
В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ
СНГ

СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ РАЗВИТИЯ БЕЛОРУССКОГО
ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ
К СИСТЕМАТИЗАЦИИ

© 2015 г. Татьяна Захаровна Шалаева¹

Аннотация: статья посвящена исследованию современного состояния и развития отрасли информационного права и информационного законодательства Республики Беларусь. Автором предпринята попытка выявления теоретических и прикладных проблем формирования отрасли информационного законодательства. В работе исследованы теоретико-методологические подходы к систематизации законодательства. Особое внимание уделено проблемам системного подхода к методологии кодификации информационного законодательства, предложены возможные пути их преодоления.

Annotation: the article investigates the current state and development of information law and information legislation of the Republic of Belarus. The author of the article attempts to identify the theoretical and pragmatic problems of the formation of information legislation. The theoretical and methodological approaches to systematization were studied. The attention is drawn to the problems of systematic approach to the methodology of codification of information legislation, possible ways to overcome these problems are proposed.

Ключевые слова: информационное право, информационное законодательство, систематизация законодательства, кодификация информационного законодательства, законодательная деятельность, нормотворческая деятельность, Информационный кодекс.

Key words: Information law, information legislation, systematization of legislation, codification of information legislation, legislation, rule-making, Information Code.

Введение. Формирование и развитие информационного законодательства Беларуси находится под пристальным вниманием руководства государства, о чем свидетельствуют ежегодные послания главы государства белорусскому народу и Национальному собранию, в которых четко и однозначно ставятся задачи эффективного нормативно-правового обеспечения построения информационного общества².

Отраслевая юридическая наука информационного права, находясь в начале своего становления, имеет в арсенале одну из важнейших задач: системно и комплексно исследовать все виды правоотношений в информационной сфере, не дублируя теорию права и руководствуясь принци-

пиальными положениями, сформулированными этой общей юридической наукой, выявлять характерные, отличительные черты, свойственные данному комплексу информационных правоотношений.

Исследования автора направлены в первую очередь на восполнение пробелов в системе белорусского права в части эффективного правового регулирования общественных отношений, связанных с одним из важнейших социально-правовых явлений. Это феноменальное явление, называемое “информация”, сегодня определяет устойчивое развитие современного постиндустриального общества, а также переход экономики к шестому технологическому укладу, который выделен учеными в качестве самостоятельной движущей силы поступательного восхождения к информационному обществу.

Историко-правовое исследование информационного законодательства Республики Беларусь. Современные реалии информационного законодательства Республики Беларусь позволяют выделить три исторических этапа развития правового регулирования информационных

¹ Доцент Брестского государственного университета им. А.С. Пушкина (Республика Беларусь), кандидат юридических наук (E-mail: t.shalaeva@tut.by).

² См.: Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию Республики Беларусь “Белорусский путь: патриотизм, интеллект, прогресс” от 8 мая 2012 г. // Оперативно-аналитический центр при Президенте Республики Беларусь. 2012 // <http://oac.gov.by/ikt/society.html> (Дата доступа: 25.02.2014 г.).

отношений, заложивших основу формирования информационного общества.

Первый этап заключен промежутком времени, связанным с принятием первой Программы информатизации. 27 ноября 1991 г. Совет министров Республики Беларусь принял Программу информатизации Республики Беларусь на 1991–1995 гг. и на период до 2000 г. В это время в республике начато формирование информационной инфраструктуры, значительно возросло количество информационных ресурсов (ИР), накоплен опыт проектирования и создания информационных систем в областях науки, образования, медицины, социального обеспечения. Свое применение ИР, информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) нашли в правоохранительной деятельности, судебной системе и других сферах. Органы государственного управления приобрели навыки работы с ИР и системами, осознали их необходимость и значимость. При этом на практике был сформирован чисто ведомственный подход к разработке и принятию нормативных актов.

Второй этап охватывает время реализации второй Государственной программы информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. “Электронная Беларусь” (утв. постановлением Совета министров Республики Беларусь от 27 декабря 2002 г.). Реализация данной Программы завершена в 2010 г. За этот период времени, по информации официальных сайтов государственных органов, выполнено 107 проектов, в которых было задействовано 40 исполнителей. Наибольшее количество проектов реализовано в интересах Министерства юстиции (7), Оперативно-аналитического центра при Президенте Республики Беларусь (5), Администрации Президента Республики Беларусь (5). В ходе реализации Программы “Электронная Беларусь” введены в эксплуатацию автоматизированные информационные системы (АИС) обеспечения деятельности ряда органов государственной власти и управления, министерств, в том числе Администрации Президента Республики Беларусь, Государственного секретариата Совета безопасности, Аппарата Совета министров, Комитета государственного контроля, Генеральной прокуратуры и др. В рамках Программы в период 2008–2010 гг. осуществлены проекты в области межведомственного взаимодействия государственных органов, электронной торговли, в том числе международной. Ряд проектов был направлен на оказание услуг в здравоохранении, образовании, а также информационно-справочных услуг.

