

АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА КЫРГЫЗСТАНА И МЕТОДОЛОГИЯ ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Муслимов Шухрат Рахимович

К.т.н., доцент,

Кыргызско–Российский славянский
университет, г. Бишкек

ANALYSIS OF THE STATUS OF INFORMATION LEGISLATION AND METHODOLOGY TO IMPROVE IT

Sh. Muslimov

Annotation

The authors formulate the definition of a critical mass of legislation. The detail analysis of the current situation in the sphere of information relations in the Kyrgyz Republic, identified key issues, which do not allow to fully develop this branch of law. Systematized national legal documents regulating public relations, arising in connection with the use of information. The analytical work has led to the conclusion that in Kyrgyzstan accumulated a critical mass of information legislation that determines the emergence of problems in law enforcement. The author proposes to eliminate the existing problems through the application of systematization of the current legislation. Separately raised the question of determining the measure of criticality of information legislation by identifying the level of criticality. Based on the research formulated the conceptual insights.

Keywords: critical state, a critical mass of law, information legislation, information, systematization, codification, incorporation, consolidation, the indicator of the level of criticality of information, accessibility of information, redundancy.

Аннотация

В статье сформулировано авторское определение критической массы законодательства. Подробно исследуется текущая ситуация, сложившаяся в сфере информационных отношений в Кыргызской Республике, выявлены ключевые проблемы, которые не позволяют полноценно развиваться данной отрасли права. Систематизированы основные национальные нормативно–правовые документы, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с использованием информации. Проведенная аналитическая работа позволила сделать вывод о том, что в Кыргызстане накоплена критическая масса информационного законодательства, что предопределяет возникновение проблем в правоприменительной практике. Автор предлагает устранить существующие проблемы посредством проведения систематизации действующего законодательства. Отдельно затронут вопрос определения показателя критичности информационного законодательства посредством определения уровня его критичности. На основании проведенного исследования сформулированы концептуальные выводы.

Ключевые слова:

Критическое состояние, критическая масса законодательства, информационное законодательство, информация, систематизация, кодификация, инкорпорация, консолидация, показатель уровня критичности информации, доступность информации, избыточность информации.

В настоящее время в подавляющем большинстве отраслей права действует колоссальное количество разноуровневых нормативно–правовых актов, регулирующих схожие по своему содержанию общественные отношения. Действительно, официальных документов, прямо или косвенно регламентирующих отношения, возникающие по тому или иному поводу, зачастую превышает полсотни. Особенно остро этот вопрос стоит в сфере информационного законодательства, что обусловлено достаточно интенсивным развитием данного сегмента права, постоянно увеличивающимся объемом информации, всеобщей глобализацией и интеграцией, размыванием информационных границ между государствами, непрерывно усложняющимися используемыми технологиями и т.д. Все это в значительной степени повышает актуальность рассмотрения критического состояния законодательства в целом и информационно–

го законодательства в частности.

Проблематикой информационного права и информационного законодательства достаточно плотно занимались такие ученые как И.Л. Бачило, И.В. Аристова, А.В. Ваньков, Л.П. Коваленко, В.А. Копылов, П.У. Кузнецов, Ю.Е. Максименко, А.Ш. Маралбаева, В.П. Реутов, В.С. Цимбалюк и др. Однако, существующие исследования в рассматриваемой области не дают подробных ответов на вопросы о достижении критической массы законодательства в целом и информационного законодательства в частности, а следовательно не определяют основные направления по разрешению данной проблемы.

Для настоящего исследования, прежде всего, концептуальное значение имеет определение сущностно–содержательной характеристики критической массы за–

конодательства в целом и информационного законодательства в частности.

Накопление критической массы нормативно-правового материала представляет собой увеличение количества документов, регламентирующих схожие общественные отношения. Однако она означает не просто арифметическое разрастание документов до определенного предела, который можно считать фактом существования новой самостоятельной отрасли права. При достижении критической массы, как правило, количество переходит в качество, появляются кардинально новые свойства, которые непосредственно касаются предмета, методологии, основополагающих принципов и механизма правового регулирования общественных отношений.

Следует подчеркнуть, что на протяжении последних лет в Кыргызстане зафиксирована тенденция интенсивного развития информационного законодательства. Действительно, начиная с 1990-х годов, провозгласив государственную независимость, руководство страны начало активно развивать национальное информационное законодательство. При этом в контексте Кыргызской Республики необходимо обеспечить четкое согласование отечественных нормативно-правовых актов, регламентирующих данную сферу общественных отношений, с аналогичными документами международного уровня. При этом в обязательном порядке следует учитывать национальные интересы и интересы населения республики. В этой связи возникает острая необходимость совершенствования информационного законодательства.

