная, зарегистрированная, оцененная, с определенными (заданными) законами деградации и обновления» [1. С. 18], то есть информация, характеризующаяся посредством определенных качественных и количественных характеристик документа.

По мнению О.Л. Солдаткиной, под информационным ресурсом следует понимать источник информации, который также представляется в виде документов, но дополненный средствами, обеспечивающими получение знаний [17. С. 8].

Необходимо обратить внимание на то, что как вышеизложенные, так и ряд не затронутых в данной статье представлений об информационном ресурсе не в полной мере охватывают правовое содержание данного концепта, равно как и корреляцию с базисными понятиями информационного права. Имеющиеся представления оказываются явно недостаточными также и там, где речь идет о понимании исследуемого понятия как организационного условия и формы жизнедеятельности современного информационного общества [13. С. 5]. Тем не менее, нетрудно заметить, что термин «информационный ресурс» обладает концептуальными фокусами, определяющими его категориальный статус [16]: один из которых — «информация», другой — «ресурс», причем понятие «ресурс» широко используется современной правовой наукой.

Анализ определений, приведенных в различных источниках, показывает, что в состав информационных ресурсов включается либо вся (любая) информация, либо ее подмножества, для выделения которых разные авторы используют различные, несовместимые друг с другом критерии, например, классы информации, либо виды документов, характеризующиеся способом их фиксации на различных носителях и/или возможностью обработки с использованием технических средств.

Таким образом, наблюдается практика определенной «размытости» содержания используемых в настоящее время дефиниций информационного ресурса, базирующихся на концепте «информация».

Как считают некоторые авторы, сужение «информационного ресурса» лишь к документированной информации необоснованно, так как «очевидно, что в Интернете абсолютное большинство циркулирующей информации никак нельзя отнести к традиционному документообороту» [5. С. 121–122].

И.Л. Бачило справедливо утверждает, что «информационный ресурс в структурном, предметном восприятии представляет собой массив или отдельный документ, другой визуально воспринимаемый информационный объект, который аккумулирует сведения (информацию), сформулированные по определенному признаку (критерию)» [2. С. 146]. Таким образом, к информационному ресурсу необходимо относить не только массив документов или отдельные документы, но и другие визуально воспринимаемые информационные объекты, что, в свою очередь, обуславливает необходимость выявления содержания термина «информационный объект», опирающегося на понятие документированной информации.

В российском законодательстве базовое определение документированной информации устанавливает Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», согласно которому признаками документированной информации является, во-первых, фиксация информации на материальном носителе, во-вторых, наличие обязательных реквизитов, по которым можно идентифицировать эту информацию или ее материальный носитель. Таким образом, документ как организационная форма выражения информации представляет собой совокупность информации, ее материального носителя, идентифицирующих информацию реквизитов. Организационная форма информации, включая идентифицирующие признаки (реквизиты), определяется стандартами на различные виды документов [10].

Как указывается в разделе 2 Государственной системы документационного обеспечения управления [6], документирование обеспечивает все процессы управленческой деятельности, которые фиксируют и позволяют оформить необходимую для ее осуществления информацию по установленным правилам.

Документирование информации согласно п. 32 ГОСТ Р 51141-98 также представляет собой запись информации на разных материальных носителях на основе установленных правил. Требования к выбору носителя информации закреплены в п. 8.3.3 ГОСТ Р ИСО 15489-1-2007 и определяются сроком хранения и необходимостью сохранения целостности системы управления документами при возникновении чрезвычайных ситуаций. Следует добавить, что согласованные стандарты и протоколы информационного межгосударственного обмена были предусмотрены программой национальной стандартизации Российской Федерации на 2009 г. по ТК 459 «Информационная поддержка жизненного цикла изделий».

Концептуальный анализ понятия информационного ресурса предполагает использование абстракций высокой степени общности, что не противоречит вопросу об определении исследуемого термина на законодательном уровне. Прежде всего необходимо отметить, что понятие «информационный ресурс» органично включается в структуру понятия «информационная среда», в силу того, что информационная среда базируется на информационных ресурсах и процессах, связанных с овладением ими и их распространением, в том числе посредством глобальных сетей.

Стремительное развитие глобальной информационной сети в настоящее время обеспечивает возможность передачи информации на практически неограниченные расстояния в достаточно больших объемах и в кратчайшие сроки, что обуславливает необходимость совершенствования государственной политики в отношении информационных ресурсов, равно как и связанных с ними объектов и процессов.

Президент России Владимир Путин подписал указ о преобразовании международного сегмента Интернета для органов власти, в соответствии с которым сегмент международной компьютерной сети Интернет для федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, находящийся в ведении Федеральной службы охраны, будет преобразован в российский государственный сегмент информационно-телекоммуникационной сети Интернет, причем подключение информационных систем и информационно-телекоммуникационных сетей к Интернету через российский государственный сегмент сети будет осуществляется по каналам передачи данных, защищенным с использованием шифровальных (криптографических) средств [18].