Третий этап, начало которому положил 2010 г., еще не завершен и проходит под эгидой реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 г. и плана первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 г. (утв. постановлением Совета министров Республики Беларусь от 9 августа 2010 г.)³, где выражено мнение о завершении формирования основ информационного общества, а также правовых основ информации и информатизации. Качество развития и совершенствования законодательства данного этапа можно оценить с позиции требований юридической техники. Необходимо отметить, что при его разработке впервые применен системный подход. На реализацию Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 г. была направлена Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 гг. (утв. постановлением Совета министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г.)⁴, которая определила цель, задачи, условия и приоритетные направления развития информационного общества страны на ближайшие пять лет. Последняя Национальная программа носит комплексный характер, нормы которой оказывают влияние практически на все области общественных отношений как в государстве, так и в обществе.

В основу Национальной программы положены три концептуальных акта: Концепция Государственной программы “Информационное общество” на период 2011–2015 гг.; Концепция Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий “ИТ-страна”; проект среднесрочной программы ускоренного развития услуг в области информационных технологий в Республике Беларусь на 2010–2014 гг.⁵ В развитие концептуальных положений принимаются соответствующие акты законодательства, оказывающие регулирующее воздействие на отношения в сфере информации и информатизации.

Отечественным законодателем закреплены нормы, устанавливающие в той или иной части

³ См.: “КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000” / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2014.

⁴ См.: Идеи электронного правительства для Беларуси. 2013 // <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty> (Дата доступа: 25.03.2014 г.).

⁵ См.: Информатизация: завтра твоей страны. Мнение эксперта / Министерство связи и информатизации Республики Беларусь. 2014 // http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_3_93_14407/ (Дата доступа: 25.03.2014 г.).

состав правового режима информации, причем Конституция Республики Беларусь устанавливает центральный правовой режим права на доступ к информации. Например, законами Республики Беларусь “Об информации, информатизации и защите информации”, “О научно-технической информации”, “О государственных секретах”, “О коммерческой тайне”, отдельными статьями кодексов (Гражданский кодекс – ст. 140 “Нераскрытая информация”, Банковский кодекс – ст. 121 “Банковская тайна”), законов (“О здравоохранении” – ст. 46 “Предоставление информации о состоянии здоровья пациента. Врачебная тайна”, “Об адвокатуре и адвокатской деятельности в Республике Беларусь” – ст. 1 “Адвокатская тайна”) и др. закрепляются виды информации – от общедоступной до информации ограниченного доступа.

Наиболее важными и значимыми актами этого периода следует признать: Закон Республики Беларусь “Об архивном деле и делопроизводстве в Республике Беларусь” от 25 ноября 2011 г.; Закон Республики Беларусь “Об электронном документе и электронной цифровой подписи” от 28 декабря 2009 г.; Указ Президента Республики Беларусь “О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь” от 8 ноября 2011 г.; Положение из постановления Совета министров Республики Беларусь “О порядке удостоверения формы внешнего представления электронного документа на бумажном носителе” от 20 июля 2010 г.; Положение из постановления Совета министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь “О порядке функционирования Государственной системы управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь” от 19 июля 2010 г.; постановление Совета министров Республики Беларусь “О базовых электронных услугах” от 10 февраля 2012 г.; постановление Совета министров Республики Беларусь “О некоторых вопросах совершенствования использования национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет” от 29 апреля 2010 г. и др.

Достаточно большой перечень актов законодательства показывает внимательное отношение государства к проблемам оборота информации, динамичности развития информационной инфраструктуры на основе современных ИКТ, обеспечивающих информационный обмен как по горизонтали, так и по вертикали, а также (что немаловажно) степени электронной готовности граждан, общества, государства в условиях уско-

ряющихся мировых тенденций глобализации процессов информатизации.

С организационно-технических позиций успешно (с учетом вопросов финансирования) развивается национальная информационно-коммуникационная индустрия, позволяющая оказывать новые телекоммуникационные и информационные услуги на основе технологий широкополосного доступа. Создана Общегосударственная автоматизированная информационная система (ОАИС) в форме Единого портала государственных услуг. Успешно функционирует республиканское унитарное предприятие “Национальный центр электронных услуг” (НЦЭУ), на которое возложены обязанности по обеспечению реализации норм Указа Президента Республики Беларусь “О некоторых мерах по развитию сети передачи данных в Республике Беларусь” от 30 сентября 2010 г. (в ред. от 23 января 2014 г.) в части приемки и организации эксплуатации четырех межведомственных информационных систем (ОАИС, Единая информационная система контроля за выполнением поручений Президента Республики Беларусь (ЕИС КВП), Система защищенной электронной почты для государственных органов и организаций (Mailgov, УЦ Mailgov); Система межведомственного электронного документооборота государственных органов).

