

# СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ<sup>1</sup>

Троян Н.А.<sup>2</sup>, Полякова Т.А.<sup>3</sup>

**Ключевые слова:** информационное общество, система правовой информации, цифровая трансформация, прорывные технологии, цифровая платформа, информационно-телекоммуникационные технологии, государственное управление, искусственный интеллект, Информационный кодекс, угрозы, правовое регулирование.

## Аннотация

В статье рассмотрены актуальные вопросы по совершенствованию информационного законодательства России. В исследовании выявлена необходимость систематизации Российского информационного законодательства, упорядочение действующих законов, нормативных правовых актов и приведение всех юридических норм в единую правовую систему.

Цель статьи: рассмотрение проблем и поиск наиболее рациональных путей их решения. Исследование также направлено на научное осмысление концептуального подхода к разработке Информационного кодекса, использование юридических конструкций, терминов, исследование различных взглядов на правовое регулирование информационных отношений, состояние правового регулирования, раскрытие противоречий и пробелов.

Метод исследования: в ходе исследования для решения поставленных задач применялись общенаучные методы: диалектический, системный. При исследовании законодательства использовались методы анализа и синтеза.

Полученные результаты: проведенное исследование позволило сделать ряд обоснованных выводов: о том, что в условиях цифровой трансформации необходимо проработать и укрепить научно-правовые методы в различных направлениях прогресса информационного общества. В результате анализа было выявлено, что Информационный кодекс предназначен прежде всего для того, чтобы определить конституционное право граждан на правовую информацию. Необходимо также законодательно закрепить понятия, связанные с оборотом информации, и разработать требования к государственным информационным системам, которые важны для поддержания государственными органами власти. На современном этапе существует потребность в современных научно-теоретических подходах, которые будут содействовать фундаментальной системе различных правовых конструкций, а также систематизировать правовые отношения, информационные процессы в рамках информационно-правового пространства, обеспечивающего взаимодействие информационного законодательства с различными отраслями права. Выявлено, что развитие искусственного интеллекта, робототехники и больших данных должны стать перспективным фактором смены модели управления.

Научная новизна: автор обосновывает вывод о том, что необходимы взаимодействие новых концептуальных подходов с классическими научными подходами, а также теории и методы правового регулирования общественных отношений в информационной сфере под воздействием цифровых технологий.

DOI: 10.21681/2226-0692-2022-4-50-58

## Влияние цифровых технологий на эффективное развитие системы законодательства в России

На современном этапе информационное законодательство под влиянием цифровой трансформации как формирующая правовая система, комплексная отрасль права требует современных теоретических подходов к урегулированию системы законодатель-

ства в России на основе научного анализа<sup>4</sup>. Современное развитие общества в значительной степени связывается с новыми технологиями, которые явля-

<sup>4</sup> Полякова Т.А. Систематизация информационного законодательства — важная составляющая формирования единого информационно-правового пространства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. научн. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН —Канон+, 2015. С. 41.

<sup>1</sup> Статья выполнена по Государственному заданию № 0136-2021-0042 «Правовое регулирование цифровой экономики, искусственного интеллекта, информационной безопасности».

<sup>2</sup> Троян Наталья Анатольевна, кандидат юридических наук, научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: n-troyan66@yandex.ru

<sup>3</sup> Полякова Татьяна Анатольевна, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и. о. зав. сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права РАН, г. Москва, Российская Федерация. E-mail: polyakova\_ta@mail.ru

ются определяющими факторами цифровой экономики и цифровой экосистемы, что позволяет говорить о выделении нового вектора развития права, новых правоотношений, формирующихся под влиянием цифровых технологий [1, с. 60; 3].

Цифровые технологии сегодня способствуют более эффективному развитию системы законодательства в России. Безусловно, создание ряда автоматизированных информационно-правовых систем в государственном и частном секторе значительно упростили процесс поиска и применения нормативного материала. Цифровые технологии оказывают сегодня ключевое влияние на деятельность органов государственной власти, организаций и учреждений в системе межведомственного взаимодействия и документооборота, и являются гарантом качественного уровня жизни граждан, а также реализации их конституционных прав и свобод. В нынешних реалиях появилась острая необходимость систематизации российского информационного законодательства, упорядочения действующих законов, нормативных правовых актов и приведения всех юридических норм в единую систему<sup>5</sup>, что направлено на формирование единой системы правовых актов и обеспечение доступа к достоверной и актуальной правовой информации. Это будет способствовать ликвидации устаревших и неэффективных норм права, юридических коллизий и пробелов в законодательстве.

