

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОТРАСЛИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Т.З. Шалаева, доцент юридического факультета УО «Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина», кандидат юридических наук, доцент

T. Shalayeva, Associate Professor of the Law Faculty of the educational establishment «Brest State University named after A.S. Pushkin», PhD, Associate Professor

Аннотация

В работе исследованы теоретико-методологические подходы к формированию отрасли информационного законодательства и его систематизации. Особое внимание уделено проблемам системного подхода к методологии кодификации информационного законодательства. В заключении предложен алгоритм системного подхода к кодификации информационного законодательства.

Ключевые слова:

Информационное право, информация, информационный ресурс, отрасль информационного законодательства, информационное право, кодификация информационного законодательства

Задача выделения и формирования новой отрасли информационного законодательства обусловлено объективными процессами развития общественных отношений в информационной сфере, назревшей необходимостью научно-обоснованной классификации информационного законодательства, острой потребностью эффективного правового регулирования информационных отношений.

На данном этапе развития информационных отношений в глобальном контексте построения информационного общества в Беларуси, основными и наиважнейшими 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.

На реализацию Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года, была направлена Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 гг., которая определила цель, задачи, условия и приоритетные направления развития информационного общества страны на 5 лет [1]. Национальную программу можно отнести к программам, носящим комплексный характер, нормы которой оказывают влияние практически на все области общественных отношений, как в государстве, так и в обществе, в развитие которых принимаются соответствующие акты законодательства, оказывающие регулирующее воздействие на отношения в сфере информации и информатизации.

Предпринятые достаточно последовательные шаги по развитию информационного законодательства, тем не менее, не решают проблему системного и комплексного, стабильного и эффективного правового регулирования общественных отношений в исследуемой области. Комплексный анализ и научно-методологическая оценка информационного нормативно-правового массива, позволяют констатировать многообещающее начало 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.

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 [2] (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 сфере, экономической сфере, 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. Стоит 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 выделить один из важнейших и наиболее развитых институтов информационного законодательства, посвященного информационным отношениям в правовой сфере. В главе 12 Рекомендаций дано научное определение правовой информатизации и выявлены факторы, по мнению авторов, способствующих дальнейшему развитию правовой информатизации.

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. 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 года, выявил неприглядную картину по планированию законопроектной деятельности и реализации этих планов в сфере информации и информатизации. За последние 17 лет прослеживается тенденция, мягко говоря, недостаточного планирования остро необходимых законопроектов в сфере правового регулирования

информационных отношений.

В условиях нормативного установления национальных приоритетов по построению информационного общества и амбициозных планов по системам оценок Международного союза электросвязи и Организации Объединенных Наций вхождения к 2015 году Республики Беларусь в тридцатку ведущих стран мира по электронной готовности [3] очевидным видится острая необходимость нормативного правового обеспечения данных первоочередных мероприятий.

Согласно ст. 40 Закона «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» [4], 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.

За период с 1 января 2010 года по 1 февраля 2015 года в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь включено более 360 актов законодательства различной юридической силы [5], оказывающих регулирующее воздействие на информационные отношения. Часть нормативных актов носит уточняющий и дополняющий характер либо направлены на решение конкретной задачи в информационной сфере, правоустанавливающих, регулирующих документов законодательной силы не так уж много. 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 позволяет констатировать, что объем, структура текущей нормативно-правовой базы не соответствует в полной и достаточной мере предмету правового регулирования в информационной сфере. И в таком случае рациональным видится планирование и принятие таких норм права, которые будут предназначены не только для урегулирования устоявшихся информационных отношений, но и смогут выполнять другую важнейшую задачу, связанную с формированием оптимальных условий для развития новых общественных отношений. И 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, систематизации информационно-правовых источников отрасли информационного права позволит определить цели, задачи, этапы и сроки нормотворческой деятельности.

Исходя из Рекомендаций по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь, «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» [2].

Системное, комплексное, стабильное правовое регулирование выдвигает задачу выбора способа систематизации. Рядом белорусских ученых (Абламейко М.С., Василевич Г.А., Довнар Т.И., Макаров О.С., Сатолина М.Н. и др.) была предложена систематизация и развитие информационного законодательства Беларуси в том числе и посредством разработки и принятия Информационного кодекса.

Речь, по нашему убеждению, должна идти о постепенном переходе к разработке и принятию кодифицированного акта в информационной сфере – Информационному кодексу Республики Беларусь, что также неоднократно обосновывалось автором в своих работах [6, 7, 8].

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.

Основываясь на плодотворном национальном опыте государственной деятельности по кодификации различных отраслей законодательства, уместным является вопрос о разработке общетеоретических системных подходов к работе по кодификации информационного законодательства с выделением целевых установок, единых принципов, форм и методов, содержания, планирования этапов данной работы.

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. И в этом смысле, поощрительным выглядит использование опыта иных отечественных отраслевых кодификаций, что в целом позволит укрепить систему национального законодательства, закреплению определенного числа уровней обобщения нормативного массива внутри кодификационного акта, облегчит поиск правовой нормы в наиболее типичной структуре построения кодекса.

Разработка пошагового алгоритма кодификации информационного законодательства должна охватываться и подчиняться требованиям полноты, непрерывности и гибкости. Начальным шагом, очевидно, необходимо установление целей и принципов кодификации. Затем стоит 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 вот 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, предстоит 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.

Список цитированных источников:

1. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы : Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384 / Идеи электронного правительства для Беларуси [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty>. Дата доступа : 25.03.2014.

2. Рекомендации по теоретико-методологическим основам совершенствования правовой системы Республики Беларусь: Решение ученого совета Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь от 23 апр. 2013, № 5 [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=11901> /. Дата доступа : 25.03.2014.

3. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы :

Постановление Совета Министров Респ. Беларусь от 28.03.2011 № 384 / Идеи электронного правительства для Беларуси [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty>. Дата доступа : 25.09.2013.

4. О нормативных правовых актах Республики Беларусь [Электронный ресурс] : 10 янв. 2000 г., № 361-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 2 июля. 2009 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

5. Обзор законодательства Республики Беларусь в сфере информатизации / Национальный Интернет-портал Республики Беларусь // Информационные технологии и право [Электронный ресурс]. – 2015. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid>. Дата доступа : 10.02.2015.

6. Shalaeva, T.Z . Zasoby informacyjne rozwoju innowacyjnego Republiki Białoruś / Zbiór materiałów Międzynarodowej naukowe-praktycznej konferencji, sierpień 2008. – С. 354–363.

7. Шалаева, Т.З. Информационное право в системе белорусского права / Т.З. Шалаева // Информационное право : учеб. пособие / Г.А. Василевич [и др.] ; под общ. ред. Г.А. Василевича и Д.А. Плетенева. – Минск : Адукацыя і выхаванне, 2013. – 352 с.

8. Шалаева, Т.З. Информационные ресурсы Беларуси: проблемы правового режима. Монография // Т.З. Шалаева. – Брест : – Изд-во УО «БрГУ им. А.С. Пушкина», 2013. – 191 с.