Следует отметить, что в настоящее время информационные отношения в Кыргызстане являются многоуровневыми. Так, А.Ш. Маралбаева предлагает рассматривать следующие блоки [7, с. 138]:

- ◆ конституционный;
- ◆ нормативно-правовые акты информационного законодательства (законы, подзаконные акты);
- ◆ концептуальный (концепции, временные положения);
- ◆ международный (международные договоры и соглашения).

Если рассматривать законодательную базу в области регулирования информационных отношений с учетом перечисленной градации, можно сказать, что данная отрасль регулируется следующими документами [9, с. 242]:

- ◆ Конституция Кыргызской Республики;
- ◆ Законы Кыргызской Республики "Об информатизации и электронном управлении", "Об информации персонального характера", "О защите государственных секретов Кыргызской Республики", "О коммерческой тайне", "О банковской тайне" и т.д.;

- ◆ Указ Президента Кыргызской Республики "О Концепции развития правовой информатизации в Кыргызской Республике" и др.;

- ◆ Постановление Правительства Кыргызской Республики "О создании информационной сети в Кыргызской Республике" и др.;

- ◆ Национальная Стратегия "Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики", Программа развития информационно-коммуникационных технологий в Кыргызской Республике и др.;

- ◆ Соглашение государств-участников СНГ "Об обмене правовой информацией", Соглашение между Правительством Кыргызской Республики и Правительством Российской Федерации о взаимной защите секретной информации и т.д.

При этом, следует отметить, что многие из перечисленных нормативно-правовых актов приняты в 90-х годах XX века и не учитывают современную реальность.

Особое внимание следует уделить анализу положений Закона "Об информатизации и электронном управлении", который обладает важным концептуальным значением и стал отправным пунктом для развития нормативно-правовой базы информационного права.

Этот документ является комплексным нормативным правовым актом, положения которого направлены на всестороннее регулирование общественных отношений, возникающих в следующих случаях [2]:

- ◆ создание и активное использование информации, основанные в процессе создания, поиска, сбора, накопления, обработки и распространения задокументированных данных;
- ◆ формирование, внедрение и активное применение систем обработки и передачи сведений, баз и банков данных, а также различных средств, представляющих информационные технологии;
- ◆ защита информации и ключевых прав субъектов, которые принимают непосредственное участие в информационных процессах посредством использования средств информационных технологий.

При этом Закон делает прямую оговорку, что его действие не распространяется на общественные отношения, возникающие с недокументированной информацией, а также на отношения, регулируемые нормами авторского и патентного права, законами в области средств массовой информации. Указанные отношения регулируются соответственно Законом "О средствах массовой информации" и Законом "Об авторском праве и смежных правах".

Вместе с тем, несмотря на существование Единых требований по созданию и поддержке веб-сайтов госу-

дарственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики, можно констатировать недостаточную, практически отсутствующую законодательную базу, которая упорядочивала бы такой значимый сегмент информационных отношений, как регулирование общественных отношений в глобальной сети Интернет. Это, в свою очередь, в значительной степени снижает эффективность правового регулирования информационного законодательства, поскольку все большее количество отношений протекает с использованием всемирной паутины.

Анализируя действующую законодательную базу можно сгруппировать их по блокам в зависимости от конкретной сферы их действия. Это означает, что по сфере регулирования информационных отношений выделяются следующие группы:

- ◆ устанавливают ключевые стандарты регулирования отношений, возникающих в информационной сфере;
- ◆ определяют основополагающие принципы государственной политики, проводимой компетентными органами в информационной сфере;
- ◆ обозначают статус электронных документов, а также цифрового способа удостоверения документов;
- ◆ регулируют общественные отношения в анализируемой сфере по такому критерию, как профессионализм;
- ◆ регулируют порядок предоставления и использования государственного пространства;
- ◆ регламентируют вопросы, связанные с защитой информации и соблюдением информационной безопасности.

Таким образом, можно констатировать тот факт, что совокупность норм в информационной сфере, нашедших непосредственное отражение в нормативно-правовой документации, созрела по количеству до критической массы, которая, в свою очередь, позволяет осуществить переход законодательства к новому качеству.

Кроме того, детальный анализ нормативно-правовой документации свидетельствует о том, что законодательство Кыргызстана в сфере информационных отношений имеет существенные недостатки, среди которых целесообразно отметить следующие [10, с. 169]:

- ◆ различные документы, регулирующие общественные отношения, объектом которых является информация, принимались в разное время без надлежащего согласования понятийного аппарата;
- ◆ наличие некорректных терминов, что вызывает неоднозначность общественной информационной рефлексии.

