

ВОПРОСЫ ТЕОРИИ ЕДИНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА ИНТЕГРАЦИОННЫХ СОЮЗОВ

© 2012 г. Валерия Валерьевна Ермакова¹

Краткая аннотация: рассмотрены основные понятия и определения теории информационного обмена и информационного взаимодействия, выявлены и сформулированы понятия, не раскрытые в нормативных актах, – обмен информацией, информационное взаимодействие, единое информационное пространство интеграционного союза. Кроме того, автором предложено закрепить в российском и международном законодательстве базовое понятие электронного документа.

Annotation: considers the basic concepts and definitions of the theory of an information exchange and information interaction, revealed and formulated the concepts not opened in legislative acts – information interchange, information interaction and common information space of the integration union. Besides, the author it is offered to fix base concept of the electronic document in the Russian and international legislation.

Ключевые слова: информация, информационное взаимодействие, информационный обмен, электронный документ, единое информационное пространство, интеграционный союз.

Key words: information, information interaction, information exchange, electronic document, common information space, integration union.

На определенном уровне социально-экономического развития государства выходят за собственные границы и в целях взаимной интеграции начинают международное взаимодействие. Темпы интеграционных процессов в мире различны, однако все интеграционные союзы проходят одинаковые этапы развития объединительных процессов. Каждому этапу интеграции государств соответствуют свои межгосударственные взаимоотношения с определенным уровнем информационного обеспечения их деятельности. При создании межгосударственной системы управления в виде постоянно действующего секретариата и периодического совещательного органа вместо совещаний различного уровня руководителей требуется переход от простого информационного обмена к созданию межгосударственных информационных систем и формированию информационного пространства интеграционного союза.

В настоящее время понятие единого информационного пространства страны и его признаки сформулированы². Однако в связи с созданием и развитием интеграционных союзов требуют определения понятие единого информационного пространства интеграционного союза и его признаки. В этих целях обратимся к базовым терминам теории информационного обмена и информационно-правового взаимодействия.

Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г.³ определяет информацию как “сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления”. Соглашение о создании, функционировании и развитии Интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли Таможенного союза от 21 сентября 2010 г.⁴ (далее – Соглаше-

ние от 21 сентября 2010 г.) использует это же определение термина “информация”.

Необъятность информации приводит к тому, что конкретным пользователем формируется необходимая и достаточная информационная среда – его информационный ресурс. Исходя из этого, “информационным ресурсом является часть информации, выделяемая по признаку ее субъекта-пользователя или по признаку ее происхождения (создания) и целевого использования”⁵. Например, понятие “информационные ресурсы таможенных органов” дано в ст. 44 Таможенного кодекса Таможенного союза⁶ и Федеральном законе “О таможенном регулировании в Российской Федерации” от 27 ноября 2010 г.⁷

Формирование информационных ресурсов происходит в ходе обмена и передачи информации между различными пользователями информации. Таким образом, можно говорить о процессе обмена информацией во время процедуры формирования различных информационных ресурсов. Определение понятия “обмен информацией” в законодательных актах отсутствует. В этой связи автор рассматривает определение понятия “обмен” и, исходя из его сути, формулирует понятие “обмен информацией”.

Современный экономический словарь⁸ простой обмен определяет как широко распространенную экономическую операцию, одну из стадий воспроизводственного цикла, состоящую в том, что одно лицо передает другому вещь, товар, получая взамен деньги либо другую вещь. Таким образом, обмен информацией представляет собой частный случай обмена, где в качестве товара используется информация. Тогда обмен информацией можно определить как экономическую операцию, одну из форм обмена, которая состоит в том, что одно лицо передает другому сведения (сообщения, данные), получая взамен иные сведения (сообщения, данные).

¹ Главный государственный таможенный инспектор Главного управления информационных технологий Федеральной таможенной службы (ФТС России), кандидат экономических наук (E-mail: val_er@land.ru).

² См.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. Учебник / Под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2005. С. 60–62.

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 40. № 5113.

⁵ Бачило И.Л. Информационное право. Учебник. М., 2011. С. 29.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 50. Ст. 6615.

⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2010. № 48. Ст. 6252.

⁸ См.: Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М., 2007.

