

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИСТОЧНИКОВ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА КЫРГЫЗСТАНА

### SOME ASPECTS OF THE SYSTEMATIZATION OF THE INFORMATION SOURCES OF THE LAW OF KYRGYZSTAN

*Sh. Muslimov*

#### Annotation

For the total set of sources for information law of the Kyrgyz Republic (KR) is characterized by a low level of legal technology, General and sometimes downright declarative, excessive complexity, regulatory–industry fragmentation. In General, the array is dominated by the acts on electronic media, software and hardware, while important and necessary acts regulating the already existing information and their associated relationships. In the existing acts is dominated by technical concepts with relatively poor legal apparatus that forms in regulations is clearly not a legal position.

To overcome the fragmentation and unsystematic rules on Informatization is proposed to develop and adopt a "National framework of information activities", reinforcing the Foundation, direction, principles, conditions, procedure, forms, methods, goals, tasks, search, collection, production, formulation, distribution, use, consumption, protection and security of information information security.

**Keywords:** information norms, relations, legislation, informational environment.

*Муслимов Шухрат Рахимович*

*К.т.н., доцент,*

*Кыргызско–Российский славянский  
университет, Кыргызстан, г. Бишкек*

#### Аннотация

Для общей совокупности источников информационного права Кыргызской Республики (КР) характерны низкий уровень юридической техники, общий, а подчас и просто декларативный характер, излишняя комплексность, ведомственная нормативно–отраслевая разобщенность. В общем массиве доминируют акты об электронных СМИ и программно–аппаратных средствах, тогда как актуальны и необходимы акты, регулирующие уже сложившиеся информационные и связанные с ними отношения. В действующих актах преобладают технические понятия при относительно бедном юридическом аппарате, что формирует в нормативных актах явно не юридические положения.

Для преодоления разобщенности и бессистемности норм об информатизации предложено разработать и принять "Национальные основы информационной деятельности", закрепляющие основания, направления, принципы, условия, порядок, формы, методы, цели, задачи поиска, сбора, производства, получения, распространения, использования, потребления, защиты и охраны информации, обеспечения информационной безопасности.

#### Ключевые слова:

Информационные нормы, отношения, законодательство, информационная сфера.

Как и в большинстве современных государств, ставящих перед собой задачи перехода к информационному обществу, в Кыргызстане во всех отраслях законодательства накопилось значительное число нормативных правовых актов и норм информационного характера, сформировались соответствующие информационно–правовые институты. Это относится к законодательству о выборах и референдуме, экономическому и социально–гуманитарному блокам законов. Гражданское, природоохранное, административное, как и уголовное право буквально пронизаны различными правовыми нормами, так или иначе касающимися информации. То же можно сказать и о гражданском и уголовном процессах, которые также основываются на информационно–правовых нормах. Большинство действующих законов Кыргызстана, равно как и многие подзаконные включают дефинитивные нормы о понятиях, терминах и определениях, несущих определенную понятийно–категориальную информацию о тех или иных явлениях, процессах, событиях, фактах.

Максимальное число правовых норм, предназначенных для регулирования отношений, складывающихся в информационной среде, содержатся в действующем и быстро растущем массиве специальных нормативных правовых актов об информации. Сюда входят специализированные акты, регламентирующие порядок накопления и использования информационными ресурсами, порядок информатизации, документы об информационных технологиях и их применении, программно–аппаратных технических средствах, глобальных и локальных информационных сетях и системах, а также об информационном обмене и информационной безопасности.

Указанная совокупность актов не свободна от определенных недостатков. Прежде всего, это низкий уровень юридической техники, заметный уже при разработке и в процессе принятия данных актов. Также для них характерен излишек общий, а подчас и просто декларативный характер, что производно от чрезмерной комплексности. Вызывает тревогу ведомственная нормативно–отраслевая разобщенность. Также в общем мас-

сиве доминируют акты об электронных СМИ и программно-аппаратных средствах. В то же время, актуальные и необходимые акты, регулирующие уже сложившиеся информационные и связанные с ними отношения, представлены в меньшей степени. В анализируемых актах несложно отметить преобладание технических понятий и иных естественнонаучных категорий, при относительно бедном юридическом аппарате, что формирует в нормативных актах явно не юридические положения [1, с. 67].