Предпринятые последовательные шаги по развитию информационного законодательства, однако, не решают проблемы системного и комплексного, стабильного и эффективного правового регулирования общественных отношений в исследуемой области. Комплексный анализ и научно-методологическая оценка нормативно-правового информационного массива позволяют констатировать многообещающее начало третьего этапа развития информационного законодательства Беларуси, но пока в режиме ожидания некоего “правового чуда” на поле теоретико-правовых разработок скопившихся проблем отраслевой неустроенности информационного права в системе национального права. В рамках научно-исследовательской работы ученых Белорусского государственного университета определена задача проведения комплексного анализа современного законодательства Республики Беларусь, регулирующего приоритетные и социально значимые области общественных отношений с подготовкой нового правового классификатора, способного обеспечить оптимальное построение национального законодательства по отраслям, целостность и согласованность правовых норм, и создания на базе этого классификатора “пакетных” сборников

правовых актов в электронном виде⁶. В данном контексте стоит задача второго (не менее важного) уровня – о выделении и структуризации информационного законодательства с учетом новейших реалий правового регулирования информационных отношений, становления и эволюции отрасли информационного права.

Важной и своевременной представляется работа Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь по выработке Рекомендаций по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь (утв. решением уч. сов. от 23 апреля 2013 г.)⁷ (далее – Рекомендации), в которых постулируется развитие национального законодательства на основе “ценностно-мировоззренческого, историко-цивилизационного и инструментального подходов” и которые могут использоваться как отдельно, так и в комплексе. Определены основные направления и методологические подходы совершенствования конституционного законодательства, законодательства в социальной, экономической сферах, законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, процессуального законодательства, законодательства о судостроительстве и статусе судей, законодательства в области правоохранительной деятельности и обороны. Необходимо отметить, что в Рекомендациях не нашли отражения подходы и направления формирования и развития законодательства в информационной сфере. Но справедливости ради заметим, что авторский коллектив не смог не выделить один из важнейших и наиболее развитых институтов информационного законодательства, посвященного информационным отношениям в правовой сфере. В гл. 12 Рекомендаций дано научное определение правовой информатизации и выявлены факторы, по мнению авторов, способствующие дальнейшему развитию правовой информатизации.

Теоретические и прикладные проблемы формирования отрасли информационного законодательства. Выделение и формирование новой отрасли законодательства обусловлены объективными процессами развития общественных отношений в информационной сфере, назревшей

необходимостью научно обоснованной классификации информационного законодательства, острой потребностью эффективного правового регулирования информационных отношений. В данном контексте весьма убедительно мнение ведущего белорусского ученого-правоведа проф. Г.А. Василевича о том, что “развитие и совершенствование законодательной базы существенным образом повысят стимулы для точного и полного соблюдения всех правовых норм, регламентирующих деятельность в сфере ИКТ”⁸.

Существующая в настоящее время практика разработки и принятия нормативных правовых актов в сфере информационных отношений вне планирования, несистемно, второпях, по сиюминутным проблемам, с пороками юридической техники вызывает справедливую критику и нарекания со стороны как правоприменителей, так и научного сообщества.

Процесс планомерной, продуманной систематизации и комплексного упорядочения национального законодательства на фоне противоречивости, не свойственной белорусской системе права, несогласованности, нестабильности, некоторой хаотичности информационного законодательства нашел свое выражение в государственной деятельности по созданию и актуализации Свода законов Республики Беларусь. В структуре данного акта наряду с другими представлено и законодательство об информации и информатизации в разд. 10 “Законодательство в области образования, науки, информации, информатизации, культуры, искусства и спорта” по аналогии с Единым правовым классификатором, где информационное законодательство также соседствует с законодательством об образовании, о науке, культуре, об искусстве и о спорте. В этой связи полагаем необходимым скорейшее формирование и закрепление отрасли информационного законодательства в отдельном разделе Единого правового классификатора и Свода законов Республики Беларусь с внутренней согласованной структурой иерархического расположения нормативных правовых актов, что заложит научную основу формирования и поступательного развития в стране новой отрасли права – информационного.

По сути, отечественная официальная инкорпорация отражает реальное состояние информационного законодательства и, к сожалению, на текущий момент не совсем благополучные тенденции

⁶ См.: Комплексный анализ современного законодательства Республики Беларусь, регулирующего приоритетные и социально значимые области общественных отношений: науч.-техн. отчет о НИР (заключ.) № ГР 200661169 / Белорус. гос. ун-т; рук. темы С.А. Балащенко. М., 2008.

