

УДК 340.13

**СБЛИЖЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
С ИНФОРМАЦИОННЫМ ПРАВОМ – ОСНОВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

Ю. Г. Иванцова

Белорусский государственный университет (г. Минск)

Поступила в редакцию 14 декабря 2017 г.

Аннотация: проанализировано место информационного права и информационного законодательства в правовой системе. Для определения точек соприкосновения информационного права и информационного законодательства выделена их структура и определено соотношение структурных частей. Достигнут вывод о том, что процесс сближения информационного законодательства с информационным правом проходит два этапа.

Ключевые слова: информационное право, информационное законодательство, система права, совершенствование законодательства.

Abstract: the author analyzed the place of information law and information legislation in the legal system. To determine the points of contact between the information law and the information legislation, their structure is identified and the correlation of the structural parts is determined. The conclusion was reached that the process of convergence of information legislation with information law is going on in two stages.

Key words: information law; information legislation; system of law; improvement of legislation.

Информационные отношения, связанные со стремительным развитием информационно-коммуникационных технологий, расширяют сферу их правового регулирования и делают актуальным вопрос об обособлении информационного права в отдельную отрасль права. В доктрине информационного права сформированы несколько точек зрения по поводу места информационного права в правовой системе, которые условно можно разделить на две группы: информационное право – часть традиционных отраслей права и информационное право – самостоятельный элемент системы права.

1. Информационное право как часть традиционных отраслей права:
 - гражданского права (И. И. Ващинец, А. В. Кохановская, Е. В. Петров, А. Н. Пастухов и др.);
 - административного права (И. В. Аристова, Ю. П. Бурило, Н. Н. Ковалева и др.).

Здесь следует отметить, что такое понимание информационного права не охватывает всего массива норм в информационной сфере, хотя они и содержатся в составе разных отраслей права.

Например, отдельные нормы информационного права содержатся:

– в Конституции Республики Беларусь (закреплено право на информацию, свободу средств массовой информации, защиту информации о частной жизни физического лица и персональных данных, доступность государственной информации, которая не является государственным секретом или другой защищенной законодательством информацией, защите информационных прав и свобод компетентным, независимым и беспристрастным судом в определенные законом сроки и пр.);

– Гражданском кодексе Республики Беларусь (получение, размещение, предоставление информации; правовое регулирование служебной и коммерческой тайны; правовое регулирование защиты чести, достоинства и деловой репутации; исключительные права на результаты интеллектуальной деятельности и пр.);

– Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (незаконный отказ в предоставлении информации, предоставление заведомо ложной информации, незаконное использование либо разглашение сведений, нарушение правил защиты информации, несоблюдение требований к информации, разглашение коммерческой или иной тайны, несанкционированный доступ к компьютерной информации, нарушение законодательства о средствах массовой информации и пр. В отдельной главе кодекса закреплена ответственность за административные правонарушения в области связи и информации);

– Уголовном кодексе Республики Беларусь (раздел XII «Преступления против информационной безопасности», а также статьи, предусматривающие уголовную ответственность за преступления, связанные с незаконным оборотом информации (в том числе и компьютерной), разглашение тайны (врачебной, коммерческой, служебной, государственной) и другие виды преступлений);

– банковском, земельном, таможенном, экологическом, транспортном праве. Здесь закрепляются особенности оборота различных видов информации, информационных систем и применение информационных технологий в различных сферах хозяйственной деятельности. Например, нормы, регулирующие информационные отношения, содержащиеся в Банковском кодексе Республики Беларусь, закрепляют понятие и обеспечение банковской тайны, оборот электронных документов в банковской сфере, оборот информации, не подлежащей разглашению и другие вопросы.

2. Информационное право – самостоятельный элемент системы права:

– комплексная отрасль права¹;

¹ См.: Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило. М., 2014. С. 14; Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федоров М. А. Информационное право : учебник / под ред. Б. Н. Топорнина. 2-е изд., изм. и доп. СПб., 2005. С. 149; Копылов В. А. Информационное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 86–87 ; и др.

– межотраслевой комплексный институт права².

