

РАЗДЕЛ IV

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО, АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС. НАЛОГОВОЕ ПРАВО. ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 340.1

Абламейко М. С.

Доцент кафедры конституционного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент

ИНФОРМАЦИОННЫЙ КОДЕКС РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ПУТИ РАЗРАБОТКИ

Аннотация. Дается оценка текущего состояния информационного законодательства и ставится вопрос о разработке единого кодифицированного акта отрасли информационного права – Информационного кодекса с учетом Модельного информационного кодекса стран – участниц СНГ. Приводится примерная структура Кодекса с описанием разделов. Рассматривается опыт соседних стран в данном вопросе. Предлагаются шаги на пути подготовки концепции Информационного кодекса Республики Беларусь.

Ключевые слова: информационный кодекс, информационное законодательство, цифровизация, информационное общество, информационные технологии, правовое регулирование информационных отношений.

Введение. Развитие информационных технологий предопределило построение нового общества – информационного. Влияние цифровых технологий возрастает, и цифровая трансформация идет все более стремительными темпами.

Информатизация охватила уже все стороны жизни нашего общества. Все организации нашей страны в той или иной мере перешли в цифровое пространство и экономику. Также граждане начали пользоваться электронными услугами, все больше выполняя всевозможных действий через интернет. Всем становится все труднее отслеживать постоянно меняющееся законодательство в данной сфере.

Известно, что развитие технологий всегда опережает правовое регулирование. Вместе с тем анализ развития информационного законодательства

и растущее количество нормативных правовых актов в данной сфере указывают на должное внимание со стороны государства.

В этой связи представляется перспективной систематизация информационного законодательства – принятие единого Информационного кодекса на основе интеграции действующих законов об информации, информационных технологиях и защите информации, связи, СМИ, рекламе, персональных данных и др., а также определение новых информационных технологий (искусственного интеллекта, интернета вещей, больших данных и др.).

В основном белорусскими учеными затрагивались отдельные аспекты правового регулирования информационных отношений и их охраны, исследовались вопросы информационной безопасности (кибербезопасности), правового режима отдельных видов информации, правового статуса субъектов информационных отношений, использования отдельных информационных технологий и глобальной компьютерной сети Интернет, перспективы построения электронного правительства, а также проблемы кодификации законодательства в указанной сфере (А. Л. Баньковский, Г. А. Василевич, Е. Ф. Довгань, О. С. Макаров, С. В. Овсейко, В. И. Павлов, А. А. Парфенчик, Н. А. Саванович, А. Л. Савенок, Т. З. Шалаева и др.).

Основная часть. *Развитие информационного законодательства.* Достигнутые результаты в области развития и внедрения информационных технологий потребовали нового подхода к государственному регулированию в сфере информатизации, расширения и развития нормативной правовой базы, регулирующей использование информационно-коммуникационных технологий и развитие сферы услуг [1].

Одним из первых законодательных актов, открывших путь к построению информационного общества, можно отметить Закон Республики Беларусь от 6 сентября 1995 г. № 3850-ХП «Об информатизации» (в настоящее время утратил силу). Действующим базовым актом, призванным определять направления и основное содержание правового регулирования информационных отношений, является Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации». В последнее время Указом Президента Республики Беларусь от 26 декабря 2019 г. № 482 «Об утверждении плана подготовки законопроектов на 2020 год» была предусмотрена подготовка концепции законопроекта вышеуказанного закона.

В целом основной массив законодательных актов в информационной сфере был принят в 2000-х гг.:

– Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации» от 17 июля 2008 г. № 427-З;

– Закон Республики Беларусь «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 28 декабря 2009 г. № 113-З, регламентирующий

механизм применения электронного документа и электронной цифровой подписи;

– Закон Республики Беларусь «О регистре населения» от 21 июля 2008 г. № 418-З, регулирующий сферу персональных данных, вносимых в государственную централизованную автоматизированную информационную систему, и др.

Следует отметить, что все указанные законы являются действующими в настоящее время.