Несмотря на то что в нормативных актах очень часто используется термин “обмен информацией”, речь в них идет об информационном обмене. Понятие “информационный обмен” является распространенным и, возможно, одним из самых старых, однако довольно сложно найти его определение в законодательных актах. По сути, информационный обмен представляет собой взаимоотношения, при которых за какую-либо отдаваемую информацию взамен, как правило, поступает иная информация, т.е. под информационным обменом фактически понимается обмен информацией.

Определим объект информационного обмена. Документ как элементарная единица информационного ресурса есть своеобразный информационный квант информационного потока информационного ресурса. Он имеет свои качества и свойства⁹.

Федеральный закон “Об обязательном экземпляре документов” от 29 декабря 1994 г.¹⁰ под документом понимает “материальный носитель с зафиксированной на нем в любой форме информацией в виде текста, звукозаписи, изображения и (или) их сочетания, который имеет реквизиты, позволяющие его идентифицировать, и предназначен для передачи во времени и в пространстве в целях общественного использования и хранения”.

С появлением электронного документа возникла необходимость правового регулирования следующего ряда явлений: соотношение (приоритет) электронного и бумажного документов, юридическая сила электронного документа, статус электронного и бумажного документов, создание электронной копии бумажного документа и его последующее копирование, распространение, размещение и доступ к электронному документу через корпоративные сети и сеть общего пользования Интернет.

Правовым закреплением определения электронного документа как информационного сообщения можно считать Конвенцию Генеральной Ассамблеи ООН “О праве международного опровержения” от 16 декабря 1952 г.¹¹, в которой он определялся как “осведомительный материал, предоставляемый письменно или при помощи электросвязи в той форме, которая обычно используется информационными агентствами при передаче осведомительного материала в газеты, периодические издания и организации по радиовещанию до его опубликования”.

В связи с активным развитием информационных технологий и применением электронного документа как предмета информационного обмена международные организации и государства, в том числе и Российская Федерация, стараются урегулировать пробелы в праве, связанные с регулированием электронного документооборота и определения ключевых понятий названного процесса. В современной системе российского права отсутствует общепринятое определение понятия “электронный документ”. Однако при разработке нормативных документов каждый федеральный орган исполнительной власти формулирует определение названного понятия с учетом своей специфики в узком смысле.

Впервые в российском законодательстве понятие “электронный документ” было сформулировано в Федеральном законе “Об электронной цифровой подписи” от 10 января

2002 г.¹² и определялось как “документ, в котором информация представлена в электронно-цифровой форме”. Однако с течением времени оно было уточнено в разных законодательных актах. Приведем определение электронного документа, данное в вышеуказанном Федеральном законе “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г. Электронный документ – это электронное сообщение, подписанное электронной цифровой подписью, электронно-графической подписью или иным аналогом собственноручной подписи. По нашему мнению, это определение является универсальным и отражает суть электронного документа в современном понимании.

В Федеральном законе “Об электронной подписи” от 6 апреля 2011 г.¹³ электронным документом признается информация в электронной форме, подписанная простой электронной подписью, квалифицированной или неквалифицированной электронной подписью. Данное определение электронного документа уточняет вид электронной подписи.

В Соглашении о применении информационных технологий при обмене электронными документами во внешней и взаимной торговле на единой таможенной территории Таможенного союза в рамках Евразийского экономического сообщества под электронным документом понимается “формализованная запись информации в электронном виде, заверенная электронной цифровой подписью и отвечающая правилам и требованиям документирования при осуществлении внешней и взаимной торговли на единой таможенной территории Таможенного союза”¹⁴. С нашей точки зрения, здесь отражена специфика информационного взаимодействия в рамках Таможенного союза.

Суть электронного документооборота заключается в том, что вся информация передается в виде электронных документов, включая все последующие изменения и дополнения к ним, с использованием электронных средств. Сущность и правовой режим электронного документооборота в таможенных органах России подробно рассмотрен А.Л. Градовым¹⁵.

Отношения в сфере электронного документооборота на межгосударственном уровне в настоящее время регулируются путем заключения двусторонних международных договоров. Они регулируют достаточно широкий круг информационных отношений, складывающихся в международно-правовой сфере. Наиболее крупные, комплексные информационные проблемы находят отражение в специально посвященных им международных договорах (например, об обмене информацией и т.п.)¹⁶.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 127. Действует до 1 июля 2012 г.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2036.