С нашей точки зрения, нельзя рассматривать информационное право как комплексную отрасль права – вторичное образование структуры права – из-за отсутствия единого предмета и метода правового регулирования в информационном праве. Нельзя также считать информационное право межотраслевым комплексным институтом из-за отсутствия в нем комплексного нормативного правового акта. Данный акт должен содержать Общую часть, в которой излагаются цели и задачи правового регулирования³. В настоящее время информационное право является комплексным нормативным массивом (включает совокупность разноотраслевых норм), который «характеризуется слабостью существующих между нормами права, а соответственно, и между нормативными правовыми актами связей»⁴.

Некоторые ученые полагают, что информационное законодательство представляет собой совокупность норм права, регулирующих общественные отношения в информационной сфере⁵. Однако, на наш взгляд, отождествление информационного права с информационным законодательством сомнительно: они выступают как взаимосвязанные, но отдельные правовые явления. Так, система информационного законодательства абсолютно не идентична системе информационного права⁶. В теории права высказана позиция относительно их соотношения между собой как содержания (право) и формы (законодательство). Законодательство – форма существования правовых норм, средство придания им определенности и объективности, их организации и объединения в конкретные правовые акты⁷. Нормативный правовой акт является первичным элементом только системы нормативных правовых актов⁸.

Под информационным законодательством мы понимаем комплексный массив, состоящий из совокупности всех действующих нормативных

² См.: Цимбалюк В. С. Інформаційне право (основи теорії і практики) : монографія. Київ., 2010. С. 10 ; Цимбалюк В. С., Гавловський В. Д., Гриценко В. В. Основи інформаційного права України : навч. посібник / за ред. М. Я. Швеця, Р. А. Калюжного, П. В. Мельника. Київ, 2004. С. 30–31 ; и др.

³ См.: Сильченко Н. В. Некоторые проблемы отраслевой структуры права // Государство и право : теория и практика : межвуз. сб. науч. тр. Калининград, 2002. Вып. 1. URL: <http://elib.bsui.by/handle/123456789/149514>

⁴ Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / под ред. Р. О. Халфина. М., 1979. С. 71.

⁵ См.: Правовая информатика : учеб. пособие / Г. Л. Аюпов [и др.]. Ростов н/Д., 2006. С. 76 ; Барибасов Г. Ш. Правовое обеспечение информационных технологий : учеб. пособие. Ставрополь, 2010. С. 9.

⁶ См.: Рассолов М. М. Информационное право : учеб. пособие. М., 1999. С. 27.

⁷ См.: Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации : общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2017. С. 142.

⁸ См.: Сильченко Н. В. Система формальных источников современного права и проблемы правового регулирования правотворческой деятельности // Журнал рос. права. 2017. № 10. С. 17.

правовых актов различной юридической силы, специализирующихся на регулировании информационных отношений по поводу оборота информации в информационной сфере⁹.

В настоящее время и информационное право, и информационное законодательство не оформлены в отрасль права (законодательства), а представляют собой массив норм (нормативных правовых актов), которые можно рассматривать в системно-структурном аспекте. Анализ теоретических разработок показывает, что в качестве первичного элемента информационного законодательства выступает нормативный правовой акт, а для информационного права – норма. Юридический нормативный акт является носителем, формой закрепления и выражения норм права, и именно этим обусловлена его нормативность¹⁰.

Системно-структурный подход предопределяет деление информационного права на структурные части: Общую и Особенную.

В настоящее время четкая структура системы информационного права отсутствует, однако в доктрине права имеются взгляды относительно перечня норм права, составляющих Общую часть, среди них нормы, регулирующие¹¹: общие положения (понятия и виды информации, субъекты информационного права, система информационного права, взаимосвязь информационного права с другими отраслями права и т. д.); принципы; предмет и метод правового регулирования; источники информационного права; юридическую ответственность в информационной сфере и прочие вопросы.

Что касается Особенной части, то, по мнению В. А. Копылова, она состоит из отдельных институтов информационного права, в которых сгруппированы близкие по значению и сущности информационные правовые нормы¹². Связь между ними носит «объективный характер»¹³.

Особенная часть информационного права включает:

1) структурные подразделения (нормы, институты, субинституты), которые группируются в две основные подотрасли информационного права:

⁹ См. более подробно: *Иванцова Ю. Г.* Структура информационного законодательства Республики Беларусь // Юстиция Беларуси. 2016. № 10. С. 76–79.