Все это в совокупности предопределяет необходимость оперативного совершенствования действующей

массы законодательства Кыргызстана в области информации. При этом основными формами его правообразования выступают:

- ◆ обсуждение проектов нормативно-правовых актов;
- ◆ правовая и научная экспертиза;
- ◆ согласование с Минюстом;
- ◆ подписание законов Президентом Кыргызской Республики;
- ◆ государственная регистрация;
- ◆ отмена незаконных действующих нормативно-правовых актов;
- ◆ официальное нормативное толкование действующих нормативно-правовых актов;
- ◆ прекращение юридического действия нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции Кыргызстана и иного законодательства на основе вступивших в силу судебных решений;
- ◆ систематизация нормативно-правовых актов.

Большое значение в решении вопроса устранения критической массы законодательства в сфере информатизации имеет систематизация. Систематизация выступает объективно необходимым элементом правовой государственной деятельности, ее совершенствования, укрепления правового фундамента государственной и общественной жизни.

Под данным термином целесообразно понимать целенаправленную деятельность уполномоченных органов и отдельных должностных лиц по упорядочению нормативно-правовых актов, регулирующих информационные отношения, с целью повышения эффективности реализации права [11, с. 92].

Кроме того, под систематизацией можно понимать упорядочивание и усовершенствование действующего законодательства и иного нормативно-правового материала посредством его обработки и изложения по определенной системе в виде сборников (справочников), актов (предметных, системно-предметных, хронологических и др.) или в форме сводных кодифицированных актов [5, с. 111].

В целом, можно утверждать, что систематизация информационного законодательства предоставляет уникальную возможность определить ключевые приоритетные направления дальнейшего развития нормативной базы в рассматриваемой сфере и перешагнуть накопленную критическую массу.

Анализ научной литературы в этой сфере позволяет выделить два основных подхода к систематизации, а именно:

- ◆ 1-ый подход: для него характерны такие способы, как кодификация, инкорпорация, консолидация и учет;

◆ 2-ой подход: согласно данному подходу выделяют кодификацию, инкорпорацию и консолидацию.

Наиболее распространенным в настоящее время является второй подход к процедуре систематизации законодательства. Это обусловлено тем, что, по мнению большинства ученых, учет нормативно-правовой документации нецелесообразно относить к основным формам систематизации, поскольку такая деятельность не устраняет и не смягчает дефекты действующего законодательства, а является необходимым этапом осуществления кодификационной деятельности, техническим средством, которое нацелено на облегчение процесса систематизации [4, с. 172].

Необходимо подчеркнуть, что представленное деление систематизации законодательства на соответствующие виды носит весьма условный характер, поскольку при проведении тех или иных систематизационных работ используются комплексно приемы и правила всех способов.

Преобладание конкретных приемов и правил обуславливает возможность выделения конкретного вида систематизации.

Принимая за ключевой критерий систематизации направленность и целевой характер, выделяют следующие ее разновидности:

◆ внешняя (упорядочение формы нормативно-правовых актов, в том числе их классификация по соответствующим критериям).

◆ внутренняя (содержательная переработка действующей нормативно-правовой документации, ориентированная на достижение внутреннего единства юридических норм, на устранение коллизий и пробелов в праве).

Необходимо обратить особое внимание на тот факт, что нормы информационного права в отличие от норм, представленных другими отраслями, в силу объективных причин достаточно проблематично объединить в единый документ. Это во многом обусловлено тем, что данная отрасль права регулирует достаточно широкий круг информационных отношений. Его нормативные положения содержатся в многочисленных актах различной юридической силы. Кроме того, субъекты этого права характеризуются такими свойствами, как высокий уровень нормотворчества, динамичность, регулярное возникновение новых норм и т.д. Все это приводит к существенному усложнению содержания и структуры правового материала и в значительной степени ограничивает реальную возможность его кодификации, которая по убеждению многих специалистов, является наиболее популярным направлением совершенствования информационного законодательства.

Так, Ю.Е. Максименко обращает внимание на тот факт, что кодификация информационного законодательства обусловлена целым комплексом объективных причин, ключевыми из которых являются следующие [6, с. 21]:

◆ наличие многочисленных нормативно-правовых документов, нацеленных на всестороннее регулирование общественных отношений в сфере информационного права обладают различной юридической силой;

◆ динамичность информационных отношений;

◆ несогласованность со стандартами Европейского Союза;

◆ декларативность отдельных норм из-за отсутствия механизма правореализации;

◆ необходимость системного решения проблемы нормативно-правового регулирования общественных отношений в сфере обеспечения информационной безопасности.