Неоспоримым является тот факт, что отрасль информационного права одна из самых динамично меняющихся, в связи с чем, действующее информационное законодательство подвержено частым изменениям. Вместе с тем ряд вопросов, касающихся электронного правительства, регулирования сети Интернет, интернета вещей, робототехники, искусственного интеллекта и др. отражены в законодательстве не в полной мере, а действующее правовое регулирование носит фрагментарный характер.

Структура информационного законодательства нашей страны позволяет рассматривать вопрос постепенного перехода к кодифицированному акту – Информационному кодексу Республики Беларусь.

По нашему мнению, Информационный кодекс, должен включать следующие правовые нормы и акты:

- нормы информационно-правового характера, закрепленные в Конституции Республики Беларусь;
- акты отрасли информационного законодательства;
- акты смежных отраслей законодательства, связанных с построением отраслей цифровой экономики;
- информационно-правовые нормы международных актов [1].

В Республике Беларусь на данный момент действует 26 кодексов, которые создавались по разным моделям [2]. По мнению М. Н. Марченко, «...Кодексы рассматриваются юристами лишь как отправная точка, а не завершение пути. Этим они четко отличаются от компиляций (консолидации, кодексов американского типа), которые встречаются в странах общего права, а также от "отредактированных обычаев или кодексов периода до французской революции"» [3]. В наше время кодекс – это либо единый, генеральный акт по отрасли права, либо единый системный законодательный акт [4].

Следует отметить, что в соседних странах уже достаточно давно ведется проработка вопроса создания информационного кодекса.

Первый модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ был принят на 30-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, состоявшемся в г. Санкт-Петербурге, постановлением от 3 апреля 2008 г. Он включал четыре раздела и

шестнадцать глав. На 38-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ был принят новый Модельный информационный кодекс для государств – участников СНГ постановлением № 38-6 от 23 ноября 2012 г. [5]. Он уже включает восемь разделов и двадцать четыре главы. В кодексе нашли отражения следующие положения: об информационной инфраструктуре; информационные отношения и оборот информации (включая создание, распространение, использование, хранение, уничтожение); правовой режим информации; требования к обороту информации включая защиту; требования к предоставлению государственных и (или) муниципальных услуг, в электронном виде; платежи в электронной форме; ответственность за нарушение положений информационного кодекса. Постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств № 50-16 «О Перспективном плане модельного законодательства в СНГ на 2020–2022 годы», принятым в г. Санкт-Петербурге 22 ноября 2019 г., утвержден план модельного законодательства, в котором предусмотрена разработка новой редакции Модельного информационного кодекса [6].

Для разработки национального информационного кодекса важно учитывать положения модельного законодательства для последующей унификации и практического применения при межгосударственном взаимодействии.

Идея кодификации получила свою реализацию в подготовленной Институтом государства и права РАН в 2014 г. Концепции проекта Информационного кодекса Российской Федерации. Информационный кодекс – это базовый закон отрасли информационного права, нормы и институты которого создают фундамент для полноценного развития информационного законодательства с учетом динамики процессов информационного общества и взаимодействия с другими структурами правовой системы России [4]. В Концепции вводятся такие основные понятия: суперинституты; институты, подинституты (субинституты), с помощью которых определяются понятия на разных уровнях детализации. Рассматриваются все основные понятия, которые определены в модельном информационном кодексе. В монографии не приводится конкретной структуры Информационного кодекса, за исключением структуры, высказанной в особом мнении Е. С. Андрущенко.

В 2018 г. группа депутатов нижней палаты парламента Таджикистана приступила к разработке информационного кодекса страны [7]. Программный офис ОБСЕ работает с Парламентом Таджикистана над разработкой Информационного кодекса, который будет регулировать правовые отношения в сфере информации и права на доступ к информации. После принятия, Информационный кодекс станет первым в Центральной Азии.[8]

В Украине ученые обсуждают варианты создания Информационного кодекса [9].