¹⁰ См.: *Поленина С. В., Сильченко Н. В.* Научные основы типологии нормативно-правовых актов в СССР / отв. ред. Р. О. Халфина. М., 1987. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/134568>

¹¹ См.: *Боер М. В., Павельев О. Г.* Информационное право : учеб. пособие. СПб., 2006. Ч. 1. URL: http://www.telecomlaw.ru/studyguides/infolaw/boer_1part.pdf ; *Коваленко Л. П.* Інформаційне право України : проблеми становлення та розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2014. С. 23 ; *Лапина М. А., Ревин А. Г., Лапин В. И.* Информационное право : учеб. пособие / под ред. И. Ш. Килияханова. М., 2004. С. 27 ; *Рассолов М. М.* Информационное право : учеб. пособие. М., 1999. С. 29 ; *Тадеев А. А.* Информационное право (право Интернета) : учеб. пособие. М., 2005. С. 10 ; *Копылов В. А.* Информационное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 109.

¹² См.: *Копылов В. А.* Информационное право : учебник. С. 108.

¹³ См.: *Рассолов М. М.* Информационное право : учеб. пособие. С. 29.

– информационное экономическое право (регулирует порядок осуществления в информационной сети электронной экономической деятельности: электронной торговли, интернет-банкинга, электронного консалтинга, электронного рекламинга, интернет-страхования и т. п.);

– информационное гуманитарное право (регулирует порядок осуществления в информационной сети экономической гуманитарной деятельности по обеспечению государством информационных прав физических лиц, в том числе путем создания и функционирования систем электронного администрирования). Другим направлением выступает обеспечение государством информационных прав граждан, в том числе на свободный оборот незащищенной (находящейся в открытом доступе) информации, ее сбор, обработку и распространение в электронной форме¹⁴;

2) институты, которые содержат нормы, регулирующие общественные отношения по поводу обращения открытой, общедоступной информации (институт интеллектуальной собственности применительно к информационным объектам, институт массовой информации, институты библиотечного дела и архивного дела); институты информации ограниченного доступа (институт государственной тайны, институт коммерческой тайны, институт персональных данных)¹⁵;

3) две группы институтов информационного права, в которых сгруппированы близкие по смысловому содержанию информационные правовые нормы: 1) институты, содержащие нормы, регулирующие общественные отношения по поводу обращения открытой, общедоступной информации (институт интеллектуальной собственности применительно к информационным объектам, институт массовой информации, институты библиотечного дела и архивного дела), и институты информации ограниченного доступа (институт государственной тайны, институт коммерческой тайны, институт персональных данных)¹⁶.

Таким образом, если Общая часть информационного права представлена преимущественно из совокупности норм, регулирующих общие положения разноотраслевых информационных отношений, то Особенная часть представлена из совокупности норм, отдельных правовых институтов, регулирующих разноотраслевые информационные отношения.

Некоторые ученые выделяют Специальную часть в структуре информационного права, которая, к примеру, включает: правоотношения в сфере средств массовой информации (медиаправо); правоотношения в сфере информатизации (информатизационное право), в сфере науки, информационной культуры, библиотечной, архивной, статистической и других отраслей информационной деятельности; правоотношения в информационном праве; в других сферах деятельности¹⁷.

¹⁴ См.: Тадеев А. А. Информационное право (право Интернета) : учеб. пособие. С. 11–12.

¹⁵ См.: Боер М. В., Павельев О. Г. Информационное право : учеб. пособие. Ч.1.

¹⁶ См.: Копылов В. А. Информационное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. С. 108.

¹⁷ См.: Цимбалюк В. С. Інформаційне право (основи теорії і практики). С. 112.

На наш взгляд, выделять Специальную часть в структуре информационного права в представленном выше виде нет необходимости, так как выделяемые нормы (отдельные правоотношения) практически полностью разносятся по Общей и Особенной частям информационного законодательства.

Иной вид имеет структура системы информационного законодательства, базирующаяся при построении на «воле законодателя»¹⁸ и имеющая помимо горизонтальной структуры «вертикальную», которая, в свою очередь, основана на иерархической силе нормативных правовых актов. Бесспорно, главенствующее положение в информационном законодательстве отводится такому виду нормативного правового акта, как закон Республики Беларусь (принято более 10). Акты Президента Республики Беларусь могут и не уступать силе закона Республики Беларусь, если они изданы Президентом «в порядке реализации собственной компетенции, закрепленной за ним в Конституции государства»¹⁹.