И.В. Аристова также, детально анализируя в своих научных исследованиях различные направления совершенствования информационного законодательства, определила, что осуществляемая деятельность в данной сфере требует ответственного подхода и координации, без которой достаточно проблематично ликвидировать неоправданное дублирование, выявить и устранить пробелы в действующем законодательстве, реально сократить сроки разработки и принятия нормативных документов, повысить их качество и эффективность, обеспечить доступ к законодательству органам государственной власти, организациям и предприятиям, населению и другим заинтересованным субъектам [1, с. 174]. Максимально оперативно решить указанные проблемы, по мнению И.В. Аристовой, можно только посредством кодификации информационного законодательства.

Кодификация информационного законодательства представляет собой достаточно трудоемкий и сложный процесс, охватывающий колоссальный спектр различных аспектов. Именно поэтому ее проведение требует применения системного подхода, что, в свою очередь, позволит учесть разнообразные факторы, оказывающие прямое или косвенное воздействие на этот процесс. Однако, необходимо помнить, что системный подход не может быть реализован без наличия четко сформированной концепции. Это подразумевает, что полноценно развивающееся законодательство рассматриваемой отрасли самостоятельно создает необходимые условия для его систематизации и для представления в форме кодекса. Поэтому в основе систематизации законодательства должна лежать соответствующая классификация нормативно-правовых актов информационного права.

Следует подчеркнуть, что наличие научно обоснованной классификации нормативно-правовых актов является

ся 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.

Кодификация, как одно из наиболее эффективных направлений систематизации информационного права, осуществляется посредством объединения в одном комплексном документе информационно-правовых норм, содержащихся в различных актах, но принадлежащих к одному институту, а также усовершенствования их содержания, устранения устаревших норм, заполнения пробелов в информационно-правовом регулировании с целью повышения его эффективности, обеспечения надлежащих условий для пользования нормативным материалом. Ей присущ официальный характер, что проявляется в участии в данном процессе государственных органов, обладающих соответствующими полномочиями. Итоговым результатом таких преобразований всегда выступают новые комплексные акты, например, кодексы, уставы, положения и т.д. Одновременно с принятием новых документов прекращается действие многих норм, которые были подвергнуты кодификации.

Учитывая вышеизложенное, упорядочивание информационного законодательства происходит посредством разработки и издания системы кодифицированных актов, которые объединены между собой единым объектом правового регулирования и регламентирующие определенные стороны информационных отношений.

Еще одним действенным способом устранения критической массы информационного законодательства выступает инкорпорация, под которой целесообразно понимать процесс упорядочивания нормативно-правового материала путем его обработки и изложения по определенной системе в виде хронологических, системно-предметных и предметных сборников [3, с.52]. Она осуществляется заинтересованными органами, должностными лицами, учеными. Подготовленные ими виды сборников не подлежат утверждению. Инкорпорация имеет целью облегчить поиск нормативного материала для научных исследований в отрасли права, обеспечить эффективную подготовку специалистов. В инкорпорированные сборники могут быть включены только действующие законодательные документы.

Одной из форм систематизации законодательства выступает также консолидация, под которой понимается объединение нормативно-правовых актов, утративших свою юридическую силу, в единый документ. Так, в рам-

ках данного процесса недействующие акты включаются в содержание консолидированного документа в виде отдельных глав, статей и пунктов. При этом предполагается либо отсутствие модификации нормативных актов, либо отмечается, что вносимые изменения затрагивают лишь незначительную обработку текста. В этом случае возможно удаление из него существующих противоречий и повторов [12, с. 17].

Важное значение при рассмотрении критического состояния информационного законодательства Кыргызской Республики имеет вопрос, каким именно должен быть показатель критичности (избыточности) уровня информационного законодательства. Действительно, в настоящее время ни в Российской Федерации, ни в странах СНГ не выработано такого критерия, позволяющего максимально эффективно измерить уровень критичности. Однако в целях проведения оперативных преобразований и достижения максимального положительного эффекта от них необходимо сформулировать такой измеритель.

Прежде всего, необходимо отметить тот факт, что в сфере информационного законодательства избыточность может носить как позитивный, так и негативный окрас [8, с. 148–149]. В первом случае избыточность позволяет повышать ее достоверность. С другой стороны, это свойство может рассматриваться как негативное, что объясняется следующим: большой объем информации ведет к дополнительным затратам во времени и пространстве в процессе ее сбора, хранения, поиска и передачи. Исходя из этого, повышается значение такого свойства, как оптимальность, что есть сочетание полноты и краткости (лаконичности) данных. Такая избыточность нарушает нормальное течение информационного процесса, создавая определенные помехи. К такой информации можно отнести декларативные нормы и положения, которые не наделены механизмом реализации. Не выполняя функции регуляции, такие законы негативно избыточны.