⁷ См.: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=11901/> (Дата доступа: 25.03.2014 г.).

⁸ Василевич Г.А. Белорусский путь развития: правовое обеспечение информационных технологий // Проблемы управления. 2006. № 1. С. 12.

его развития. Кстати, на данном этапе развития информационных отношений в глобальном контексте построения информационного общества в Беларуси основными и важнейшими актами в данной сфере являются политико-программные документы (стратегии, концепции, государственные и национальные программы), излагающие цели, задачи, направления государственной политики в сфере информации и информатизации. Эти официальные документы, санкционированные нормативными правовыми актами, обладают юридической силой акта, их утвердившего. В этой связи в Свод законов могут попасть лишь те документы, которые имеют силу закона. В случае с информационной сферой данные документы утверждаются, как правило, постановлениями правительства. Следовательно, за рамками этого крупнейшего инкорпоративного акта остались ведущие политико-программные документы, определяющие цели, задачи, условия и приоритеты направления развития информационного законодательства в Республике Беларусь. А ведь именно в них признается одним из национальных приоритетов республики построение информационного общества, рассматриваемого в качестве общенациональной задачи, требующей объединения усилий государства, бизнеса и гражданского общества. Концептуально и содержательно о Своде законов и об источниках права, их юридической природе неоднократно высказывался молодой белорусский ученый И.И. Пляхимович⁹.

По мнению автора, в качестве ближайшей и первоочередной государственной задачи в области совершенствования правового регулирования информационных отношений следует признать необходимость целенаправленного формирования отрасли информационного законодательства. Основываясь на теоретико-методологических рекомендациях, формирование и развитие информационного законодательства следует проводить на принципах законности; приоритета общепризнанных принципов международного права; гуманизма; защиты прав и свобод, а также законных интересов граждан, юридических лиц, государства и социальной справедливости; гласности; научности; социально-экономической обусловленности; системности и комплексности; согласованной стабильности правового регулирования информационных отношений; достаточной

полноты и наибольшей эффективности воздействия права на общественные отношения в информационной сфере.

Основой правотворчества, нормотворческой деятельности является, безусловно, планирование подготовки и принятия нормативных актов. Планирование законодательной деятельности регулируется ежегодным Указом Президента Республики Беларусь, утверждающим план подготовки законопроектов на год. Анализ планов по разделу “Законодательство в области образования, науки, информации, информатизации, культуры, искусства и спорта” (начиная с 1998 г.) выявил неприглядную картину по планированию законопроектной деятельности и реализации этих планов в сфере информации и информатизации. За последние 15 лет прослеживается тенденция, мягко говоря, недостаточного планирования остро необходимых законопроектов в сфере правового регулирования информационных отношений в условиях построения информационного общества и амбициозных планов повышения к 2015 г. позиций Республики Беларусь в рейтинге европейских государств по системам оценок Международного союза электросвязи и Организации Объединенных Наций с вхождением в тридчатку ведущих стран мира¹⁰.

Обзор и анализ планов законопроектной деятельности этого периода выявил следующие факты. В 2004 г. п. 31 Указа Президента Республики Беларусь “Об утверждении плана законопроектов на 2004 год” от 9 февраля 2004 г.¹¹ установлен для Совета министров срок внесения новой редакции Закона “Об информатизации” в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь – март 2004 г. Однако в действительности новый Закон “Об информации, информатизации, защите информации” был принят через четыре года – 10 ноября 2008 г. Закон “Об электронном документе и электронной цифровой подписи” перекочевал из плана 2008 г. в план 2009 г. и принят был 28 декабря 2009 г. Остались “пустыми” 1999, 2000, 2003, 2010, 2011, 2013 календарные годы для законопроектной деятельности в информационной сфере. В других периодах согласно планам подготовки законопроектов вносились лишь небольшие изменения в законы, например в Закон

⁹ См.: Пляхимович И.И. Свод законов или источников права? // Право.by. 2008. № 1. С. 199–205; Его же. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. 2007. № 2. С. 71–81.

¹⁰ См.: постановление Совета министров Республики Беларусь “Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы” от 28 марта 2011 г. // Идеи электронного правительства для Беларуси. 2013 // <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty> (Дата доступа: 25.09.2013 г.).

¹¹ См.: “КонсультантПлюс: Беларусь. Технология 3000” / ООО “ЮрСпектр”, Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь.

“О печати и средствах массовой информации”. В 1998 г. был принят Закон “О научно-технической информации” во исполнение п. 34 плана законопроектов на 1998 г. Необходимо отметить, что некоторые изменения в законы вносились вне плана. Например, 4 января 2014 г. внесены изменения в Закон Республики Беларусь “Об информации, информатизации, защите информации” в части введения норм о персональных данных (в отсутствие специального закона о персональных данных) и уточнения правового режима служебной информации ограниченного доступа и правового режима общедоступной информации и др.