¹⁴ <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=105269> (Дата обращения: 10.12.2010 г.).

¹⁵ См.: Градов А.Л. Правовой режим электронного документооборота ФТС России // Информационное право. 2007. № 4. С. 22–26; Его же. Правовой режим электронного документооборота ФТС России // Человек и закон. 2008. № 3. С. 162–171.

¹⁶ См.: Соглашение стран Содружества Независимых Государств “Об обмене правовой информацией” от 21 октября 1994 г. // Бюллетень международных договоров. № 2. 1995; Соглашение между Федеральной службой по финансовому мониторингу (Российская Федерация) и Подразделением финансовой разведки Министерства финансов и государственного кредита Мексиканских Соединенных Штатов о взаимодействии и обмене информацией в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (заключено в г. Кейптауне 15 февраля 2006 г.) и др.

⁹ См.: Информационное право: актуальные проблемы теории и практики / Под общ. ред. И.Л. Бачило. М., 2009. С. 87, 88.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

¹¹ См.: Международное частное право. Сб. документов. М., 1997. С. 538–542.

Итак, проведя анализ нескольких из множества понятий электронного документа в целях определения единого информационного пространства интеграционного союза, считаем необходимым и достаточным определение электронного документа, данное в Федеральном законе “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”, как электронного сообщения, подписанного электронной подписью.

По сравнению с другими документами электронный документ¹⁷ имеет ряд преимуществ: дает возможность поиска по ключевым словам; не изнашивается с течением времени; может содержать URL-ссылки, выпадающие подсказки и множество других информационных дополнений; электронный документ легче использовать в системах автоматизации процессов; позволяет возвращение промежуточной версии, работать в режиме правок; меньше трудоёмкость редактирования, тиражирования, перевода и множество других функциональных усовершенствований.

При обмене электронными документами возникает необходимость идентификации этих документов в целях их дальнейшего использования.

Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” дает понятие документированной информации. Под ней понимается “зафиксированная на материальном носителе путем документирования информация с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель”.

В реальной жизни чаще всего после элементарного обмена информацией наступает период информационного взаимодействия.

Современный экономический словарь понятие “взаимодействие” в широком смысле определяет как “участие в общей работе, деятельности, сотрудничество, совместное осуществление операций, сделок”¹⁸.

В сложных организационно-технических системах под информационным взаимодействием “понимают процесс взаимодействия двух и более элементов, основным содержанием которого является обмен сообщениями, приводящий к изменению информационного состояния или удовлетворения информационных потребностей хотя бы у одного из них”¹⁹.

В российском законодательстве понятие “информационное взаимодействие” не раскрывается. Принимая во внимание вышеизложенное, *под информационным взаимодействием предлагаем понимать процесс информационного обмена между двумя и более субъектами, при котором происходит изменение имеющейся информации хотя бы у одного из его участников.*

Данное определение может стать основным базовым понятием в системе информационного обмена различных уровней государственного взаимодействия. Так, например, оно позволяет раскрыть сущность понятия межведом-

ственного информационного взаимодействия контрольных органов, под которым “понимается обмен информацией в автоматизированном режиме, а также регламентированное предоставление доступа к информационным ресурсам межведомственной информационной системы с использованием современных средств идентификации и электронной цифровой подписи, в результате применения которых можно однозначно определить (идентифицировать) участников межведомственного информационного взаимодействия, правомочность, дату и время осуществления такого взаимодействия, а также гарантировать идентичность информации, отправленной одним участником межведомственного информационного взаимодействия и полученной другим”²⁰.

Кроме того, информационное взаимодействие осуществляется посредством информационных технологий и технических средств, его осуществляющих, т.е. информационной системы. При этом в российском законодательстве под информационной системой понимается “совокупность содержащейся в базах данных информации и обеспечивающих ее обработку информационных технологий и технических средств”²¹.

И.Л. Бачило и В.Н. Лопатин определяют информационную систему как “систему обработки информации на основе определенных программ, других средств обеспечения автоматизированной обработки и обращения информации, системы коммуникаций”²².