Исследовав структуру информационного законодательства²⁰, можно выделить следующие структурные части:

1. Законодательство об информационно-коммуникационных технологиях:

– в области информатизации (состоит из совокупности равноуровневых нормативных правовых актов, где Закон Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» имеет частично базовый характер);

– в области телекоммуникаций (электросвязи) (состоит из совокупности нормативных правовых актов, где Закон Республики Беларусь «Об электросвязи» имеет частично базовый характер).

2. Законодательство, регулирующие правовые режимы:

– научно-техническая информация (Закон Республики Беларусь «О научно-технической информации»);

– коммерческая тайна (Закон Республики Беларусь «О коммерческой тайне»);

– государственные секреты (Закон Республики Беларусь «О государственных секретах»).

3. Законодательство, регулирующие информационную деятельность субъектов. В качестве основных видов можно выделить:

– деятельность по хранению, накоплению, учету и использованию информации: библиотечное дело, архивное дело, делопроизводство (законы Республики Беларусь «Об архивном деле и делопроизводстве», «Аб бібліятэчнай справе ў Рэспубліцы Беларусь» и пр.);

¹⁸ См.: Теория государства и права / отв. ред. А. И. Королев, Л. С. Явич. Л., 1982. С. 270.

¹⁹ Сильченко Н. В. Проблемы законотворчества и развития правовых систем : учеб. пособие / под ред. Н. В. Сильченко. Гродно, 1997. С. 12–13.

²⁰ См.: Иванцова Ю. Г. Структура информационного законодательства Республики Беларусь. С. 76–79.

- деятельность по распространению (предоставлению) правовой информации (Указ Президента Республики Беларусь «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь»);
- деятельность по внесению персональных данных физических лиц в регистр населения (законы Республики Беларусь «О регистре населения», «О переписи населения»);
- государственная статистическая деятельность (Закон Республики Беларусь «О государственной статистике»);
- издательская деятельность и полиграфическая деятельность (Закон Республики Беларусь «Об издавецкай справе ў Рэспубліцы Беларусь»);
- деятельность средств массовой информации (Закон Республики Беларусь «О средствах массовой информации»);
- рекламная деятельность (Закон Республики Беларусь «О рекламе»);
- навигационная деятельность (Указ Президента Республики Беларусь «О навигационной деятельности»).

4. Законодательство, регулирующее защиту информации, обеспечение информационной безопасности. Например, Указ Президента Республики Беларусь от 16 апреля 2013 г. № 196 «О некоторых мерах по совершенствованию защиты информации», постановление Совета министров Республики Беларусь от 1 февраля 2011 г. № 115 «Об утверждении Положения об организации технической защиты государственных секретов» и др.

Вышеизложенное дает основание сделать вывод о том, что система информационного права находится в тесной взаимосвязи с информационным законодательством. При этом система законодательства связана с системой информационного права «не через отрасли права, а через правовые институты (а последние могут входить в разные отрасли права)»²¹. Под «правовым институтом» здесь понимается «определенная совокупность, комплекс взаимосвязанных юридических норм, воздействующих на определенный вид близких по содержанию и в этом смысле родственных общественных отношений»²², обеспечивающие цельное, относительно законченное регулирование определенной группы родственных общественных отношений»²³.

Так, о взаимодействии двух систем свидетельствует наличие следующих институтов, общих для информационного права и информационного законодательства: научно-техническая информация, коммерческая тайна, государственные секреты, библиотечное дело, архивное дело и дело-

²¹ Дембо Л. И. О принципах построения системы права // Советское государство и право. 1956. № 8. С. 94.

²² Отрасли законодательства и отрасли права Российской Федерации : общетеоретический, межотраслевой, отраслевой и историко-правовой аспекты / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. М., 2017. С. 47.

²³ См.: Киримова Е. А. Правовой институт : теоретико-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. URL: <http://law.edu.ru/book/book.asp?bookID=82608>

производство, регистр населения, перепись населения, государственная статистика, издательская деятельность, средства массовой информации, рекламная деятельность, навигационная деятельность и т. п.