Согласно ст. 40 Закона “О нормативных правовых актах Республики Беларусь” подготовка проектов нормативных правовых актов, как правило, осуществляется на плановой основе. Представленный выше анализ нормотворческой деятельности в информационной сфере иллюстрирует негативные тенденции и проблемы несвоевременного выявления потребностей в законодательном регулировании информационных отношений, свидетельствует о недостаточном развитии научного прогноза, выявляет неполноту ежегодных планов подготовки законопроектов в области национальных приоритетов и общегосударственных задач интенсивного и опережающего развития нормативной основы построения информационного общества.

Однако комплексный анализ иных нормативных правовых актов в данной сфере позволяет говорить о значительно расширенном и несколько однобоком нормативном массиве, в составе которого присутствуют разноуровневые и не всегда соподчиненные акты с большим количеством отсылочных и бланкетных норм с регламентацией малозначительных вопросов, неоднозначностью предписаний. За период с 1 января 2010 г. по 1 января 2014 г. в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь включено более 300 актов законодательства различной юридической силы¹², оказывающих регулирующее воздействие на информационные отношения. Полагаем, что классификация нормативных правовых актов должна стать основой систематизации информационного законодательства.

Проведенные исследования, правовой мониторинг действующего массива информационного законодательства, а также инвентаризация

планов подготовки законопроектов позволяют констатировать, что объем, структура текущей нормативно-правовой базы не соответствуют в полной и достаточной мере предмету правового регулирования в информационной сфере. В таком случае рациональным видятся планирование и принятие таких норм права, которые не только будут предназначены для урегулирования устоявшихся информационных отношений, но и смогут выполнять другую важнейшую задачу, связанную с формированием оптимальных условий для развития новых общественных отношений. В данном контексте отличаются фундаментальностью теоретические проблемы объема, сферы, предмета, уровней, стадий, источников правового регулирования информационных отношений. Теоретическая разработка и научное обоснование композиции нормативной основы отрасли информационного права позволят определить цели, задачи, этапы и сроки нормотворческой деятельности.

Проблемы системного подхода к кодификации информационного законодательства и возможные пути их преодоления. Теорией и методологией кодификации занимались многие ученые начиная с представителей дореволюционной юридической науки: Н.М. Коркунов, Н.К. Реннекамф, М.М. Сперанский, Е.Н. Трубецкой, Г.Ф. Шершеневич и др. Представляют большой научный интерес труды современных ученых: М.П. Авдеевской, В.М. Баранова, И.Л. Бачило, Д.А. Керимова, М.К. Кумышевой, Н.Н. Литягина, О.В. Михайлова, А.Р. Нематова, А.С. Пиголкина, А.Н. Пилипенко, М.С. Студеникиной, В.М. Сырых, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.В. Чашина, Д.В. Чухвичева и др., – в которых выделяются с различных сторон теоретические и прикладные характеристики общесистемных, специальных и технико-юридических проблем кодификации.

Исходя из Рекомендаций, “систематизация законодательства как особый инструмент повышения качества законодательства позволяет усовершенствовать как формальную сторону системы нормативных правовых актов, так и ее содержательный аспект. При этом применение различных форм систематизации зависит от тех целей, которые ставятся перед ее субъектами”¹³.

Системное, комплексное, стабильное правовое регулирование выдвигает задачу выбора способа систематизации. Белорусскими учеными

¹² См.: Обзор законодательства Республики Беларусь в сфере информатизации / Национальный Интернет-портал Республики Беларусь // Информационные технологии и право. 2013 // <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=129203> (Дата доступа: 10.09.2013 г.).

¹³ <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=11901/> (Дата доступа: 25.03.2014 г.).

(М.С. Абламейко, Г.А. Василевич, Т.И. Довнар, О.С. Макаров, М.Н. Сатолина и др.) были предложены систематизация и развитие информационного законодательства Беларуси посредством разработки и принятия Информационного кодекса. Речь, по нашему убеждению, должна идти о постепенном переходе к разработке и принятию кодифицированного акта в информационной сфере – Информационного кодекса Республики Беларусь, что также неоднократно обосновывалось автором в своих работах¹⁴.

В Беларуси проводится активная деятельность по отраслевой кодификации законодательства. В настоящее время разработано и принято 26 кодексов, что, безусловно, заложило прочную основу системы национального законодательства. Белорусская модель построения и развития информационного законодательства видится также на ниве кодификационной работы. Исходя из плодотворного опыта государственной деятельности по кодификации различных отраслей законодательства, уместным является вопрос о разработке общетеоретических системных подходов к работе по кодификации информационного законодательства с выделением 1) целевых установок, 2) единых принципов, 3) форм и методов, 4) содержания, 5) планирования этапов данной работы.

