

## К ВОПРОСУ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСТАНА

Муслимов Ш.Р. Email: Muslimov1798@scientifictext.ru

*Муслимов Шухрат Рахимович - кандидат технических наук, доцент,  
кафедра информационных и вычислительных технологий,  
Кыргызско-Российский славянский университет, г. Бишкек, Кыргызская Республика*

**Аннотация:** в статье анализируется состояние национального информационного законодательства на основе сравнительного анализа, делается вывод, что законодательство Кыргызстана в сфере информационных отношений имеет ряд недостатков: во-первых, различные законы и подзаконные акты, регулирующие общественные отношения, объектом которых является информация, принимались в разное время без надлежащего согласования понятийного аппарата, в связи с чем назрела необходимость систематизации информационного законодательства, рассматриваются ее теоретические аспекты, предлагается, опираясь на отечественный и зарубежный опыт, считать, что наиболее эффективной для правового регулирования информационных общественных отношений является прежде всего отраслевая кодификация.

**Ключевые слова:** информационное законодательство, систематизация, инкорпорация, кодификация.

## TO THE QUESTION OF INFORMATION LEGISLATION SYSTEMATIZATION OF KYRGYZSTAN Muslimov Sh.R.

*Muslimov Shukhrat Rakhimovich - candidate of technical sciences, Associate Professor,  
DEPARTMENT OF INFORMATION AND COMPUTING TECHNOLOGIES,  
KYRGYZ-RUSSIAN SLAVIC UNIVERSITY, BISHKEK, REPUBLIC OF KYRGYZSTAN*

**Abstract:** the article analyses the State of national information laws based on comparative analysis, it concludes that the legislation of Kyrgyzstan in the sphere of information has a number of drawbacks: first, the various laws and regulations governing social relations involving information, taken at different times without appropriate consultation conceptual apparatus and, therefore, there is a need to systematize information legislation, addresses its theoretical aspects, drawing on domestic and foreign experience that the most effective legal regulation of public relations information is first industrial codification.

**Keywords:** informational legislation systematization, incorporation, codification.

УДК: 342.9:5.08

С 1990-х годов, после провозглашения государственной независимости в Кыргызской Республике (КР), началось активное формирование национального информационного законодательства. В настоящее время информационные отношения в КР регулируются рядом нормативных актов, в частности: Конституцией КР, ЗАКОНОМ КР от 2 апреля 1998 года № 31 «Об электрической и почтовой связи», ЗАКОНОМ КР от 8 октября 1999 года № 107 «Об информатизации и электронном управлении», ПРОГРАММОЙ развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике (утверждена постановлением Правительства КР от 8 ноября 2001 года № 697), КОНЦЕПЦИЕЙ создания и развития информационной сети (информатизации) Кыргызской Республики (утверждена постановлением Правительства КР от 23 сентября 1994 года № 722), НАЦИОНАЛЬНОЙ СТРАТЕГИЕЙ «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики» (утверждена Указом Президента КР от 10 марта 2002 года № 54), ЕДИНЫМИ ТРЕБОВАНИЯМИ по созданию и поддержке веб-сайтов государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики (утверждены постановлением Правительства КР от 14 декабря 2007 года № 594).

В области защиты конфиденциальной информации действуют: ЗАКОН КР от 14 апреля 1994 года № 1476-ХII «О защите государственных секретов Кыргызской Республики», ЗАКОН КР от 30 марта 1998 года № 27 «О коммерческой тайне», ЗАКОН КР от 23 июля 2002 года № 122 «О банковской тайне», ЗАКОН КР от 14 апреля 2008 года № 58 «Об информации персонального характера».

А также: ЗАКОН КР от 30 марта 1998 года № 28 «О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных», ЗАКОН КР от 14 января 1998 года № 6 «Об авторском праве и смежных правах», ЗАКОН КР от 5 декабря 1997 года № 89 «О гарантиях и свободе доступа к информации», ЗАКОН КР от 28 декабря 2006 года № 213 «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики», ЗАКОН КР от 17 июля 2004 года № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

В целом, в среде специалистов уже давно сформировалось мнение, что совокупность норм в информационной сфере, определенных в законах и подзаконных актах, созрела по количеству до критической массы, которая позволяет осуществить переход законодательства к новому качеству.

Сравнительный анализ показывает, что законодательство КР в сфере информационных отношений имеет ряд недостатков: во-первых, различные законы и подзаконные акты, регулирующие общественные отношения, объектом которых является информация, принимались в разное время без надлежащего согласования понятийного аппарата [1, с. 208]. Они имеют ряд недостаточно корректных терминов, что вызывает неоднозначность общественной информационной рефлексии, или вообще не имеют четкого определения своего содержания.

