

## ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА К КОДИФИКАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

*Шалаева Т.З.*, Брестский государственный университет имени А.С. Пушкина, Республика Беларусь

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

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» [1].

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 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 [2, 3, 4 и др.].

В Беларуси проводится достаточно 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 nive 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 в научной работе «Теоретико-правовые проблемы кодификации экологического законодательства Республики Беларусь» рассматривают «полное и системное регулирование экологических отношений...» [5], выделяя, по сути, в качестве цели систематизации – полноту и системность правового воздействия на регулируемые отношения.

Дорошкевич В.А., 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» [6].

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 актов [Ошибка! Закладка не определена.].

Системный подход в решении проблемы установления цели кодификации информационного законодательства, по мнению автора, не может сводиться только к технико-юридическим требованиям ее оформления, что достаточно убедительно доказывают многие теоретики права. К примеру, А.Ю. Рыбаков в диссертационной работе, посвященной теоретическим проблемам кодификации в трудовом праве, сформулировал три цели кодификации: конституционная, техническая, концептуальная. Интерес особый вызывает концептуальная цель, выступающая как «совокупность ценностей, идей, интересов экономически сильного класса, воззрений на систему права...» [7].

Коллектив авторов сектора информационного права РАН в издании «Концепция Информационного кодекса Российской Федерации» придерживается позиции определения цели систематизации информационного

законодательства, состав которой не может быть сведен только к юридической технике, но в большей мере стимулированию и ускорению перестройки соответствующих отраслей социально-экономического блока страны, совершенствованию и развитию системы законодательства и права [8], что в конечном итоге основывается на понимании информационного общества как гражданского, социального, демократического и правового.

Исходя из осмысления и анализа системных критериев определения «дерева целей» кодификации информационного законодательства (возможно, в дальнейшем систематизации в виду 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 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. 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. К примеру, кодификация рассматривается как компиляция нормативных правовых актов; кодификация как реформа действующего законодательства; кодификация 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. 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. 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.

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, 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 союзнические отношения. 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.

**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 проработки 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. И 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 позволяет 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 тоже 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 настоящее время в отсутствие планов и прогнозов развития информационного законодательства наблюдается 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 требует времени, ресурсов и достаточно больших усилий со стороны государства и научного сообщества Беларуси. Процесс кодификации потребует активного участия различных специалистов, что обусловит тщательную системно-комплексную проработку отдельных взаимосвязанных 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.

### **Список литературы**

---

1. 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

2. Shalaeva, T.Z . Zasoby informacyjne rozwoju innowacyjnego Republiki Białoruś / Zbiór materiałów Międzynarodowej naukowe-praktycznej konferencji, sierpień 2018. – С. 354–363.

3. 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, 2015. – 352.

4. 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.

---

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

6. Дорошкевич, В.А. Актуальные вопросы развития хозяйственного законодательства Республики Беларусь / В.А. Дорошкевич // Центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – 2018. – Режим доступа : <http://center.gov.by/article11.html>. – Дата доступа : 25.02.2018.

7. Рыбаков, А.Ю. Теоретические проблемы кодификации в трудовом праве России: автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.05 / А.Ю. Рыбаков // Науч. б-ка дис. и автореф. [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/teoreticheskie-problemy-kodifikatsii-v-trudovom-prave-rossii>. – Дата доступа : 14.03.2018.

8. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / Под ред. И.Л. Бачило – М. ИГП РАН. – Изд-во «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – 192 с.