1. В качестве *цели кодификации* белорусские авторы Т.И. Макарова, Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро рассматривают “полное и системное регулирование экологических отношений”¹⁵, выделяя, по сути, в качестве цели систематизации полноту и системность правового воздействия на регулируемые отношения.

В.А. Дорошкевич, характеризуя актуальные проблемы развития хозяйственного законодательства Беларуси, видит цель проведения его систематизации и кодификации в “формировании единой комплексной нормативной базы в данной области; выявлении и устранении пробелов, несоответствий и противоречий в действующем

законодательстве, гармонизации законодательства Республики Беларусь и Российской Федерации”¹⁶.

К целям систематизации научный коллектив авторов Национального центра законодательства и правовых исследований относит (кроме прочих) упорядочение и приведение в единую стройную систему нормативных правовых актов, выявление и устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании, а также множественности нормативных правовых актов¹⁷.

Системный подход к решению проблемы установления цели кодификации информационного законодательства, по мнению автора, не может сводиться только к технико-юридическим требованиям ее оформления, что весьма убедительно доказывают многие теоретики права. Например, А.Ю. Рыбаков в диссертационной работе, посвященной теоретическим проблемам кодификации в трудовом праве, сформулировал три цели кодификации: конституционная, техническая, концептуальная. Особый интерес вызывает концептуальная цель, выступающая как “совокупность ценностей, идей, интересов экономически сильного класса, воззрений на систему права”¹⁸.

Коллектив авторов сектора информационного права Института государства и права РАН придерживается позиции определения цели систематизации информационного законодательства, состав которой не может быть сведен только к юридической технике, но в большей мере к стимулированию и ускорению перестройки соответствующих отраслей социально-экономического блока страны, совершенствованию и развитию системы законодательства и права¹⁹, что в конечном счете основывается на понимании информационного общества как гражданского, социального, демократического и правового.

Исходя из осмысления и анализа системных критериев определения “дерева целей” кодификации информационного законодательства (воз-

¹⁴ См.: Shalaeva T.Z. Zasoby informacyjne rozwoju innowacyjnego Republiki Białoruś // Zbiór materiałów Międzynarodowej naukowej-praktycznej konferencji, sierpień 2008. С. 354–363; Шалаева Т.З. Информационное право в системе белорусского права // Информационное право. Учеб. пос. / Г.А. Василевич [и др.]; под общ. ред. Г.А. Василевича и Д.А. Плетенева. Минск, 2013; *Ее же*. Информационные ресурсы Беларуси: проблемы правового режима. Брест, 2013.

¹⁵ Макарова Т.И., Лаевская Е.В., Лизгаро В.Е. Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь // Право и демократия. Сб. науч. тр. / Редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. Спец. вып. Минск, 2006. С. 3–12.

¹⁶ Дорошкевич В.А. Актуальные вопросы развития хозяйственного законодательства Республики Беларусь // Центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. 2014 // <http://center.gov.by/article11.html> (Дата доступа: 25.02.2014 г.).

¹⁷ См.: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=11901/> (Дата доступа: 25.03.2014 г.).

¹⁸ Рыбаков А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России. Автореф. ... дисс. канд. юрид. наук // Науч. б-ка дисс. и автореф. 2008 // <http://www.dissercat.com/content/teoreticheskie-problemy-kodifikatsii-v-trudovom-prave-rossii> (Дата доступа: 14.03.2014 г.).

¹⁹ См.: Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / Под ред. И.Л. Бачило. М., 2014.

можно, в дальнейшем – систематизации ввиду принятия иных актов), изучения и оценки различных научных точек зрения на данную проблему, исследования правоприменительной практики, с учетом идеологических аспектов правовой политики Республики Беларусь целесообразно более подробно и развернуто определить в качестве соподчиненных, согласованных *целей систематизации информационного законодательства* следующие:

ценностно-идеологические приоритеты (обеспечение реализации конституционных прав, свобод человека в условиях интенсивного развития ИКТ; интегрирование человека в социально-информационную среду (политическую, экономическую, духовную составляющие общества через развитие информационной составляющей); сохранение баланса социальной справедливости в оптимальном соотношении индивидуальных и общественных интересов, прав и обязанностей с учетом национальных традиций и социальных ценностей белорусского народа в условиях информационной трансформации традиционного уклада жизни; защита государственного суверенитета, национальных интересов и информационной безопасности; защита интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз в информационной сфере; обеспечение устойчивого развития информационного общества как общества гражданского, социального, демократического и правового; и др.);