В целом *совершенствование (курсив наш)* нормативно-правовой базы в сфере информационных отношений и его гармонизация с международным правом предлагается проводить на основе следующих выводов и предложений:

1) общественные процессы, происходящие в информационной сфере, обуславливают необходимость формирования новой комплексной отрасли права, которая будет основываться на достижениях информационно-правового регулирования общественных отношений;

2) назрела необходимость систематизации информационного законодательства с формированием уполномоченного государственного органа с привлечением экспертов и ученых в области информационного права.

Понятие «совершенствование законодательства» было введено в научный оборот еще советскими исследователями. Так, одним из первых, кто оперировал вышеуказанной категорией был А.Ф. Шебанов, который выделял два основных направления совершенствования законодательства: текущее правотворчество и кодификация [2, с. 36]. Основным отличием между этими направлениями, по мнению ученого, является то, что при текущем правотворчестве законодатель ставит целью решение конкретных вопросов политической, экономической, культурной жизни страны (эти вопросы законодатель решает путем принятия нормативных актов по ранее не урегулированным вопросам общественной жизни, а также издание новых актов для изменения аналогичных старых, противоречивых, фактически утративших силу, поправок и дополнений текстов действующих актов, объединение многих актов, регулирующих определенный круг отношений, в один или несколько актов), а кодификация - это форма совершенствования законодательства по существу, и ее результатом является новый сводный законодательный акт стабильного содержания.

Другие советские ученые З.К. Симорот и Е.О. Монастырский в противовес понятию «систематизация законодательства» также выделили понятие «совершенствование законодательства», считая кодификацию, инкорпорацию, консолидацию, текущее нормотворчество формами совершенствования законодательства, а систематизацию законодательства - лишь приемом, методом, применяемым при всех без исключения формах усовершенствования законодательства [3, с. 28].

К формам совершенствования современного законодательства КР, в соответствии с Законом КР «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» от 20 июля 2009 года № 241, можно отнести: обсуждение проектов нормативно-правовых актов; экспертизу правовую и научную; согласование с Минюстом; подписание законов Президентом КР; государственную регистрацию; отмену незаконных действующих нормативно-правовых актов; официальное нормативное толкование действующих нормативно-правовых актов; прекращение действия неконституционных и незаконных нормативно-правовых актов судебными решениями; систематизацию нормативно-правовых актов.

Таким образом, «усовершенствование законодательства» является более широким по объему понятием, чем «систематизация законодательства» в связи с тем, что последняя является одной из многочисленных форм совершенствования.

Итак, под систематизацией информационного законодательства следует понимать целенаправленную деятельность компетентных органов и отдельных лиц по упорядочению нормативно - правовых актов, регулирующих информационные отношения, с целью повышения эффективности правореализации.

Принимая за критерий направленность и цель систематизации, некоторые из исследователей выделяют два ее вида: внешнюю и внутреннюю. Так, целью внутренней систематизации является содержательная переработка нормативно - правовых актов, направленная на достижение внутреннего единства юридических норм, на устранение коллизий и пробелов в праве [4, с. 164]. Целью внешней систематизации является упорядочение формы нормативно - правовых актов, в том числе их классификация по определенным критериям [5, с. 37].

Погорелов Е.В. отмечает, что рассмотрение свойств внешней и внутренней систематизации, с учетом ее функциональных характеристик, указывает на то, что по характеру этой деятельности необходимо различать правотворческую (официальную) и неправотворческую (неофициальную) систематизацию. Внутренняя систематизация имеет правотворческий характер, а внешняя - неправотворческий. К правотворческой систематизации следует отнести кодификацию законодательства и консолидацию, к неправотворческой (неофициальной) - такую ее форму, как инкорпорация [5, с. 38].

Кроме вышеупомянутых классификаций анализ научных источников в этой сфере позволяет выделить два основных подхода к систематизации. Согласно первому подходу, выделяют четыре способа: кодификацию, инкорпорацию, консолидацию и учет. Наиболее распространенным подходом является второй, согласно которому выделяются три вида систематизации: кодификация, инкорпорация, консолидация [6]. Так, исследователи аргументируют, что учет нормативно - правовых актов нельзя относить к формам систематизации законодательства, поскольку такая деятельность не устраняет и не смягчает дефекты действующего законодательства, а является необходимым этапом осуществления кодификационной деятельности, техническим средством, направленным на облегчение систематизации.

Следует отметить, что разделение систематизации законодательства на соответствующие виды носит условный характер, так как при проведении тех или иных систематизационных работ используются комплексно приемы и правила всех способов. Доминирование же тех или иных приемов и правил обуславливает возможность выделения конкретного вида систематизации.

Как в научной литературе, так и в законодательных источниках наиболее популярным направлением совершенствования информационного законодательства является проведение кодификации.

Как показывает отечественный и зарубежный опыт наиболее эффективной для правового регулирования соответствующих общественных отношений является прежде отраслевая кодификация.

Необходимость систематизации национального информационного законодательства в форме кодификации выражают такие российские ученые, как Бачило И.Л., Нестеров А.В., Полякова Т.А., Булгакова Е.В., Волков Ю.В., среди украинских ученых можно выделить И. Аристову, К. Белякова, А.А. Баранова, В. Цимбалюка, Н. Швеца и другие [7, 8].