Развитие и совершенствование национального законодательства каждой страны в сфере развития информационного общества должно основываться на принципах и подходах, сформулированных в международных актах. При развитии нормативной правовой базы в данной сфере, на наш взгляд, необходимо: учитывать действующие нормативные правовые акты; избегать излишнего регулирования, поскольку в ряде случаев развитие саморегулирования (соблюдение этических и моральных норм) может оказаться более эффективным средством создания цивилизованного информационного пространства; обеспечить независимость от технических новшеств, чтобы любая, даже самая незначительная техническая инновация не приводила к необходимости срочно вносить изменения в законодательство; обеспечить минимизации негативного информационного воздействия и негативных последствий функционирования информационных технологий и систем.

Предлагаемая структура и пути разработки Информационного кодекса. Информационный кодекс, по нашему мнению, должен включать следующие основные разделы.

Раздел «Общие положения» включает отношения, регулируемые информационным законодательством; информационное законодательство, включая основные понятия; цели и принципы информационного законодательства; субъекты информационных правоотношений; объекты информационных правоотношений и др.

Раздел «Государственная информационная политика и управление в информационной сфере» включает направления государственной информационной политики; цели и принципы государственного регулирования в информационной сфере; компетенцию государственных органов и других организаций (Парка высоких технологий и научно-технологических парков (технопарков) в сфере информатизации и др.); взаимоотношения субъектов информационных правоотношений и др.

Раздел «Информационные права» включает право на информацию и ее поиск; доступ и получение информации; передачу и использование информации; доступ к информации о деятельности государственных органов; институт открытых данных; доступ к публичной информации; доступ к правовой информации, гарантии и защита прав и интересов в информационной сфере и др.

Раздел «Информационная инфраструктура» включает: информационные ресурсы и системы; информационные сети; КВОИ и др.

Раздел «Информационные интеллектуальные технологии» включает вопросы, связанные с интеллектуальными средствами (робототехника, беспилотные транспортные средства, финансовые информационные технологии,

искусственный интеллект, интернет вещей, большие данные, умный город и др.)

Раздел «Информационные отношения» включает вопросы создания, распространения, использования, хранения (включая облачное хранение), архивного хранения, уничтожения информации, оборота информации; права и обязанности субъектов информационных правоотношений.

Раздел «Правовой режим информации» включает виды информации; общедоступную информацию; информацию, доступ к которой ограничен (виды тайн, государственные секреты, конфиденциальную информацию, информацию о частной жизни, персональные данные и др.); специальные режимы (массовую информацию, рекламу); запрещенную информацию и др.

Раздел «Электронное правительство» включает архитектуру электронного правительства; функционирование электронного правительства; основные элементы электронного правительства (Белорусская интегрированная сервисно-расчетная система, общегосударственная автоматизированная информационная система, единый портал электронных услуг, программный комплекс «Одно окно» и др.); межведомственное информационное взаимодействие и др.

Раздел «Электронный документооборот».

Раздел «Основы регулирования информационных отношений в сети Интернет» включает основные положения о регистрации доменных имен, предоставление информации о деятельности органов государственной власти в сети Интернет; электронную торговлю, электронные платежи, предпринимательская деятельность в сети Интернет и др.

Раздел «Информационная безопасность и защита информации».

Раздел «Ответственность в информационной сфере» состоит из глав, нормы которых определяют меры ответственности за нарушение законодательства в информационной сфере.

Разработка кодифицированного акта – это трудоемкий процесс, требующий усилий большого числа специалистов из различных сфер, включая как государственные институты, так и бизнес, и занимающий достаточно большой отрезок времени. В связи с тем, что Информационный кодекс касается множества отраслей, создание его возможно при тесном взаимодействии всех заинтересованных. Предлагается следующая концепция разработки Информационного кодекса.

Головным министерством, которое должно курировать разработку такого кодекса, целесообразно определить Министерство связи и информатизации Республики Беларусь. В октябре 2019 г. на совещании у Президента Республики Беларусь было принято решение о том, что Министерство связи и информатизации получит новые полномочия и станет регулятором в сфере цифрового развития и вопросах информатизации [10].