базисные цели (совершенствование государственной информационной политики; содействие повышению эффективности национальной экономической системы посредством внедрения ИКТ, развития системы ИР, расширения рынка телекоммуникационных и информационных услуг (как государственных, так и частных) на основе партнерства; обеспечение многоуровневого информационного взаимодействия всех институций гражданского общества, бизнеса и государства; реформирование способов управления экономикой как в целом, так и ее частями посредством развитой информационной инфраструктуры; формирование единого информационного пространства; и др.);

информационно-правовые цели (создание целостного, согласованного, системного и комплексного правового регулирования общественных отношений в информационной сфере, соответствующего реальным социально-экономическим потребностям общества; формирование условий развития отрасли информационного права и отрасли информационного законодательства

в национальной системе права и системе законодательства; обеспечение соответствия информационного законодательства общепризнанным принципам международного права с признанием их приоритета; обеспечение баланса между стабильностью и динамичностью информационного законодательства на основе гармоничного научно обоснованного развития; обеспечение условий для формирования, широкого доступа, использования консолидированных информационно-правовых ресурсов через развитие правовой информатизации; создание условий для преобладания электронной систематизации законодательства над традиционными способами с усилением содержательной направленности, тематической дифференциации, глубины согласованности нормативных предписаний и степени общности актов различной юридической силы информационно-правовых ресурсов; обеспечение технико-юридических требований; и др.).

2. Теоретическим вектором для кодификации выступает совокупность *принципов отрасли информационного права*, в связи с чем недостаточная проработка системы принципов, устанавливающих концептуальную платформу комплексной отрасли законодательства, в значительной степени растворяет ориентиры кодификационной работы. К принципам информационного права автор обращался в своих ранних работах, что также нашло отражение в первом белорусском учебнике “Информационное право”.

Кодификация должна быть основана на *принципах* целостности, системности, комплексности, научности, обоснованности, преемственности, законности с учетом современных достижений юридической техники.

3. К *формам и способам кодификации* обращались многие теоретики права, что привело к нескольким их классификациям, некоторые стали наиболее востребованы практикой. Например, кодификация рассматривается как компиляция нормативных правовых актов; как реформа действующего законодательства; как формирование новых правовых норм. Некоторые ученые называют четыре формы кодификации, к которым относятся: классическая кодификация, объединяющая нормативный массив в единый акт; кодификация посредством создания нового акта на основе устаревшего, так называемая рекодификация; ускоренная кодификация через разработку нового кодекса, в котором ассоциируются законы, внешне не связанные; непрерывная кодификация, направленная на дополнение, изменение, уточнение действующих кодификационных актов. Су-

существует еще несколько научных мнений относительно форм и способов кодификации.

В современных белорусских условиях исторического развития законодательной техники представляется целесообразной кодификация, в основу которой должно быть положено формирование новых информационных норм с использованием уже созданных правовых блоков, и объединением уточненных действующих актов на основе их иерархии. Полагаем, что использование так называемых необремененных чистых форм кодификации в практике национальной кодификационной деятельности будет носить нерациональный характер. Необходима такая форма кодификации, которая позволит эффективно применить те либо иные приемы и способы в их сочетании с возможностью формирования новых информационных регуляторов. В этом смысле поощрительным выглядит использование опыта иных отечественных отраслевых кодификаций, что в целом позволит укрепить систему национального законодательства, будет способствовать закреплению определенного числа уровней обобщения нормативного массива внутри кодификационного акта, облегчит поиск правовой нормы в наиболее типичной структуре построения кодекса.

4. *Содержанием кодификационной работы*, очевидно, будет системно-комплексная планомерная деятельность государственных органов с привлечением максимального количества общественных и государственных деятелей, представителей гражданского общества, участников правоприменительного поля и научного сообщества по созданию полной и стабильной системы правового регулирования общественных отношений в информационной сфере на основе разработки и принятия Информационного кодекса с систематизированным изложением правовых предписаний.

5. *Подходы к планированию кодификационной работы*. Разработка пошагового алгоритма кодификации информационного законодательства должна охватываться и подчиняться требованиям полноты, непрерывности и гибкости. Начальным шагом, очевидно, будет установление целей и принципов кодификации, затем решение фундаментального вопроса, связанного с определением предмета (сферы) правового регулирования в целях четкого и однозначного выделения множества (комплекса) потенциальных общественных отношений, курсирующих в информационной сфере. Следующим шагом предусматривается установление единого подхода к созданию и развитию информационного права, т.е. определение принципов информационного права Республики

Беларусь. Далее встанет проблема формирования логически завершенной системы классификации национального информационного законодательства, что даст возможность определения методологической основы кодификационной работы с решением задачи источников информационного права. Одним из важнейших шагов в алгоритме разработки Информационного кодекса является формирование единого понятийно-категориального аппарата, направленного в том числе на интеграцию информационного законодательства в союзнических отношениях. Последующими шагами должны быть определение и установление институтов (суперинститутов), возможно, подотраслей информационного права с их конкретным нормативным наполнением. И только затем в алгоритм включается практическая рутинная деятельность по инвентаризации, ревизии действующего информационного законодательства — именно тот этап, с описания которого в принципе и начата настоящая статья.