Понятие “информационная система” также закреплено в Соглашении об информационном взаимодействии государств – членов Евразийского экономического сообщества по пограничным вопросам от 14 сентября 2001 г.²³, приказе Государственного таможенного комитета РФ “Об утверждении Положения о порядке формирования и использования информационных ресурсов таможенных органов” от 15 марта 2004 г.²⁴, Соглашении от 21 сентября 2010 г.

Для целей данной статьи считаем возможным использовать определение информационной системы, данное в Федеральном законе “Об информации, информационных технологиях и о защите информации”, так как оно отражает ее компонентный состав.

Законодательно информационные системы подразделяются на государственные информационные системы; муниципальные информационные системы; иные информационные системы (п. 1 ст. 13 вышеуказанного Закона). Существует также деление на информационные системы общего пользования и корпоративные информационные системы (Федеральный закон “Об электронной цифровой подписи”). Следовательно, информационные системы федеральных органов исполнительной власти относятся к государственным информационным системам и являются частью единого информационного пространства России.

¹⁷ В настоящее время существует только один международный стандарт, определяющий формат электронного документа – это ODF, принятый в 2006 г. под № ISO 26300. Формат ODF был создан в 1999 г. Пользование им осуществляется на бесплатной основе без каких-либо ограничений. Формат применяется более чем в 30 пакетах, работающих как под Windows, так и под Linux. В России планируется принять формат ODF в качестве ГОСТа.

¹⁸ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Указ. соч.

¹⁹ Розенберг И.Н., Соловьев И.В., Цветков В.Я. Комплексные инновации в управлении сложными организационно-техническими системами / Под ред. В.И. Якунина. М., 2010. С. 104.

²⁰ См.: Постановление Правительства РФ “Об утверждении Положения о межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системе федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации” от 29 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 3. Ст. 382.

²¹ См.: Пункт 3 ст. 2 Федерального закона “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” от 27 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3448.

²² Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. С. 115.

²³ См.: Информационный бюллетень ЕвразЭС. 2002. № 2. С. 48.

²⁴ См.: Российская таможня в документах. Т. 4. (Офиц. изд. ФТС России). М., 2006. С. 33–37.

Во многих нормативных правовых документах используются понятия “единое информационное пространство”, “информационное пространство России”, однако они не раскрываются. Понятие “информационное пространство” может считаться общепотребительным и, являясь первичным понятием, не может быть точно определено. В связи с развитием понятия “информация” понятие “информационное пространство” также будет видоизменяться.

Определение единого информационного пространства дает Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов (одобрена решением Президента РФ от 23 ноября 1995 г.).

“Единое информационное пространство представляет собой совокупность баз и банков данных, технологий их ведения и использования, информационно-телекоммуникационных систем и сетей, функционирующих на основе единых принципов и по общим правилам, обеспечивающих информационное взаимодействие организаций и граждан, а также удовлетворение их информационных потребностей.

Иными словами, единое информационное пространство складывается из следующих главных компонентов:

информационные ресурсы, содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации;

организационные структуры, обеспечивающие функционирование и развитие единого информационного пространства, в частности сбор, обработку, хранение, распространение, поиск и передачу информации;

средства информационного взаимодействия граждан и организаций, в том числе программно-технические средства и организационно-нормативные документы, обеспечивающие доступ к информационным ресурсам на основе соответствующих информационных технологий”²⁵.

Раскрывая теорию вопроса, В.Н. Лопатин единое информационное пространство страны определяет как “совокупность информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, позволяющих на основе единых принципов и по общим правилам обеспечивать безопасное информационное взаимодействие государства, организаций и граждан при их равнодоступности к открытым информационным ресурсам, а также максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории государства при сохранении баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство и обеспечения национального суверенитета”²⁶.

Создание глобальных информационных сетей и расширение информационных коммуникаций привело к качественному изменению таких признаков государства, как

«– прозрачность <...> границ <...> при международном информационном обмене;

– глобализация информационных потоков <...>;

– расширение возможностей непосредственного контакта <...>;

– относительное снижение роли силового маневрирования и военной силы в целом в осуществлении международных отношений <...>;

– “столкновение” национальных информационных законодательств стран и необходимость их гармонизации и унификации»²⁷.