Нельзя не отметить, что сегодня нормативные правовые акты, имеющие юридическую силу, находятся в разрозненной правовой системе информационного законодательства, которая недостаточно обеспечивает правовое регулирование правоотношений в информационной сфере. В современном правовом государстве правовая система представляет собой достаточно сложную конструкцию ввиду множественности органов, принимающих правовые акты, а также достаточно большого массива правовых актов, созданных правотворческими органами.

На современном этапе, в период цифровизации важна согласованность правотворческой деятельности в режиме реального времени. Безусловно, решение поставленных задач имеет как теоретическое, так и практическое значение не только для нормотворческой деятельности, но и для правоприменительной практики, учитывая, что под воздействием цифровых технологий система нормативных актов подвержена быстрым изменениям.

Следует признать: сегодня накопился достаточно большой массив правовых актов, которые регулируют отношения в информационной сфере, при этом ключевое значение имеют вопросы достоверности, полноты, своевременности предоставления информации, актуальности, а следовательно, и систематизации информационных ресурсов. В развитии

информационного законодательства немаловажную роль играют также институты систематизации и мониторинга, которые призваны упорядочивать и совершенствовать законодательный массив. Необходимо констатировать, что сегодня накопилось достаточно много проблем, связанных с процессами систематизации, возникли различные воззрения на понимание информационно-правового обеспечения правового мониторинга, поэтому образовалось большое количество нерешенных актуальных проблем в данной сфере. Так, например, определение правового мониторинга, его виды, критерии полноты и достоверности правовых данных, единые процессы обработки и предоставления, модернизация информационных систем под воздействием цифровых технологий. Все эти процессы требуют теоретических и организационно-правовых разработок для решения злободневных проблем в области правового мониторинга.

### **Исторический опыт работы органов юстиции в России в области систематизации законодательства**

В рамках исследования особое внимание следует уделить исторически сложившемуся практическому опыту работы в области систематизации законодательства Министерства юстиции России, которое более 220 лет уполномочено реализовывать государственную правовую политику государства. Учрежденное манифестом Александра Первого, Министерство юстиции стало неотъемлемой и очень важной частью государственной системы России, надежным оплотом законности, правового порядка и просвещения. С самого начала на министерство было возложено решение крайне ответственных задач по разработке и совершенствованию национального законодательства [2, с. 83]. Министерство юстиции в период Российской империи было главным органом, занимающийся законопроектной и правоохранительной деятельностью<sup>6</sup>. На современном этапе развития Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет приоритетные направления деятельности, такие как экспертиза нормативных правовых актов на наличие коррупциогенных факторов, мониторинг правоприменения, инкорпорация правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации. К полномочиям Министерства юстиции Российской Федерации также относится деятельность по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации, включающая в себя разработку общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности и систематизацию законодательства. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных

<sup>5</sup> Алексеев С.С. Государство и право : нач. курс / С.С. Алексеев. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрид. лит., 1994. С. 125.

<sup>6</sup> Колесова Ю.И. Органы и учреждения юстиции РФ. Серия «Учебники и учебные пособия». Ростов н/Д : Феникс, 2002. С. 8.

мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»<sup>7</sup> обеспечивается верховенство Конституции РФ и федеральных законов и реализуются конституционные права граждан на получение достоверной информации. Минюстом России создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и ведется регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. К федеральному регистру обеспечен свободный доступ в электронном виде по каналам сети Интернет (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>). Учитывая базу данных федерального регистра, Минюст России проводит системный мониторинг законодательства субъектов Российской Федерации. К муниципальному регистру также организован доступ в сети Интернет (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>). Таким образом, в разные периоды развития российского государства Министерство юстиции обладало обширной компетенцией в области законодательной деятельности. Функции по координации деятельности и развитию законодательства и правоприменения с самого образования Министерства юстиции возлагались именно на этот государственный орган власти.