*Приведем пример.*

В Законе КР "Об электрической и почтовой связи" от 2 апреля 1998 г. № 31 наряду с почтовой связью регламентирована деятельность сетей электросвязи как технологических систем, обеспечивающих несколько видов электронных коммуникаций: телефон, телеграф, факс, а также передачу данных и иных видов документальных сообщений; в том числе и обмен информацией между компьютерами, телевизионное, звуковое и прочие виды как эфирного, так и проводного вещания. Таким образом, анализируемый законодательный акт включает нормы, регулирующие совершенно разные информационные общественные отношения, прибавляя сюда ещё и сопутствующие отношения.

*Другой пример.*

Целью Закона КР "Об информатизации и электронном управлении" от 8 октября 1999 г. N 107 законодатель ставил создание благоприятных условий для удовлетворения информационных потребностей граждан Кыргызстана, учреждений, организаций и органов государственного управления. Это предполагалось сделать на базе формирования в Кыргызской Республике новой информационной инфраструктуры, с последующей её глобальной интеграцией. С этим следует согласиться. В то же время, согласно ст. 1 данный Закон регулирует отношения, возникающие в процессе формирования и использования информационных ресурсов, а также при создании и использовании информационных технологий и средств их обеспечения, защите информации, прав субъектов информационных процессов. Очевидно, что все указанное представляет собой качественно несхожие либо совершенно разнородные явления, по поводу которых складываются информационные отношения и связанные с ними гражданско-правовые, охранительные или иные отношения.

Закон КР "О средствах массовой информации" от 8 мая 1993 г. N 1228-XII содержит в ст. 1 все видовое разнообразие СМИ, включая и те, что осуществляют радиотелекоммуникационную деятельность, распространяя информации.

Закон КР "Об электронном документе и электронной цифровой подписи" от 17 июля 2004 г. N 92 был ориентирован законодателем на обеспечение защиты прав и законных интересов участников правоотношений в сфере обращения электронных документов, а также – защи-

ту информации на всех этапах её оборота. Следует отметить, что Постановление Правительства Кыргызской Республики от 11 июля 2008 г. № 373 о "Концепции информационной безопасности КР" включает директивные предписания для органов государственной власти, должностных лиц и организаций. Данные предписания приобрели юридически значимое для указанных субъектов значение.

Из Постановления Правительства Кыргызской Республики о "Концепции развития телевизионного и звукового вещания в КР" от 4 ноября 2009 г. N 690 узнаем, что результатом реализации заложенных в Концепции решений должно стать создание современной системы телерадиовещания, предоставления новых услуг, что создаст предпосылки для полной интеграции КР в глобальное информационное пространство на условиях равного субъекта, складывающихся там отношений. В рамках этого процесса по широкому кругу вопросов сотрудничества в информационной сфере КР заключила несколько двусторонних и многосторонних межгосударственных договоров.

В целом, общий анализ приведенных в статье нормативно-правовых актов и межгосударственных соглашений показывает, что в них отсутствует система, налицо хаотичная совокупность информационно-правовых и прочих юридических норм и предписаний. В одних и тех же актах регулируются отношения в сфере печатных СМИ, радиовещания, телевидения, телеграфа, телефонной связи и цифровой информации. Здесь же мы видим информационно-коммуникационные технологии и ресурсы, средства их программно-аппаратного обеспечения, вопросы информационной безопасности и т.п. Таким образом, усматривается насущная потребность в упорядочении отраслевой принадлежности указанных норм, кодификация их в связи с конкретными формами их внешнего выражения как источников информационного права.

Такого рода работа пока слабо обеспечена в теоретическом плане, а имеющиеся информационно-правовые исследования оторваны от фундаментальных институтов, равно как и принципов, постулатов и дефиниций юриспруденции. Налицо явный "крен" в сторону технико-технологических и естественнонаучных детерминат. Отсюда не выглядит случайным то, что лишь в базисном понятийно-категориальном аппарате информационной сферы мы видим целую совокупность конституирующих противоречивых, взаимодополняющих либо взаимоисключающих определений, терминов и понятий и определений. Такое положение не способствует поступательному и непротиворечивому развитию информационно-правовой сферы. В качестве иллюстрации указанных понятий приведем: "программное право", "правовую информатику", "право информатики", "компьютерное право", "право знать", "право на доступ к информации", "право на информацию", включая сюда и "телекоммуникационное" и "информационное право". Нашли

применение и понятия "право массовой информации", "правовая информатизация", "инфокоммуникации" и т.п.