Помимо основных источников права – национальных нормативных актов – можно выделить «источники международного права»²⁴. Так, в условиях глобализации и отсутствия границ в информационном пространстве только координация деятельности государств (путем заключения двусторонних и многосторонних договоров как локальных, так и универсальных) в информационной сфере сможет привести к стабильности и порядку²⁵. Поэтому в состав информационного законодательства входят не только внутренние нормативные правовые акты, но и международные договоры Республики Беларусь. Это более 150 имплементированных актов по вопросам сотрудничества в области информации, информационно-коммуникационных технологий и т. п. В дальнейшем данное законодательство необходимо отобразить в будущем кодифицированном акте – Информационном кодексе Республики Беларусь – в Специальной части.

Правильное решение вопросов взаимодействия и сближения системы информационного законодательства и системы информационного права имеют значение в дальнейшем при совершенствовании и развитии информационного законодательства. Подтверждается данная мысль С. В. Полениной, которая считает, что «познание и использование законодателем в процессе нормотворчества выявленной наукой системы права есть одновременно процесс привнесения объективного начала в строящуюся под влиянием разнообразных факторов систему законодательства. Именно в этом состоит основной смысл изучения юридической наукой системы права; этим определяется главная социальная ценность системы права как научной категории»²⁶.

Таким образом, видятся следующие пути дальнейшего сближения информационного законодательства с информационным правом:

Первый путь состоит из двух этапов:

I. Проведение систематизационных работ по упорядочению и совершенствованию нормативных правовых актов и принятию «просто кодификационных актов»²⁷, которые сочетали бы в себе «регулятивную и организационную функции»²⁸ и возглавляли следующие структурные части информационного законодательства:

²⁴ Сильченко Н. В. Единый правовой классификатор Республики Беларусь : проблемы и перспективы // Юстыця Беларусі. 2008. № 1. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/147437>

²⁵ См.: Гуленин А. Н. Интеграция информационного законодательства в условиях глобализации : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2008. С. 90.

²⁶ Поленина С. В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. С. 19.

²⁷ Сильченко Н. В. Кодификационные акты и их типы // Советское государство и право. 1980. № 10. URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/147456>

²⁸ Сильченко Н. В. Количественное соотношение между видами актов и проблемы теории закона // Советское государство и право. 1988. № 2. С. 18.

– законодательство об информационно-коммуникационных технологиях (в области информатизации; в области телекоммуникаций (электро-связи));

– законодательство, регулирующее деятельность по распространению (предоставлению) правовой информации, поскольку Указ Президента Республики Беларусь от 30 декабря 2010 г. № 712 «О совершенствовании государственной системы правовой информации Республики Беларусь» нельзя назвать базовым;

– законодательство, регулирующее защиту информации, обеспечение информационной безопасности.

II. На основе просто кодифицированных актов разработка и принятие основополагающего кодификационного акта. Так, отрасль права всегда служила и будет служить «компасом, ориентиром в правотворческой работе законодателя»²⁹. Соответственно, максимальное приближение информационного законодательства к информационному праву (и отображение его структуры (Общей и Особенной частей)) достигается благодаря кодификации как совершенной формы систематизации путем издания Информационного кодекса Республики Беларусь. В Информационный кодекс Республики Беларусь необходимо включить Специальную часть, посвященную регулированию международных информационных отношений, участником которых является Республика Беларусь.

Возможен также второй путь сближения информационного права и законодательства: вначале осуществляется кодификация информационного законодательства в целом, затем на его основе принимаются заглавные «просто кодифицированные» акты.

²⁹ Поленина С. В. Система права и система законодательства в современных условиях // Правоведение. 1987. № 5. С. 30. См. также: Теория государства и права / отв. ред. А. И. Королев, Л. С. Явич. С. 271.

Белорусский государственный университет (г. Минск)

Иванцова Ю. Г., магистр юридических наук, аспирант кафедры теории и истории государства и права

E-mail: bonchuk_julia@mail.ru

Тел.: +375 (33) 325-63-81

Belarusian State University (Minsk)

Ivanzova Yu. G., Master of Law, Post-graduate Student of the Theory and History of State and Law Department

E-mail: bonchuk_julia@mail.ru

Tel.: +375 (33) 325-63-81