А.В. Нестеров пишет: «профессор В.С. Цымбалюк поднял важный вопрос: почему при наличии «Модельного информационного кодекса для государств-участников СНГ» государства СНГ не принимают свои национальные кодексы? Он еще раз подчеркнул причины необходимости кодификации законодательства в области информационной деятельности. Например, «в Украине массив нормативно-правовых актов (НПА), где информация выступает объектом правоотношений, ныне составляет более 4000, из них около 250 – законы». Также им было отмечено, что создана правовая доктрина в сфере регулирования информационных отношений. В частности, «в ряде стран сформировалась уже специальная, комплексная отрасль юридической науки под условным названием «информационное право» [7, с. 36].

Так, Ю.Е. Максименко отмечает, что кодификация информационного законодательства обусловлена рядом объективных обстоятельств, главными из которых являются: во-первых, наличие многочисленных нормативно-правовых актов по регулированию информационных правоотношений различной юридической силы; во-вторых, динамичность информационных отношений; в-третьих, несогласованность со стандартами Европейского Союза; в-четвертых, декларативность отдельных норм из-за отсутствия механизма правореализации; в-пятых, необходимость системного решения проблемы нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения информационной безопасности Украины [8, с. 146].

И.В. Аристова также, исследуя различные направления совершенствования информационного законодательства, определила, что «работы в рассматриваемых направлениях требуют координации, без которой невозможно устранить неоправданное дублирование, выявить и ликвидировать пробелы в законодательстве, сократить сроки создания актов, повысить их качество и эффективность включенных в них правовых норм, обеспечить доступ к законодательству гражданам, государственным органам, общественным организациям, коммерческим корпорациям. Решить указанные проблемы можно только в случае осуществления систематизации информационного законодательства путем кодификации» [8, с. 174-179].

Кодификация информационного законодательства является сложным, многогранным процессом и поэтому требует системного подхода, который позволит учесть много факторов, влияющих на этот процесс. В свою очередь, системный подход не может быть реализован без наличия определенной концепции кодификации. То есть, полноценно развивающееся законодательство отрасли само создает условия для его систематизации и для представления в форме кодекса. Поэтому в основе систематизации законодательства должна лежать соответствующая классификация нормативно-правовых актов информационного права. Наличие научно обоснованной классификации нормативно-правовых актов является мощным системообразующим фактором, так как без нее невозможно планирование и осуществление эффективной правотворческой работы и реализации правоприменения. Четкое понимание места разрабатываемых проектов нормативно-правовых актов в известной системе кодифицированного информационного законодательства позволяет заранее осуществлять соответствующую гармонизацию, как с уже существующими актами, так и с теми, которые разрабатываются.

1. *Муслимов Ш Р.* О терминологическом аппарате – важнейшем инструменте для формирования информационного права // Актуальные проблемы развития вертикальной интеграции системы образования, науки и бизнеса: экономические, правовые социальные аспекты: материалы V Международной научно-практической конференции 1-2 декабря 2016г. Т. 1 / под ред. С.Л. Иголкина. Воронеж: ВЭПИ, 2016. 280 с.
2. *Шебанов А.Ф.* Система законодательства как научная основа кодификации // Советское государство и право, 1971. № 12. С. 30-37.
3. Проблемы кодификации законодательств Союза ССР и союзных республик о труде [Текст] / З.К. Симорот, Е.А. Монастырский. АН УССР. Ин-т государства и права. Киев: Наукова думка, 1977. 298 с.
4. *Рабинович П.М.* Основы общей теории права и государства. К., 1994. 236 с.
5. *Погорелов Е.В.* Кодификационная деятельность в правовой системе Украины (общетеоретический аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: М., 2000. 166 с.
6. Теория государства и права: Учебное пособие / А.В. Малько, А.Ю. Саломатин. 3-е изд. М.: ИЦ РИОР: НИЦ ИНФРА-М, 2015. 213 с. Теория государства и права: Учебник / Отв. ред. В.Д. Перевалов. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ Инфра-М, 2013. 496 с.
7. Систематизация и кодификация информационного законодательства / Отв. ред. И.Л. Бачило. Сб. науч. работ. М.: ИГП РАН. Изд-во «Канон+», 2015. 216 с.
8. *Аристова И.В.* Государственная информационная политика: организационно - правовые аспекты: Монография / Под общей редакцией А.Н. Бандурки. Харьков: Ун-т внутренних дел, 2000. 368 с.;
9. *Максименко Ю.Е.* Теоретико-правовые основы обеспечения информационной безопасности Украины: Дис ... канд. юрид. наук: Киев, 2007. 188 с. Основы информационного права Украины: [Учеб. пособие] / В.С. Цимбалюк, В.Д. Гавловский, В.В. Грищенко и др.; Под ред.. М.Я. Сапожника, Р.А. Калюжного и П.В. Мельника. М.: Знание, 2004. 274 с.