Таким образом, при всеобщей информатизации и построении информационного общества единая информационная среда, или единое информационное пространство, становится одним из важнейших государственных признаков (как условие сохранения информационного суверенитета страны и укрепления государственности) и обязательным условием и характеристикой самого информационного общества (как признака и предпосылки успешного формирования информационного общества и условия вхождения в мировое информационное сообщество)²⁸.

Расширяя исходное определение единого информационного пространства страны, данное В.Н. Лопатиным, дадим единому информационному пространству интеграционного союза²⁹ как элементу мирового информационного сообщества аналогичное определение.

Единое информационное пространство интеграционного союза – это совокупность информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, позволяющих на основе единых принципов и по общим правилам обеспечивать безопасное информационное взаимодействие государств интеграционного союза, организаций и граждан при их равнодоступности к открытым информационным ресурсам, а также максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории интеграционного союза при сохранении баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство и обеспечения национального информационного суверенитета.

Используя основные признаки единого информационного пространства страны, сформулированные В.Н. Лопатиным³⁰,

²⁷ Там же. С. 61, 62.

²⁸ См.: там же. С. 62.

²⁹ Формирование информационного пространства СНГ, как отмечает Т.В. Закупень, “возможно лишь при комплексном подходе к формированию информационного пространства, исходя из трех направлений, которые условно можно назвать технократическим, идеологическим и правовым” (см.: Закупень Т.В. Информационное обеспечение межгосударственной интеграции Содружества Независимых Государств (Правовые и организационные аспекты). Автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 1999. С. 25.

³⁰ См.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. С. 63. “К основным признакам единого информационного пространства страны можно отнести:

– действие единых принципов и общих правил для всех субъектов информационного взаимодействия при разумном сочетании государственного регулирования и саморегулирующихся начал в формировании и развитии единого информационного пространства;

– обеспечение безопасного информационного взаимодействия государства, организаций и граждан;

– максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории государства;

– равнодоступность субъектов информационного взаимодействия к открытым информационным ресурсам и их правовое равенство;

²⁵ Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. М., 1996.

²⁶ Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Указ. соч. «В настоящее время не существует такого устоявшегося единого правового понятия, как “единое информационное пространство”. Известны попытки определить его, исходя из определения информационной сферы (среды), данного в ст. 2 Федерального закона “Об участии в международном информационном обмене”, как сферы деятельности субъектов, связанной с созданием, преобразованием и потреблением информации. Но это определение носит, на наш взгляд, слишком общий характер» (с. 62).

аналогично выразим основные признаки единого информационного пространства интеграционного союза, изменив орган регулирования и границы территориального распространения информационного пространства.

К ним можно отнести:

действие единых принципов и общих правил для всех субъектов информационного взаимодействия при разумном сочетании регулирования со стороны наднационального управляющего органа и саморегулирующихся начал в формировании и развитии единого информационного пространства;

обеспечение безопасного информационного взаимодействия государств интеграционного союза, организаций и граждан;

максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории интеграционного союза;

равнодоступность субъектов информационного взаимодействия к открытым информационным ресурсам и их правовое равенство;

сохранение баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство и обеспечение национально-

го информационного суверенитета каждого государства – участника интеграционного союза.

Основные объекты единого информационного пространства государства и интеграционного союза полностью совпадают в силу того, что они не зависят от количества и уровня участвующих в них субъектов, а также органа регулирования и границ территориального распространения информационного пространства. Полагаем возможным использование формулировок объектов единого информационного пространства страны, данных В.Н. Лопатиным, для определения объектов единого информационного пространства интеграционного союза:

“информационные ресурсы – массивы документов, базы и банки данных, все виды архивов, библиотеки, музейные фонды и др., содержащие данные, сведения и знания, зафиксированные на соответствующих носителях информации;

информационная инфраструктура – совокупность информационных систем”³¹.

Таким образом, в российском и международном законодательстве необходимо закрепить базовое понятие электронного документа, обмен информацией, информационное взаимодействие и единое информационное пространство интеграционного союза, а также его признаки.

– сохранение баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство и обеспечение национального информационного суверенитета”.

³¹ Там же.