Кроме того, существенное значение для России представляет опыт систематизации законодательства, имеющий глубокие корни и наследующий исторически созданному Своду законов Российской империи, работу над которым возглавлял М.М. Сперанский. Отметим тот факт, что накопленный массив правовой информации в Российской Федерации можно сопоставить, обращаясь к историческим фактам деятельности М.М. Сперанского и проведение реформ в области законодательства. Первым этапом при подготовке Свода законов Российской империи было формирование Полного собрания законов Российской империи, отличительной особенностью которого было собрание более 30 тысяч нормативных актов, систематизированных в хронологическом порядке, начиная с Соборного Уложения 1649 г. и заканчивая Манифестом от 14 декабря 1825 г., юридический статус при этом не имел значения<sup>8</sup>. Значение критериев было ключевым, именно в соответствии с критериями производился поиск законодательства, сбор, а также объединение по хронологии, по проблемам правового регулирования. В этой связи Сперанский отмечал, что это «есть наше собственное, благоприобретенное, и справедливее можно дивиться тому, что мы имеем, нежели тому, чего у нас нет. Между тем все эти материалы, и собствен-

ные, и заимствованные, все эти законы, и старые, и новые, лежали в глубоком хаосе, недоступном ни науке, ни практике, и, никогда не дойдя до народного знания...»<sup>9</sup>. Заметим, что именно М.М. Сперанский выявил системную правовую конструкцию, где «в первом плане является требование установления связи между целями и задачами государственного управления, во имя которых и предпринималось законодательство. Следующий этап — выбор способа систематизации законодательства: по хронологии, по алфавиту или по систематическому принципу»<sup>10</sup>. Регулярное изложение законов предполагает их изложение по их предметам и так устроенное, «чтобы 1) законы общие предшествовали частным и предыдущие всегда приуготовляли бы точный смысл и разумение последующих; 2) чтоб все законы, по своду недостающие, дополнены были в Уложении и обнимали бы сколь можно более случаев, не нисходя, однако же, к весьма редким и чрезвычайным подробностям. Уложения не изобретаются, но слагаются из прежних законов с дополнением и исправлением их сообразно правам, обычаям и действительной потребности государства»<sup>11</sup>. Как отмечал М.М. Сперанский, «разум или основание законов дает ответ о причинах и необходимости дополнений или перемен, в Уложении введенных, и устанавливается связь их с законами, уже существующими»<sup>12</sup>.

Когда Россия вышла из состава Союза Советских Социалистических Республик, законодательный массив правовых актов требовал серьезного пересмотра. Надо отметить, что одной из первоочередных задач в России в 90-е годы XX в. в период реформ была общая систематизация российского законодательства. В связи с этими событиями Президентом РФ был издан Указ от 06.02.1995 г. № 94 «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации»<sup>13</sup>, предписывавший начать подготовку к составлению и изданию Свода законов как официального систематизированного полного собрания действующих нормативных актов Российской Федерации. Министерству юстиции РФ и Государственно-правовому управлению Президента Российской Федерации (ГПУ) было поручено в качестве первого

<sup>7</sup> Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3356.

<sup>8</sup> Министерство юстиции России в 1803—1864 гг. // Министерство юстиции России за 200 лет (1802—2002): Историко-правовой очерк / Министерство юстиции Российской Федерации [Науч. ред.: М.М. Рассолов, С.А. Батова] М. : НОРМА, 2002. С. 30.

<sup>9</sup> Корф М.А. Жизнь графа Сперанского. М. : Статут, 2014. С. 434.

<sup>10</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН — Канон+, РООИ «Реабилитация», 2014. С. 22.

<sup>11</sup> Сперанский М.М. Предположения к окончательному составлению законов. URL: [http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения\\_к\\_окончательному\\_составлению\\_законов\\_\(Сперанский\)](http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения_к_окончательному_составлению_законов_(Сперанский)) (дата обращения: 22.10.2022).

<sup>12</sup> Сперанский М.М. Предположения к окончательному составлению законов. URL: [http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения\\_к\\_окончательному\\_составлению\\_законов\\_\(Сперанский\)](http://ru.wikisource.org/wiki/Предположения_к_окончательному_составлению_законов_(Сперанский)) (дата обращения: 22.10.2022).

