

**Ю. В. Волков**

## **О разграничение информационных и телекоммуникационных правоотношений**

Вопрос разграничения информационных и иных отношений не представлял в недавнем прошлом существенного значения. О существовании такого вопроса многие юристы и не предполагают и по сей день. Весьма «просто» он решается на практике. Сайты, разместившие «неправильную» информацию, закрываются путем телефонного звонка оператору связи. Никто особо не разбирается, что размещение информации на сайте и предоставление услуг связи отличаются как, скажем, пассажирская поездка в транспорте и управление транспортным средством. Сравнить ситуацию можно путём сопоставления договора о перевозке пассажиров с договором об управлении транспортным средством (водителя и транспортной компании). Представим ситуацию, когда водитель проводит проверку карманов и сумок пассажиров на предмет обнаружения запрещённых к перевозке предметов, с последующим изъятием предметов или высадкой пассажиров. Кажется абсурд, отнюдь. Пункт о запрете провозки запрещённых предметов в пассажирских салонах в правилах перевозки пассажиров имеет место. Уже появилось в печати предложение производить проверку пассажиров метро. Далее можно представить проверку на борту авиалайнера с последующей высадкой неудобных пассажиров. Что бы не доводить до подобного «абсурда» ситуацию в информационной сфере необходимо разобраться и в точности установить «зону» ответственности каждого субъекта. Так ли всё однозначно с информацией и информационными отношениями? Необходимо разграничить правоотношения, и теоретически, и законодательно. Названное разграничение имеет значение также и для уточнения субъектного состава информационных правоотношений, но это предмет уже другого исследования. Вопрос предлагается решать на основе нескольких подходов: путём выделения предмета и метода в соответствующих отношениях и путём анализа

правового режима.

Представленный в Стратегии развития информационного общества<sup>1</sup> курс на достижение места в двадцатке ведущих стран и максимальное обеспечение населения страны информационными услугами является весьма сложной задачей. Место каждой страны в рейтинге готовности к информационному обществу определяется независимыми экспертами на основе показателей развитости преимущественно телекоммуникационных отношений. Россия в этом рейтинге занимает общее 69 место из 134 стран, а по степени давления государственного регулирования на информационную сферу – 118<sup>2</sup>. При всей очевидности избыточного регулирования вопрос о разграничении информационных и телекоммуникационных правоотношений окончательно не решён. Полное его решение возможно в рамках нескольких специальных исследований. Наша задача – обозначить основные направления и определить возможные пути его решения.

Российская юриспруденция не даёт четкого разграничения информационных и телекоммуникационных отношений. Использование терминов таких, например, как: инфокоммуникации, информационно-телекоммуникационные сети интернет сервис провайдер и аналогичных, свидетельствует о том, что решение данного вопроса только предстоит. Вопрос является достаточно актуальным для практического разграничения телекоммуникационных отношений с иными, в первую очередь информационными, правоотношениями. Судебная практика исходит в отдельных случаях из конкретных бытовых или прикладных функций или назначения имущества. В частности судебной практикой<sup>3</sup> уточнено понятие «линия связи», как объекта льготного налогообложения. В то же время деятельность по техническому обслуживанию внутридомовых сетей кабельного телевидения отнесена судебной практикой<sup>4</sup> к иной, не требующей лицензирования, т.е. не телекоммуникационной деятельности. Основная часть споров, рассмотренных судами<sup>5</sup> по поводу отношений в телекоммуникационной сфере, имеет в качестве предмета долг за оказанные

услуги. Практическая деятельность субъектов в телекоммуникационной сфере свидетельствует о закреплении отдельных терминов (провайдер), которые в отдельных случаях искажают существо отношений и оказывают влияние на ответственность сторон. Наука информационного права на современном этапе только приступает к вопросу разграничения телекоммуникационных и информационных отношений.