Фактически после разработки умозрительной (скажем, идеальной) модели отрасли информационного права и скрупулёзного исследования и анализа его основы — информационного законодательства будет расчищено правовое поле, что и выявит определяющий вектор кодификации нормативного массива в данном сегменте общественных отношений.

Творческая работа по созданию макета, архитектуры Информационного кодекса, его структуры при серьезной подготовительной работе потребует не так уж и много времени. Возможно, кроме Общей и Особенной частей кодекса предстоят обоснование и разработка специальных законов, соответствующих отдельным институтам информационного права, а также принятие законодательного акта, на основании которого будут внесены дополнения и изменения в действующие нормативные правовые акты.

Выводы. Предложенный системный теоретико-методологический подход позволит оптимально выстроить композицию нормативной основы отрасли информационного права, определить этапы и сроки нормотворческой деятельности, осуществить полноту охвата предмета регулирования и значительно повысить качество, эффективность и экономичность правового регулирования в информационной сфере.

Почему кодификация? Преимущества кодификации информационного законодательства как высшей формы систематизации основаны на уникальной возможности формирования новейшей отрасли права и впоследствии развития

соответствующего законодательства с научной проработкой стратегических, системных подходов к определению основных направлений и концептуальной сути развития информационного права, его мировоззренческих и методологических первооснов. Представляется возможным формирование эффективного правового регулирования, в рамках которого будут развиваться упорядоченным образом общественные отношения в информационной сфере. Кодификационная деятельность в информационной сфере (кроме прочего) должна быть основана на наличии соответствующих предпосылок или созревших условий кодификации. В таком контексте наиболее рельефно просматриваются проблемы становления отрасли информационного права. Благоприятной является, по мнению многих исследователей, ситуация, когда предмет правового регулирования охватывается практически полностью соответствующими правовыми нормами, что позволит безболезненно, быстро и эффективно кодифицировать действующее законодательство. Белорусская действительность, сложившаяся в информационном законодательстве и формирующейся новой комплексной отрасли права, не позволяет говорить о благополучных предпосылках кодификации. Но в то же время присутствует уникальный случай регулируемого развития различных типов информационных отношений, закрепление которых возможно в том числе кодификационными нормами.

Научно обоснованная концепция Информационного кодекса создаст костяк нормотворчества в информационной сфере, в которой в настоящий момент в отсутствие планов и прогнозов развития информационного законодательства наблюдаются фрагментарность, несбалансированность, хаотичность и пробельность правового регулирования.

Почему постепенно и последовательно? Необходима доктринальная разработка сущности и методологии кодификации информационного законодательства с последующим обеспечением имплементации кодификационных актов в действующее правовое поле страны. Слабая разработанность теоретических основ отрасли информационного права, ситуационная нормотворческая деятельность в информационной сфере, несоответствие объема законодательной

базы бурно развивающемуся предмету регулирования, противоречивая и несогласованная правоприменительная практика требуют времени, ресурсов и весьма больших усилий со стороны государства и научного сообщества Беларуси. Процесс кодификации потребует активного участия различных специалистов, что обусловит тщательную системно-комплексную проработку отдельных взаимоувязанных стадий кодификационной деятельности.

С чего начинать? Необходимость научного анализа теоретико-методологических предпосылок систематизации информационного законодательства в Беларуси продиктована недостаточной разработанностью научно обоснованных целей, принципов, способов и предмета регулирования кодификационного акта.

Важнейшим является, по мнению автора, определение пределов (детерминации) предмета регулирования кодификационного акта, что даст толчок к инвентаризации, тематической инкорпорации и систематизации на основе научной классификации действующего нормативного массива, совершенствованию устаревших либо несоответствующих норм и разработке новых недостающих правил.

Особое внимание следует уделить целенаправленной деятельности по разработке, уточнению, гармонизации в рамках союзнических отношений понятийно-категориальных, терминологических основополагающих понятий в информационной сфере на основе жесткого соблюдения требований юридической техники, в том числе на вышеперечисленных принципах. Таким образом, будет выстроена структура отрасли информационного права и законодательства, что создаст научно-методологические предпосылки формирования макета (модели) кодификационного акта в информационной сфере, по сути, Информационного кодекса Республики Беларусь.

Целостная, внутренне согласованная, стабильная система информационного законодательства, слитого в единый кодификационный акт, послужит своеобразным индикатором продолжения успешной реализации Программы перспективной кодификации законодательства Республики Беларусь.