<sup>13</sup> Указ Президента РФ от 06.02.1995 № 94 (с изм. от 25.12.1995) «О подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации» (вместе с «Положением о Временной комиссии по подготовке к изданию Свода законов Российской Федерации») // Российская газета. 1995. № 30.

этапа провести инвентаризацию всех действовавших федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, иных нормативных актов, а также нормативных актов СССР, имевших силу на территории Российской Федерации. В соответствии с распоряжением Президента РФ от 25 декабря 1995 г. № 555-рп<sup>14</sup> Минюсту и ГПУ было поручено завершить составление хронологического перечня нормативных актов на машиночитаемых носителях, действующих федеральных законов, нормативных указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, подлежащих рассмотрению для включения в Свод законов Российской Федерации. Были созданы рабочие группы для научного исследования, которые занимались подготовкой издания Свода законов. Полномочия для выполнения научных работ были возложены на Институт государства и права Российской академии наук и Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 14.02.1998 № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации»<sup>15</sup> на Министерство юстиции РФ возложили полномочия подготовить актуальные (контрольные) тексты нормативных правовых актов на машиночитаемых носителях и обеспечить их поддержание в актуальном состоянии, а также координировать деятельность, связанную с формированием нормативного корпуса Свода законов, в части, касающейся федеральных законов, нормативных актов Правительства РФ, законодательных и иных правовых актов высших органов государственной власти и управления РСФСР, а также Союза ССР, продолжающих действовать на территории Российской Федерации. Надо отметить, что позиции ученых в конце 90-х гг. несколько изменились касательно Свода законов Российской Федерации. Они считали, что кодификация отдельных отраслей права более значима. Кроме того, образовывались современные области правового регулирования и, естественно, в свою очередь, обновлялось законодательство. В то же время в юридической практике на тот период времени очень широко были распространены информационные справочно-правовые системы, что способствовало накоплению огромного массива правовой информации в электронной форме. Однако при том, что были проведены работы по исключению недействующих актов органов власти, Свод законов так и не был издан. Сегодня необходимо для формирования консолидированных и

кодифицированных сборников законодательно закрепить понятийный аппарат, содержащийся в нормативных правовых актах. Очень важным является также принятие федерального закона «О нормативных правовых актах», разработка которого велась во времена Союза ССР. Следует отметить, что на сегодняшний день более чем в 50 регионах уже приняты законы «О нормативных правовых актах», регулирующие законодательство субъектов Российской Федерации, что является положительным примером. В теории права на сегодняшний день отсутствует единое определение понятия нормативного правового акта, нет также законодательного закрепления, что, в свою очередь, образует сложности, разночтения и пробелы<sup>16</sup>.

### Значение Информационного кодекса в системе законодательства Российской Федерации

Правовые нормы в информационном законодательстве являются правовой основой. Необходимо отметить такие формы систематизации законодательства, как: учет нормативных правовых актов, инкорпорация, консолидация и кодификация. В России на сегодняшний день действуют 20 кодексов, которые создавались по различным конструкциям.

М.Н. Марченко считает, что «...кодексы рассматриваются юристами лишь как отправная точка, а не завершение пути. Этим они четко отличаются от компиляций (консолидации, кодексов американского права), которые встречаются в странах общего права, а также от «отредактированных» обычаев или кодексов периода до французской революции»<sup>17</sup>.

Прогрессивным шагом вперед в изучении поставленного вопроса является проект концепции Информационного кодекса Российской Федерации, подготовленный группой ученых Института государства и права РАН под руководством И.Л. Бачило. В основе своей был выполнен детальный анализ правовой базы правового регулирования информационных отношений с 2000 по 2013 г., рассматривались такие вопросы, как обеспечение преемственности, приведение к единому толкованию систем правовых дефиниций, которые востребованы законодателем, была также разработана архитектура базовых областей для информационного законодательства России<sup>18</sup>. Кроме того, при исследовании данной темы правового регулирования были выявлены противоречия, пробелы. Основной целью Информационно-

<sup>14</sup> Распоряжение Президента РФ от 25 декабря 1995 г. № 555-рп «О мерах по подготовке Свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 52. Ст. 5163.