Из числа упомянутых могли бы претендовать на правовое закрепление как самостоятельные нормативно-правовые образования лишь устоявшиеся понятия, такие как "информационное право" либо "право информации". Отметим, что понятие "информационное право" более других распространено и в целом устоялось в современной юридической литературе. При этом большинство авторов признают, что это формирующаяся (курсив наш) но уже самостоятельная отрасль права [2, 3, 4, 5, 6]. Таким образом, есть потребность в исследовании источников норм этого нормативно-правового образования.

Само понятие "информационного права", в специальной литературе определяется весьма противоречиво, что выражается во включении в данные определения нормативного ("совокупность норм") и ненормативного ("совокупность отношений") признаков [7, с. 76].

Полагаем, что под информационным правом следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих отношения в информационной сфере. Эта совокупность отношений возникает по поводу продуцирования, оборота, хранения и распространения информации, формирования информационных ресурсов и допуска к ним, создания и функционирования информационных систем, безопасности удовлетворения информационных потребностей граждан, а также других субъектов информационных отношений, включая государство.

Базовым здесь является понятие "совокупность норм", что предопределяет задачу раскрытия данного концепта. В юридической литературе, анализ проблем развития информационной сферы, позволил выработать понятия источников информационного права. К ним принято относить внешние формы выражения информационно-правовых норм. Также в литературе принято общее определение источника права как способа формирования и формы закрепления правовых норм. Данное понимание в полной мере распространяется на информационное право, либо без определения понятия источника, здесь указывается, что источники информационного права как правило, не отличаются от источников всех остальных отраслей права.

Видовой состав элементов системы источников информационного права, по оценке И.Л. Бачило [1, с. 74], охватывает всю совокупность источников права. Это и обычаи, и законы и подзаконные правовые акты, а также и судебная практика: акты Конституционного суда, внутригосударственные договоры, а также конвенции и нормы, международного права, межгосударственные договоры, рекомендации и стандарты. Кроме нежелательного расширения круга источников информационного права, данный перечень не охватывает часть общепризнанных источников, включая обособленные друг от друга источники, в целом относящиеся к нормативно-правовым актам либо вообще не относимые к источникам права (нормы, стандарты, рекомендации).

Более логичной представляется система источников информационного права, где выделены обычаи, юридические прецеденты, нормативно-правовые акты, международные и внутригосударственные договоры, но и она представляется не полной. Так, к источникам информационного права по нисходящей иерархической последовательности, принимая во внимание степень их распространенности и значимости, методологически обоснованно, как и практически оправданно будет отнести:

- ◆ нормативно-правовые законодательные и подзаконные акты;
- ◆ правовые обычаи, юридические доктрины, договоры, а также судебные прецеденты, и естественные право.

Кроме того, информационные нормы в разных пропорциях включены в большинство нормативно-правовых актов, дифференцируемых, как отмечалось выше, на законы и подзаконные акты. Для удобства научного анализа их допустимо классифицировать на: конституционные, прочие государственно-правовые, политико-идеологические, а также организационные акты. Сюда же можно отнести специальные информационно-правовые, гражданско-правовые, предпринимательские, финансово-кредитные, природо-ресурсные и природоохранные, социально-демографические, образовательные и правоохранительные акты.

К группе конституционных, иных государственно-правовых, политико-идеологических и организационных актов, включающих нормы информационного характера, следует причислить Конституцию КР, законы о выборе Президента КР, Жогорку Кенеша, о Правительстве и других органах исполнительной власти КР, Закон КР "О порядке освещения деятельности Жогорку Кенеша КР в государственных средствах массовой информации" от 13 июня 2007 г. № 86, законодательные акты о выборах, административно-территориальном устройстве и т.п.

К отдельной группе специальных информационных нормативно-правовых актов следует отнести законы КР "О средствах массовой информации" (1992 г.), "О правовой охране программ для электронных вычислительных машин и баз данных" (2006 г.), "Об основах технического регулирования в Кыргызской Республике" (2004 г.), "Об информатизации и электронном управлении" (1999 г.), "О рекламе" (1998 г.), "О библиотечном деле" (1998 г.), "Об обязательном экземпляре документов" (1997 г.), "Об электрической и почтовой связи" (1998 г.), "О Национальном архивном фонде Кыргызской Республики" (1999 г.) и т. д.