В заключение следует отметить необходимость минимизации перекрестного использования информационно-правовых дефиниций в системе правового регулирования общественных отношений на современном этапе и дальнейшего совершенствования концептуально-теоретического базиса информатизации в России.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Бакут П.А., Шумилов Ю.П. Информационные ресурсы: вопросы теории и практики // Информационные ресурсы России. 1999. № 3. С. 18–20.
- [2] Бачило И.Л. Информационное право: учебник для вузов. М.: Высшее образование; Юрайт, 2009. 789 с.
- [3] Берг А.И., Черняк Ю.И. Информация и управление. М.: Экономика, 1966. 64 с.
- [4] Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.
- [5] Войничанис Е.А., Якушев М.В. Информация. Собственность. Интернет: Традиция и новеллы в современном праве. М.: Волтерс Клувер, 2004. 176 с.
- [6] Государственная система документационного обеспечения управления. Основные положения. Общие требования к документам и службам документационного обеспечения: утверждена приказом Главархива СССР от 25 мая 1988 г. № 33, одобрена коллегией Госархива СССР от 27 апреля 1988 г. URL: [http://www.gdm.ru/upload/document/GOS\\_sistemDOU.pdf](http://www.gdm.ru/upload/document/GOS_sistemDOU.pdf) (дата обращения: 01.04.2015).
- [7] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 16.
- [8] Грачев В.Д. Потенциал герменевтической традиции в познании права // Вестник Российской правовой академии. 2013. № 1. С. 6–9.
- [9] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 05.10.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
- [10] Ковалева Н.Н. Административно-правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2014. 54 с.

- [11] *Кокотова Е.И.* Роль информационного права в регулировании применения информационных технологий в судах общей юрисдикции // *Российский судья*. 2009. № 2. С. 15–17.
- [12] *Куняев Н.Н.* Обеспечение национальных интересов Российской Федерации в информационной сфере: правовой аспект: монография. М.: Юрлитинформ, 2012.
- [13] *Куняев Н.Н.* Основные направления и условия развития информационного общества в Российской Федерации // *Российская юстиция*. 2009. № 8. С. 4–6.
- [14] Модельный Информационный кодекс для государств-участников Содружества Независимых Государств. Часть первая от 3 апреля 2008 г. URL: <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=692&nid=1> (дата обращения: 10.08.2015).
- [15] *Рассолов И.М.* Информационное право. М.: Инфра-М, Норма, 2010. 496 с.
- [16] *Смолян Г.Л.* Некоторые ключевые понятия информатизации: категориальный статус и предметная область // *Информационное общество*. 2015. Выпуск 1. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/2a732b263c2fedfc44257ea8002e5712> (дата обращения: 10.01.2016).
- [17] *Солдаткина О.Л.* Информационные ресурсы российской правовой политики: общетеоретические аспекты: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2011.
- [18] Указ Президента РФ от 22.05.2015 № 260 «О некоторых вопросах информационной безопасности Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2015. № 21. Ст. 3092.
- [19] Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об образовании в Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 53. Ст. 7598.
- [20] Федеральный закон от 20.02.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» (утратил силу) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1995. № 8. Ст. 609.
- [21] Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.01.2016) // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2006. № 31. Ст. 3448.

## LEGAL CATEGORY OF «INFORMATION RESOURCES»: CONCEPTUAL ASPECTS

**O.A. Yastrebov, S.V. Shmeleva**

Peoples' Friendship University of Russia  
Law Institute

6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In the article analyzes conceptual approaches to the study the content of the term «information resource», undefined in current Russian legislation but, however, used in some regulations. The authors pay attention to the specific content of information law basic terms basing on the evolutionary stages of formation of the appropriate categories. They note that research of «information resource» concept specificity should be founded on analysis of its legal nature, and supposes constructing the conceptual line based on «information» category.

Analysis of the definitions given in various sources enables to state that structure of information resources includes any arbitrary information, or its subset, and different authors sometimes use incommensurable criteria to highlight it. The article justifies the necessity to improve state policy concerning information resources as well as facilities and processes related to the latter. It is argued that clear legal regulation in sphere of information law and inclusion of the notion of «information resource» to

the current information law will ensure stability of Russian information complex government. It is caused by the fact that the rapid development of the global information network currently enables data transmission to almost unlimited distances in large enough volumes and in the shortest possible time, which is followed by the necessity to improve public policy concerning information resources as well as facilities and processes related to the latter. The authors note the need to minimize the cross-use of information and legal definitions in the system of legal regulation of public relations at the present stage and the further improvement of the conceptual and theoretical basis of informatization in Russia.