## I

Первый способ разграничения представляется достаточно традиционным, это разграничение по отраслевым (суботраслевым) предметным сферам и методам. Предмет и метод являются не единственными, но значимыми основаниями для выделения отрасли права<sup>6</sup>. Предмет информационного права изучен в достаточной степени, что позволяет разграничивать информационные отношения от всех остальных. Большинство авторов определяет его как комплексные отношения, связанные с информацией<sup>7</sup> (поиск, получение, передача, производство и распространение информации и т.п.). Комплексность и системность предметной сферы информационного права, по мнению П.У. Кузнецова, имеет также особенности в связи с формированием «суботраслей (информационноресурсного права, телекоммуникационного права, информационнозащитного права)»<sup>8</sup>.

Вопрос о возможности оформления телекоммуникационного права, как единого блока, высказывался и ранее. А. Б. Венгеров отмечал, что «правовое регулирование в АСУ должно быть в первую очередь направлено на организацию информационных потоков... Правовая регламентация информационных потоков должна включать в себя и регламентацию сбора и передачи данных с учетом работы ЭВМ в реальном масштабе времени и в режиме пакетной обработки данных»<sup>9</sup>. Длительный период времени исследования проблем правового регулирования телекоммуникаций ограничивались управленческой сферой (Ю.А. Тихомиров<sup>10</sup>), вопросами правового регулирования построения систем (В. Н. Монахов<sup>11</sup>),

обработки информации в автоматизированных системах управления (Е. А. Прянишников<sup>12</sup>). Использование в работах термина «телекоммуникационное право»<sup>13</sup> не было органически связано с общественными отношениями. Ю. М. Батуриным подчеркивалась недостаточная их развитость и преждевременность выделения самостоятельной отрасли права. По мере развития общественных отношений В. А. Копылов отметил что, «телекоммуникационное право – составная часть целого, что называется информационным правом»<sup>14</sup>. Аналогичной позиции придерживается С. Е. Чаннов<sup>15</sup>. А. А. Фатьянов отмечает необходимость увязки информации «с технологическими методами ее обработки и фиксации»<sup>16</sup> например в канале связи, в памяти телефонного аппарата. Из числа западных исследований можно выделить позицию Д. Кахира<sup>17</sup>. Разграничивая частную и публичную сферы информационного права, он относит телекоммуникации и Интернет к услугам связи в составе публичной сферы информационного права. Имеют место исследования о формировании телекоммуникационных отношений в процессуальных отраслях<sup>18</sup>.

Предметная сфера телекоммуникационного права продолжает формироваться. Она характеризуется особым правовым режимом и охватывает отношения различных субъектов на протяжении всего цикла: от проектирования сети связи до оказания услуг<sup>19</sup>. В условиях отсутствия окончательной концепции предмета телекоммуникационного права можно констатировать, что задача разграничения информационных и телекоммуникационных отношений с использованием только предметной сферы может быть решена частично.

Телекоммуникационные отношения формируются по поводу трафика, обезличенной информации (всего массива сообщений), которая учитывается как нагрузка в сети. Информационные отношения опосредуют объект по содержанию – собственно информацию (сведения). Неделимость в телекоммуникационных сетях трафика и информации, как формы и содержания, порождают отдельные проблемы в процессе регулирования и в научных исследованиях.

## II

Рассмотрим вопрос разграничения информационных и телекоммуникационных отношений с использованием метода правового регулирования. Применительно в информационному праву И. Л. Бачило отмечает множество методов, сводя их к системе методов публичного и частного права в информационном праве<sup>20</sup>. С. Е. Чанов констатирует, что «методы информационного права можно разделить на императивные и диспозитивные»<sup>21</sup>. О. А. Городов считает, что своего специфического метода информационное право не имеет, и предлагает два основных метода: субординации (императивный) и координации (диспозитивный)<sup>22</sup>. Наличие собственного метода информационного права утверждает П. У. Кузнецов, а именно наличие двухуровневого режимного метода правового регулирования информационного права<sup>23</sup>. Придерживаясь данной позиции, представляется возможным выделить информационные отношения вместе с телекоммуникационными. Разграничить их не представляется возможным.