К гражданско-правовым актам, содержащим информационные нормы, следует отнести Гражданский кодекс КР, Законы КР "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (1998 г.), "Об акционерных обществах" (2003 г.), "Об авторском

праве и смежных правах" (1998 г.), "О правовой охране топологий интегральных схем" (1998 г.), "Патентный закон" (1998 г.)

Предпринимательскими нормативно-правовыми актами, содержащими в том числе информационные нормы, являются законы "О естественных и разрешенных монополиях" (2011 г.), "О лицензионно-разрешительной системе" (2013 г.), "О рынке ценных бумаг" (2009 г.).

К природоресурсным и природоохранным нормативно-правовым актам, включающим значительное число информационных норм, являются кодексы и законы об использовании и охране земель, недр, вод, лесов, растительного и животного мира, законы и подзаконные акты об охране окружающей природной среды, о кадастровом учете природных ресурсов, защите территорий и населения. Так, в указанных документах содержатся нормы об экологической безопасности и информации.

К социально-демографическим актам, включающим информационные нормы, следует отнести кодексы, законы и подзаконные акты о трудовых отношениях и занятости, социальном страховании и пенсионном обеспечении, а также здравоохранении.

Акты в сфере образования включают информационные нормы об уровнях образовании, методах воспитания, о просвещении населения, развитии культуры и т.д.

В уголовно-процессуальных, административно-процессуальных, гражданско-процессуальных актах преобладают информационно-правовые нормы о сроках, уведомлении участников процесса, доказательствах и иных юридически значимых для процесса сведениях.

К правоохранительным актам, содержащим информационные нормы, допустимо отнести уголовный, административный и трудовой кодексы, а также законы и подзаконные акты об органах безопасности и охраны общественного порядка.

Общей юридической доктриной являющейся источником информационного права следует считать Доктрину информациологического развития человечества в XXI веке, одобренная и принятая на Всемирном Информациологическом Форуме (ФИФ – 2002), прошедшем в Москве 24 ноября 2000 г. под эгидой ООН и Всемирного Информациологического Парламента.

На пространстве СНГ юридической доктриной, считающейся источником информационного права, целесообразно считать Доктрину информационной безопасности РФ, утвержденную Президентом РФ 5 октября 2016 г. № 646. Документ определяет национальные интересы РФ в информационной сфере, а также средства и ресурсы их обеспечения. Доктрина содержит перечень угроз информационной безопасности, раскрывает источники этих угроз.

В документе показано состояние информационной безопасности РФ, сформулированы базовые задачи по ее обеспечению, разработаны методы её обеспечения, применительно к разным уровням, а также приведены и иные обязательных для субъектов РФ, государственных

органов и должностных лиц положений. Необходимо учитывать, что данная Доктрина направлена на обеспечение информационной безопасности РФ, но ее доктринальные положения прямо и косвенно могут быть отнесены и к формированию норм и институтов общей и особенной частей информационного права об информационной безопасности, что актуально для Кыргызстана.

ДВ современных условиях широко распространены внутригосударственные, межгосударственные, международно-региональные и даже международные нормативно-правовые договоры, в полной мере относимые к источникам информационного права. Так, в Постановлении Межпарламентской Ассамблеи Евразийского Экономического Сообщества "О типовых проектах законодательных актов МПА ЕврАзЭС в сфере информационных технологий ("Об информатизации", "Об информационной безопасности", "Основные принципы электронной торговли") от 28 мая 2004 года N 5-20 прямо предусмотрено формирование (курсив наш) национальной информационной инфраструктуры в странах ЕАЭС, с её последующей интеграцией в международные сети и системы. Это может стать источником для принятия специальных нормативно-правовых актов о таком пространстве.

Что касается судебных прецедентов, то, хотя они как источник права в целом несвойственны для отечественной правовой системы, их использование в информационной сфере следует приветствовать. Такого рода необходимость обусловлена несколькими обстоятельствами. Во-первых, это процессы формирования информационного права КР, наличие значительного числа правовых пробелов в регулировании информационных общественных отношений. Во-вторых, потенциально высокой социальной ценностью, общественной опасностью и "латентностью" бытия информации и информационных ресурсов, сложностью и запутанностью отношений по их использованию, охране и защите. Указанные недостатки могут быть устранены использованием судебных прецедентов.