**Key words:** information resource, information, documented information, information medium, information complex, law informatization, regulation

#### REFERENCES

- [1] Bakut P.A., Shumilov Y.P. Informacionnye resursy: voprosy teorii i praktiki [Information Resources: Theory and Practice]. *Informacionnye resursy Rossii – Information Resources of Russia*, 1999, no. 3, pp. 18–20 (In Russ.).
- [2] Bachilo I.L. *Informacionnoe pravo: uchebnik dlja vuzov* [Information Law]. Moscow, Vysshee obrazovanie; Yurayt Publ., 2009. 789 p.
- [3] Berg A.I., Chernyak Y.I. *Informacija i upravlenie* [Information and Control]. Moscow, Ekonomika Publ., 1966. 64 p.
- [4] The Water Code of the Russian Federation, Federal Law (Act) No. 74, dated 03 June 2006 (ed. on 13.07.2015). Collection of Legislation of Russian Federation, 2006, no. 23, art. 2381 (In Russ.).
- [5] Voynikanis E.A., Yakushev M.V. *Informacija. Sobstvennost'. Internet: Tradicija i novelty v sovremenom prave* [Information. Property. Internet: Tradition and novels in modern law]. Moscow, Wolters Kluwer Publ., 2004. 176 p.
- [6] The State system of corporate documents. The main provisions. The General requirements for documents and documentation support services, by the Order of the Main Department of Archives of the USSR, dated of 25 May 1988, no. 33, endorsed by the College of the State Archive of the USSR, dated of 27 April 1988. Available at: [http://www.gdm.ru/upload/document/GOS\\_sistemDOU.pdf](http://www.gdm.ru/upload/document/GOS_sistemDOU.pdf) (accessed: 01.04.2015) (in Russ.).
- [7] The Urban Construction Code of the Russian Federation of the Russian Federation, Federal Law (Act) No. 190, dated 29 December 2004 (ed. on 13.07.2015). Collection of Legislation of Russian Federation, 2005, no. 1, art. 16 (In Russ.).
- [8] Grachev V.D. Potencial germenevticheskoy tradicii v poznanii prava [The potential of the hermeneutic tradition in the knowledge of right]. *Vestnik Rossijskoj pravovoj akademii – The Bulletin of the Russian Academy of Law*, 2013, no. 1, pp. 6–9 (In Russ., abstr. in Engl.).
- [9] The Land Code of the Russian Federation, Federal Law (Act) No. 136, dated 25 October 2001 (ed. on 05.10.2015). Collection of Legislation of Russian Federation, 2001, no. 44, art. 4147 (In Russ.).
- [10] Kovaleva N.N. *Administrativno-pravovoe regulirovanie ispol'zovanija informacionnyh tehnologij v gosudarstvennom upravlenii d-ra jurid. nauk.* [Administrative-legal regulation of the use of information technology in public administration. Dr. Sci. (Law) Thesis]. Saratov, 2014. 54 p.
- [11] Kokotova E.I. Rol' informacionnogo prava v regulirovanii primenenija informacionnyh tehnologij v sudah obshhej jurisdikcii [Role of information law in the regulation of the use of information technology in the courts of general jurisdiction]. *Rossijskij sud'ja – Russian Judge*, 2009, no. 2, pp. 15–17 (In Russ.).
- [12] Kunjaev N.N. *Obespechenie nacional'nyh interesov Roscijskoj Federacii v informacionnoj sfere: pravovoj aspekt* [Ensuring national interests of Russian Federation in the information sphere: legal aspect]. Moscow, Yurlitinform Publ., 2012. 336 p.



- [13] Kunjaev N.N. Osnovnye napravlenija i uslovija razvitija informacionnogo obshhestva v Rossijskoj Federacii [The main directions and conditions for the development of the information society in the Russian Federation]. *Rossijskaja justicija – Russian Justitia*, 2009, no. 8, pp. 4–6 (In Russ., abstr. in Engl.).
- [14] The Model Information Code for the CIS Member States (part one), dated 03 April 2008. Available at: <http://www.iacis.ru/html/id=22&pag=692&nid=1> (accessed 10.08.2015) (In Russ.).
- [15] Rassolov I.M. *Informacionnoe pravo* [Information Law]. Moscow, INFRA-M, NORMA Publ., 2010. 496 p.
- [16] Smolyan G.L. Nekotorye ključevye ponjatija informatizacii: kategorial'nyj status i predmetnaja oblast' [Some of the key concepts of information: the categorical status and subject area]. *Informacionnoe obshhestvo – Information Society*, 2015, issue 1. Available at: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/2a732b263c2fedfc44257ea8002e5712> (accessed 10.01.2016) (In Russ.).
- [17] Soldatkina O.L. *Informacionnye resursy rossijskoj pravovoj politiki: obshheteoreticheskie aspekty. Avtopef. diss. kand. jurid. nauk* [Information Resources of the Russian Legal Policy: Theoretical aspects. Ph.D. (Law) Thesis]. Saratov, 2011. 26 p.
- [18] The President Decree No 260 dated 22 May 2015 "On some questions of information security of the Russian Federation". Collection of Legislation of Russian Federation, 2015, no. 21, art. 3092 (In Russ.).
- [19] The Federal Education Act, No 273, dated 29 December 2012 (ed. on 13.07.2015). Collection of Legislation of Russian Federation, 2012, no. 53, art. 7598 (In Russ.).
- [20] The Federal Act No. 24 "On Information, Informatization and Information Protection" dated 20 February 1995 (has been no longer valid). Collection of Legislation of Russian Federation, 1995, no. 8, art. 609 (In Russ.).
- [21] The Federal Act No. 149 "On Information, Information technology and Information protection" dated 27 July 1995 (ed. on 13.07.2015). Collection of Legislation of Russian Federation, 2006, no. 31, art. 3448 (In Russ.).