

УДК 34 (002) (476)

ИНФОРМАЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ПРОБЛЕМЫ ОТРАСЛЕВОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Т.З. Шалаева

Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина, Брест, Республика Беларусь

Аннотация

Настоящая статья посвящена исследованию современного состояния и развития отрасли информационного законодательства Республики Беларусь. Автором предпринята попытка выявления теоретических и прикладных проблем формирования отрасли информационного законодательства.

Современные реалии информационного законодательства Республики Беларусь позволяют выделить три исторических этапа развития правового регулирования информационных 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 в то время сформировался чисто ведомственный подход к разработке и принятию нормативных актов.

Второй этап охватывает время реализации второй программы. Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 гг. и на перспективу до 2010 г. «Электронная Беларусь» утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2002 г. № 1819. Реализация программы «Электронная Беларусь» завершена в 2010-м году. За данный период времени по информации официальных сайтов государственных органов, было 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, информационно-справочных услуг.

Третий этап, начало которому положил 2010 год, еще не завершен и проходит под эгидой реализации Стратегии развития информационного общества в Республике

Беларусь на период до 2015 года, утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2010 г. № 1174 [1], 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 и, стоит отметить, что впервые применен системный подход при его разработке. 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 ближайшие 5 лет [2]. Последнюю 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 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. [3]. В развитие концептуальных положений принимаются соответствующие акты законодательства, оказывающие регулирующее воздействие на отношения в сфере информации и информатизации.

Отечественным законодателем закреплены нормы, которые устанавливают в той или иной части состав правового режима информации, причем Конституция Республики Беларусь устанавливает центральный правовой режим права на доступ к информации. К примеру, Законами Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации», «О научно-технической информации», «О государственных секретах», «О коммерческой тайне», отдельными статьями кодексов и законов: Гражданский кодекс (ст. 140. Нераскрытая информация), Банковский кодекс (ст. 121. Банковская тайна), «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 от 25 ноября 2011 г. № 323-3 «Об архивном деле и делопроизводстве в Республике Беларусь»; Закон Республики Беларусь от 28 декабря 2009 г. № 113-3 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»; Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь»; Положение из Постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 июля 2010 г. № 1086 «О порядке удостоверения формы внешнего представления электронного документа на бумажном носителе»; Положение из Постановления Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 19 июля 2010 г. № 1077/8 «О порядке функционирования Государственной системы управления открытыми ключами проверки электронной цифровой подписи Республики Беларусь»; Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2012 г. № 138 «О базовых электронных услугах»; Постановление Совета Министров Республики

Беларусь от 29 апреля 2010 г. № 644 «О некоторых вопросах совершенствования использования национального сегмента глобальной компьютерной сети Интернет».

Достаточно большой перечень актов законодательства говорит о внимательном отношении 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 ускоряющихся мировых тенденций глобализации процессов информатизации.

Предпринятые достаточно последовательные шаги по развитию информационного законодательства, однако, не решают проблему 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 виде [4]. И 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 [5] (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 не 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.

Выделение и формирование новой отрасли законодательства обусловлено объективными процессами развития общественных отношений в информационной сфере, назревшей необходимостью научно-обоснованной классификации информационного законодательства, острой потребностью эффективного правового регулирования информационных отношений. И в данном контексте весьма убедительно мнение ведущего белорусского ученого-правоведа профессора Г.А. Василевича в том, что «развитие и совершенствование законодательной базы существенным образом повысит стимулы для точного и полного соблюдения всех правовых норм, регламентирующих деятельность в сфере ИКТ...» [6, с. 12].

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

Процесс планомерной, продуманной систематизации и комплексного упорядочения национального законодательства на фоне, не свойственной белорусской системе права противоречивости, 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 Разделе 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, науке, культуре, искусстве и спорте. И 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 его развития. К слову, на данном этапе развития информационных отношений в глобальном контексте построения информационного общества в Беларуси, основными и наиболее важными 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. Данные официальные документы, санкционированные нормативными правовыми актами, обладают юридической силой акта их утвердившего. И 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 приоритетные 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

источниках права, их юридической природе неоднократно высказывался молодой белорусский ученый И.И. Пляхимович [7; 8].

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 года, 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 году позиций Республики Беларусь в рейтинге европейских государств по системам оценок Международного союза электросвязи и Организации Объединенных Наций с вхождением в тридцатку ведущих стран мира [9].

Обзор и анализ планов законопроектной деятельности этого периода выявил следующие факты. В 2004 году пунктом 31 Указа Президента Республики Беларусь «Об утверждении плана законопроектов на 2004 год» [10] установлен для Совета Министров срок внесения новой редакции Закона «Об информатизации» в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь март 2004 года. Однако в действительности новый Закон «Об информации, информатизации, защите информации» был принят через четыре года, 10 ноября 2008 года. Закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» переключался из плана 2008 года в план 2009 года и принят был 28 декабря 2009 года. 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, к примеру, в Закон «О печати и средствах массовой информации». В 1998 году был принят Закон «О научно-технической информации» во исполнение п. 34 плана законопроектов на 1998 год. Следует отметить, что некоторые изменения в законы вносились вне плана. Например, 4 января 2014 года 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 года по 1 января 2014 года в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь включено более 300 актов законодательства различной юридической силы [11], 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 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 в информационной сфере. И в данном контексте отличаются фундаментальностью теоретические проблемы объема, сферы, предмета, уровней, стадий, источников правового регулирования информационных отношений [12, с.82–85]. Теоретическая разработка и научное обоснование композиции нормативной основы отрасли информационного права позволит определить цели, задачи, этапы и сроки нормотворческой деятельности в условиях построения информационного общества.

Список литературы

1. О Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года и плане первоочередных мер по реализации Стратегии развития информационного общества в Республике Беларусь на 2010 год : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9августа 2010 г. № 1174 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

2. 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.

3. Информатизация: завтра твоей страны. Мнение эксперта / Министерство связи и информатизации Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа : http://www.mpt.gov.by/ru/new_page_3_93_14407/. Дата доступа : 25.03.2014.

4. Научно-технический отчет о НИР. Комплексный анализ современного законодательства Республики Беларусь, регулирующего приоритетные и социально значимые области общественных отношений : науч.-техн. отчет о НИР (заключ.) / Белорус. гос. ун-т ; рук. темы С.А. Балашенко. – Минск., 2008. – 339 с. – № ГР 200661169.

5. 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.

6. Василевич, Г.А. Белорусский путь развития: правовое обеспечение информационных технологий / Г.А. Василевич. – Проблемы управления. – 2006. – № 1. – с. 12.

7. Пляхимович, И.И. Свод закона или источников права? / И.И. Пляхимович // Право. by. – 2008. – № 1. – С. 199–205.

8. Пляхимович, И.И. Юридическая природа концепций совершенствования законодательства и иных политико-программных документов / И.И. Пляхимович // Весн. Канстытуц. Суда Рэсп. Беларусь. – 2007. – № 2. – С. 71–81.

9. 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.

10. Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2004 год : Указ Президента Республики Беларусь от 9 февр. 2004 г. № 57 1174 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

11. Обзор законодательства Республики Беларусь в сфере информатизации / Национальный Интернет-портал Республики Беларусь // Информационные технологии и право [Электронный ресурс]. – 2013. – Режим доступа : <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=129203>. Дата доступа : 10.09.2013.

12. 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.

Шалаева Татьяна Захаровна, кандидат юридических наук, доцент



Текст статьи (цитаты, цифры, сноски) вычитан и сверен.

30.07.2014 г.

t.shalaeva@tut.by +375298054805

Спасибо большое, Виктор Николаевич.