Модель метода информационного права была описана на основе состава метода гражданского права описанного С. С. Алексеевым: 1) правосубъектность, выражающая общее юридическое положение сторон; 2) юридические факты; 3) содержание правоотношений; 4) юридические санкции<sup>24</sup>. Данная модель метода информационного права включает: 1) информационный интерфейс – способность информационного обмена, как элемент правосубъектности; 2) информационный допуск и доступ, как основные юридические факты; 3) информационный обмен – действие субъектов по обмену информацией, как обязательный признак содержания информационного отношения; 4) огласка (распространение информации), либо забвение (запрет на распространение), как вариант основных (дополнительных) санкций<sup>25</sup>.

Исследования метода телекоммуникационного права только начались<sup>26</sup> и не

приобрели широкого звучания. Кроме того, во всех перечисленных исследованиях в полном объеме не проводилась проверка теоретического положения о том, что предметная сфера находит отражение в особенностях метода. Вместе с тем, используя аналогию для формирования модельного метода телекоммуникационного права, можно предположить, что в состав данного метода будут включены: 1) телекоммуникационный интерфейс, способность субъектов объединить сети, терминалы в единую сеть для обмена трафиком (элемент правоспособности); 2) допуск (право техническая возможность присоединить оборудование) к телекоммуникационной сети (элемент дееспособности); 3) наличие допуска (присоединения) к телекоммуникационной сети (как юридический факт); 4) санкции – ограничение пропуска трафика или запрет пропуска трафика.

### III

Ещё один критерий разграничения информационных и телекоммуникационных отношений – правовой режим. С. С. Алексеев определяет правовой режим как *«порядок регулирования, который выражен в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»*<sup>27</sup>. Д. Н. Бахрах под правовым режимом понимает совокупность правил, регулирующих определенную деятельность людей<sup>28</sup>. Правоведы теории рассматривают правовой режим как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающих желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права<sup>29</sup>. Правовой режим информации закреплён в ст. 29 Конституции России<sup>30</sup>. Его можно охарактеризовать наличием двух основных состояний: общедоступной информации и информации ограниченного доступа. В телекоммуникационной сфере правовой режим неоднороден, многогранен, имеет комплексный характер, т.е.

представляет собой совокупность правовых режимов: радиочастот, нумерации, лицензирования и оказания услуг<sup>31</sup>. Наличие в отношениях признаков одного из перечисленных правовых режимов позволяет идентифицировать вид отношений и разграничить их.

Таким образом, задача разграничения информационных и телекоммуникационных отношений решаема на основе предмета, метода и правового режима. Предметная сфера позволяет выделять в информационных отношениях основной объект – информацию, в телекоммуникационных отношениях – трафик. Модель метода информационных и телекоммуникационных отношений позволяет разграничивать их по совокупности признаков. Формирование правового режима и последующее развитие законодательства дают основания полагать, что будет использован ещё один подход – разграничение отношений по элементам состава (субъектам, содержанию, объектам).

Естественно, данное решение не является окончательным. За рамками исследования остались варианты разграничения информационных и телекоммуникационных отношений на основе состава правоотношений (субъектов, объектов и содержания правоотношений), на основе законодательства, нормативных актов. Является ли такой способ действенным также нуждается в тщательном исследовании, поскольку достаточно хорошо известно, что телекоммуникационные отношения предлагается регулировать законодательством о связи и гражданским законодательством. Предложенные решения требуют всесторонней проверки и подтверждения, как со стороны теоретических исследований, так и со стороны практики. Естественно, что вопрос (проблема) разграничения информационных и иных отношений будет постоянно возникать как в практической так и в теоретической плоскостях. Он будет обостряться и по мере проникновения информационных технологий во все сферы деятельности современного человека, в этой связи ожидается продолжительная дискуссия.