Далее предлагаются следующие шаги:

– открытие научно-исследовательской работы по разработке концепции (и структуры) Информационного кодекса в рамках одной из государственных программ, например, Государственной программы «Цифровое развитие Беларуси» на 2021–2025 годы, или ведомственной программы Министерства связи и информатизации;

– создание коллектива для выполнения данной НИР, состоящего из представителей IT-отрасли и бизнеса, ученых-юристов, ученых-информатиков, представителей других министерств и ведомств (СМИ, провайдеров, операторов и т. д.);

– разработка концепции Информационного кодекса. Возможный срок – 1–2 года, учитывая, что российские ученые работали гораздо более длительный срок и проделали огромную работу;

– обсуждение концепции с заинтересованными министерствами и ведомствами;

– вынесение концепции на общественное обсуждение.

Заключение. В связи с тем, что основной массив основных законодательных актов был принят в конце 2000-х гг., несмотря на постоянные изменения и дополнения, многие из них требуют пересмотра или принятия новых законов.

Одним из вариантов систематизации законодательства в данной сфере могла бы стать кодификация, которая предполагает упорядочение законодательного материала, направленного на его переработку путем исключения противоречий, восполнение пробелов, преобразование материала, что обеспечит внутреннюю согласованность и системность правового регулирования правоотношений в информационно-телекоммуникационной сфере.

Существующее цифровое законодательство не в полной мере отвечает потребностям времени, систематизировать его может введение Информационного кодекса. Кодекс направлен на регулирование общественных отношений в информационной сфере, а также на установление правовых, организационных и экономических основ информационной деятельности в целях построения и развития информационного общества и вхождения Республики Беларусь в глобальное информационное общество.

Принятие Информационного кодекса позволит снять фрагментарность, противоречия, существующие пробелы в действующем законодательстве и обеспечить базовые принципы и требования к гармоничному развитию системы информационного права в перспективе. На наш взгляд, внедрение такого Кодекса позволит упорядочить имеющиеся законодательные акты и станет основой для дальнейшего развития нашей страны по пути цифровой трансформации.

Список цитированных источников:

1. Абламейко, М. С. Правовые проблемы построения информационного общества в Республике Беларусь: теория и практика [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / М. С. Абламейко. – Минск, 2012. – Режим доступа: <http://dep.nlb.by/jspui/handle/nlb/41817>. – Дата доступа: 22.02.2022.
2. Кодексы Республики Беларусь [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
3. Марченко, М. Н. Источники права : учеб. пособие / М. Н. Марченко. – М. : Проспект, ТК Велби, 2005. – С. 417–622.
4. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / ИГП РАН ; под ред. И. Л. Бачило. – М. : «Канон+» РООИ «Реабилитация», 2014. – 192 с.
5. О модельном Информационном кодексе для государств – участников СНГ [Электронный ресурс] : постановление Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 23 нояб. 2012 г., № 38-6, принято в г. Санкт-Петербурге 23.11.2012 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
6. О внесении изменений в Перспективный план модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2020 – 2022 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 15 апр. 2021 г., № 21, принято в г. Санкт-Петербурге 15.04.2021 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
7. В Таджикистане разрабатывают первый в истории страны информационный кодекс [Электронный ресурс] : ТаджикТА Таджикское телеграфное агентство. – Режим доступа: <https://tajikta.tj/ru/news/v-tadzhikistane-razrabatyvayut-pervyyu-v-istorii-strany-informatsionnuu-koodeks>. – Дата доступа: 12.02.2022.
8. Свобода и развитие СМИ [Электронный ресурс] : организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. – Режим доступа: <https://www.osce.org/ru/programme-office-in-dushanbe/116399>. – Дата доступа: 10.02.2022.
9. Ліпкан, В. А. Систематизація інформаційного законодавства України / В. А. Ліпкан, В. А. Залізник / За заг. ред. В. А. Ліпкана. – Київ : ФОП О. С. Ліпкан, 2012. – 304 с.
10. Министерство связи и информатизации изменит название и будет регулировать цифровую сферу [Электронный ресурс] : Белта. – Режим доступа: <https://www.belta.by/society/view/ministerstvo-svjazi-i-informatizatsii-izmenit-nazvanie-i-budet-regulirovat-tsifrovuju-sferu-365647-2019/>. – Дата доступа: 03.02.2022.

Дата поступления в редакцию: 31.03.2022.