В действующем законодательстве можно выделить четыре уровня, на которых обнаруживается избыточность правовой информации. К ним относятся следующие:

- ◆ уровень предписаний "по горизонтали" (повторное изложение положений в различных формулировках с общей смысловой частью);
- ◆ "вертикальный" срез системы законодательства (конкретизация общих принципов в отдельных предписаниях с воспроизведением их смыслового содержания);
- ◆ соотношение отраслей права и отраслей законодательства (создание комплексных отраслей, частично дублирующих основные);
- ◆ повторение предписаний во времени (повторное разъяснение, повторение в новом акте).

По нашему мнению, уровень критичности непосредственно связан с определением избыточности информации в действующем законодательстве. При этом он может определяться уровнем ее доступности для любого заинтересованного лица. Это означает, что любой субъект, желающий получить конкретную информацию должен в максимально сжатые сроки найти полный ответ на искомый вопрос. При этом полученные сведения должны быть не только максимально полными, но и отвечать принципам достоверности и адекватности.

Таким образом, по результатам проведенного исследования можно констатировать, что информационное законодательство Кыргызской Республики находится в критическом состоянии, что вызвано интенсив-

ным развитием данной отрасли права в достаточно короткий временной период. В этой связи государственные органы должны принять оперативные меры по устранению критической массы.

По нашему мнению, этого возможно достичь с помощью осуществления систематизации посредством кодификации, инкорпорации или консолидации, что является действенным способом борьбы с накопленной критической массой. Благодаря ее проведению, представляется возможным устранить существующие пробелы в правоприменительной практики, повысить эффективность действующего законодательства в данной сфере и максимально полно охватить такие разносторонние отношения, которые возникают в области использования информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аристова И.В. Государственная информационная политика: организационно-правовые аспекты: Монография / Под общей редакцией А.Н. Бандурки. Харьков: Ун-т внутренних дел, 2000. – 366 с.
2. Закон КР от 8 октября 1999 года № 107 "Об информатизации и электронном управлении". Режим доступа: <http://cbd.minjust.gov.kg/act/ew/ru>
3. Казаков Д. А. Систематизация российского законодательства на основе использования современных информационных технологий: диссертация... кандидата юридических наук: 12.00.01 Москва, 2007.– 179 с.
4. Карнаухова Е.В. Учет локальных нормативных правовых актов как вид их систематизации // Российский юридический журнал. № 6. 2008. С. 172–180.
5. Коваленко Л.П. Проблемы систематизации информационного права и законодательства // Проблемы законности. № 121. 2012. С. 110–117.
6. Максименко Ю.Е. Теоретико-правовые основы обеспечения информационной безопасности Украины (12.00.01) [Текст]: автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Юлия Евгеньевна Максименко; Киевский национальный университет внутренних дел. – Киев, 2007. – 22 с.
7. Маралбаева А.Ш. Развитие системы законодательства Кыргызской Республики в условиях переходного периода // Право. Журнал Высшей школы экономики. № 2. 2012. С. 136–143.
8. Мартынов А.В., Ляпин И.Ф. К вопросу о понятии избыточности функций государственного управления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. № 3. 2016. С. 148–152.
9. Муслимов Ш.Р. Законодательство Кыргызстана об информатизации: состояние и актуальные проблемы совершенствования // Наука, новые технологии и инновации. № 4. 2014. С. 242–245.
10. Муслимов Ш.Р. О некоторых проблемах систематизации информационного законодательства Кыргызстана // Актуальные проблемы юриспруденции и пути их решения: сборник научных трудов по итогам III международной научно-практической конференции. – Омск, 11 мая 2016 г. С. 165–172.
11. Муслимов Ш.Р. К вопросу систематизации информационного законодательства Кыргызстана // Проблемы современной науки и образования. № 16(98). 2017. С. 90–93.
12. Реутов В.П., Ваньков А.В. К вопросу о консолидации как форме систематизации законодательства // Право и современные государства. № 3. 2013. С. 16–20.

© Ш.Р. Муслимов, (shmuslim50@mail.ru), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ БИЗНЕС-ОБРАЗОВАНИЯ

негосударственное образовательное учреждение высшего профессионального образования

Реклама

Традиции. Инновации. Успех!

И МИБО