- 1 Стратегия развития информационного общества, утверждена Президентом Российской Федерации № Пр-212 от 07.02.2008 // Российская газета, 2008. 16 февр. (№ 34).
- 2 The Global Information Technology Report 2008-2009: Mobility in a Networked World / Soumitra Dutta INSEAD, Irene Mia Editors World Economic Forum. – Geneva. World Economic Forum and INSEAD, 2009. P. 298-334.
- 3 Материалы дела № Ф09-804/05-АК // Архив Федерального арбитражного суда Уральского округа. 2005.
- 4 Материалы дела № Ф09-1083/05-С4 // Архив Федерального арбитражного суда Уральского округа. 2005.
- 5 Рассмотрена судебная практика представленная в СПС «Гарант», Консультант плюс» и «Кодекс».
- 6 Теория государства и права: Курс лекций / Под ред Н.И.Матузова и А.В. Малько.– М., Юрист 2006. С. 396; Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник.– М., Эксмо. 2006. С. 26.
- 7 Копылов В.А. Информационное право. М., 2002, С. 51; Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. М., Высшее образование, Юрайт, 2009. С. 23-25; Городов О.А. Информационное право.– М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 20-21; Чанов С.Е. Информационное право. – М.: Юрайт-Издат 2006. С. 12.
- 8 Кузнецов П.У. Теоретические основания информационного права: Автореф.дисс.докт. юрид.наук. Екатеринбург. 2005. С. 14.
- 9 Венгеров А. Б. Право и информация в условиях автоматизации управления (Теоретические вопросы). М.: Юрид. лит., 1978. С. 142.
- 10 Тихомиров Ю. А. Информация в государственном управлении // Правоведение, 1971. № 5. С. 19.
- 11 Монахов В. Н. Правовое регулирование сбора и обработки информации о гражданах в буржуазных странах // Правоведение, 1982. № 6. С. 63
- 12 Прянишников Е. А. К построению автоматизированной системы информации о законодательстве // Правоведение, 1985. № 3. С. 3.
- 13 Батурич Ю. М. Проблемы компьютерного права. М., 1991. С. 270.
- 14 Копылов В. А. Информационное право. М., 2002. С. 82.
- 15 Чанов С. Е. Информационное право России: Учебник для вузов. М., 2004. С. 15.
- 16 Фатьянов А. А. К вопросу о формировании отрасли «Информационное право» // Безопасность информационных технологий, 1998. № 3. С. 80-81.
- 17 Cahir J. Understanding Information Laws: A Sociological Approach // The Journal of Information, Law and Technology (JILT) 2002 (3). URL:<http://elj.warwick.ac.uk/jilt/02-3/cahir.html> (доступ 12.12.2006).
- 18 Клементьев А. С. Телекоммуникационное обеспечение уголовного процесса: Автореф. дисс....кандид юрид. наук. Владимир, 2007. С. 8-9.
- 19 Волков Ю.В. О предмете телекоммуникационного права / Правовые понятия и категории в контексте информационного права // Материалы теоретического семинара по информационному праву. – М., ИГиП РАН, 2006. С. 121-129.
- 20 Бачило И. Л. Информационное право: учебник для вузов. М., Высшее образование, Юрайт, 2009. С. 95-103.
- 21 Чанов С. Е. Информационное право. – М.: Юрайт-Издат 2006. С. 14-15.
- 22 Городов О. А. Информационное право. – М.: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 21-22.
- 23 Кузнецов П. У. Теоретические основания информационного права: Автореф. дисс.... докт. юрид. наук. Екатеринбург. 2005. С.12-13, 38-39.
- 24 Алексеев С. С. Предмет советского гражданского права и метод гражданско-правового регулирования / Антология уральской цивилистики. 1925-1989: Сборник статей. – М.: Статут,



2001. С. 12.

25 Волков Ю.В. К вопросу о методе информационного права // Российский юридический журнал, 2010. № 5. С.58-65.

26 Волков Ю. В. О методах в телекоммуникационном праве / Общество в условиях финансового кризиса: экономика, политика, право / Материалы международной научно-практической конференции (г. Екатеринбург, 2009). Ч. 1. – Екатеринбург, Изд-во УИЭУиП, 2009. С. 70-74.

27 Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве.— М.: Юрид.лит., 1989. С. 185. (В ссылке курсив С.С. Алексеева.)

28 Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. - М: БЕК, 1996. С. 201.

29 Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. 1996. № 1. С. 6.

30 Конституция Российская Федерация // Российская газета, 1993. 25 дек.

31 Волков Ю.В. К вопросу о правовом режиме телекоммуникаций // Современная наука, 2010. № 3. С. 16-19.