Реально и весьма актуально существование в правовой системе такого источника информационного права, как естественное право. Возрастающие возможности вычислительной техники и других информационных средств собирать и обрабатывать данные, касающиеся личной жизни индивидов и населения в целом, естественных, прирожденных и неотчуждаемых информационных прав и свобод человека вызывают серьезную озабоченность по поводу условий хранения указанных данных и возможностей несанкционированного распространения содержащихся в них сведений.

Анализ рассмотренных источников информационного права свидетельствует о том, что нормы об информатизации разобщены и бессистемны. В целях приведения в систему, имеющихся, и разработки новых нормативно-правовых актов, необходимы разработка и принятие "Национальных основ об информационной деятельности", закрепляющих основания, направления, принципы,

условия, порядок, формы, методы, цели, задачи поиска, сбора, производства, получения, распространения, использования, потребления, защиты и охраны информации, обеспечения информационной безопасности.

В развитие предлагаемых Основ оправданы разработка и принятие специальных законов о конкретных видах информации. Учитывая огромные масштабы и особое социальное значение теле-, радио-, компьютерной и иной радиоэлектронной информации, а также широкий круг пользователей этой информацией, необходимо разработать и принять Закон "О радиоэлектронной информации КР". Вторым по значимости нормативным правовым актом в информационной сфере может стать Закон "О печатной информации КР", направленный на регулирование отношений по изданию газет, журналов, книг и другой печатной продукции. В соответствии с указанными законами следует пересмотреть действующие законодательные акты в этой сфере.

Вместе с информационно-правовыми нормами Конституции, других законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, специальных информационно-правовых актов нормы об информации должны составить самостоятельное комплексное нормативно-отраслевое образование – "Информационное право".

Информационное право представляет собой совокупность общих и специальных правовых норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе поиска, сбора, производства, обработки, оформления, накопления, хранения, распространения, передачи, получения, иного оборота информации и информационных ресурсов.

В качестве основных институтов отрасли "информационное право" могут выступать совокупности однотипных правовых норм: об общих положениях (понятия, объекты, субъекты, принципы и др.); о государственном регулировании информационной деятельности; о радиоэлектронной информации; о печатной информации; об информационных ресурсах; об информационной без-

опасности; об ответственности за нарушение информационного законодательства; о международных информационных отношениях и т.д.

К законодательству регулирующим отношения в информационной сфере следует относить специальные законодательные и подзаконные акты об информации, информатизации, информационных ресурсах, их использовании и охране, информационной безопасности и др. Конкретными формами таких актов могут быть законы, указы Президента, постановления Правительства, а также акты местных органов, регулирующих в пределах своей компетенции информационные общественные отношения и связанные с ними другие отношения. Необходимо систематизация информационного законодательства, конечной целью которой в перспективе может стать разработка и принятие Информационного кодекса.

Таким образом, актуальность и настоятельная потребность скорейшего научного изучения проблем формирования, группировки источников информационного права обусловлена как теоретическими, так и практическими обстоятельствами развития национальной информационной сферы. Во-первых, это обусловлено слабой научно-правовой разработанностью приведенных в статье проблем. Во-вторых, все ещё не сформирована целостная концепция комплексного правового обеспечения функционирования информационной сферы на уровнях институтов, отраслей или суботраслей права. В-третьих, все ещё существует неопределенность названия, принципиальной структуры и общего содержания анализируемой отрасли, в части определения ее места среди других отраслей права и в национальной правовой системе Кыргызстана, связи с правовыми системами ближнего и дальнего зарубежья.

Решению этих и иных проблем правового регулирования информационной сферы способно помочь исследование теоретико-прикладных вопросов источников информационного права.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Информационное право: Основы практической информатики: Учебное пособие для студентов вузов / И.Л. Бачило. – М.: Юринформцентр. – 2003. – 352 с.
2. Актуальные проблемы информационного права: учебник / коллектив авторов; под ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапиной. – М.: ЮСТИЦИЯ, 2016. – 534 с. – (Магистратура и аспирантура).
3. Бачило, И. Л. Информационное право: учебник / И. Л. Бачило. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 437 с. – (Авторский учебник).
4. Информационное право: учебник для магистров / И. М. Рассолов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 444 с. – Серия: Магистр.
5. Городов О.А. Информационное право: учебник. М.: Проспект, 2014. 256 с.
6. Кузнецов П.У. Основы информационного права : учебник для бакалавров. М.: Проспект, 2014. 312 с.
7. Копылов В.А. Информационное право: вопросы теории и практики. М., 2003. 623 с.