<sup>15</sup> Указ Президента РФ от 14.02.1998 № 170 «О мерах по повышению эффективности работы, связанной с формированием Свода законов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 829.

<sup>16</sup> Бачило И.Л. О понятийном аппарате законотворчества и правовой науки на примере информационного права РФ // Понятийный аппарат информационного права : сборник научных работ / ИГП РАН, отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина, сост и ред. А.А. Антопольский. М. : Канон-Плюс, 2015. 278 с.

<sup>17</sup> Марченко М.Н. Источники права. М. : Проспект, ТК «Велби», 2005. С. 475.

<sup>18</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации // под ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН — Канон+, РООИ «Реабилитация», 2014. С.9.

го кодекса разработчики считали прежде всего сбалансированность правовых источников по различным направлениям, выявлялась несогласованность понятий, норм во взаимосвязанных законах. Было установлено, что Информационный кодекс позволит обеспечить необходимое правовое регулирование по направлениям развития информационных технологий<sup>19</sup>.

Современное законодательство Российской Федерации, к сожалению, пока еще не содержит необходимого модельного Информационного кодекса Российской Федерации и его законодательного закрепления. Для России исключительно важно решение научных вопросов по улучшению информационного законодательства в условиях цифровизации информационного общества и цифровой трансформации. И поэтому сегодня необходимы новые научно-теоретические подходы, которые позволят создать рациональную систему правовых механизмов, которые позволили бы рационализировать не только информационные процессы, но и правовые отношения в рамках информационного пространства. Кроме того, это обеспечило бы взаимодействие информационного законодательства с различными отраслями права.

Важно отметить, что и за последние годы в России накопился огромный массив информационного законодательства, правовые акты, связанные с использованием информационных ресурсов, развитием информационных технологий и средств коммуникаций. Ввиду такого положения информационное законодательство по-прежнему нуждается в систематизации. В целях повышения эффективности государственного управления и доступа к достоверной правовой информации граждан, бизнеса и органов государственной власти Президентом России было подписано распоряжение от 1 июля 2022 г. № 202-рп<sup>20</sup> о создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней.

По этому поводу председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин в выступлении на Петербургском международном юридическом форуме высказал свое мнение о необходимости в России Информационного кодекса. Он отметил: «в условиях, когда существующее цифровое законодательство

не в полной мере отвечает потребностям времени, систематизировать его возможно введением Информационного кодекса РФ»<sup>21</sup>. Он также отметил, что разработанная в 2014 году Институтом государства и права РАН концепция проекта Информационного кодекса является архиважной для информационного права. Председатель Конституционного Суда РФ считает, что «в контексте ныне действующей Конституции России необходима разработка конституционно-правовой концепции информационного права, основу которой должно составлять конституционное право граждан на информацию». Информационный кодекс направлен на урегулирование вопросов оборота информации, это также позволит закрепить ряд правовых понятий касательно оборота информации и общие требования к государственным информационным системам, которые будут формироваться, развиваться органами государственной власти<sup>22</sup>. В.Д. Зорькин считает, что «появилась необходимость законодательно определить основные формы оборота информации, установив права и обязанности его участников, определить правовой режим информации в публично-правовой и частноправовой сферах, а также основания, формы и пределы применения информационных технологий в деятельности соответствующих субъектов права»<sup>23</sup>. Интересную позицию по этому поводу высказал М.В. Якушев, который считает, что «обновление российского информационного законодательства невозможно без теоретической проработки наиболее принципиальных вопросов, связанных с правовой спецификой информации. Вряд ли целесообразно разрабатывать все новые законодательные акты по специальным вопросам без уточнения общих принципов регулирования и применения обобщенного понятийного аппарата, без решения проблем теоретического характера»<sup>24</sup>. Одной из важнейших проблем в информационном законодательстве является разрозненность. Так, например, требует доработки Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>25</sup>. Анализируя данный вопрос, следует отметить, что отсутствует единое использование терминологиче-

<sup>19</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации // под ред. И.Л. Бачило. С. 25.

<sup>20</sup> Распоряжение Президента РФ от 1 июля 2022 г. № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней» // Официальный интернет-портал правовой информации, URL: <http://publication.pravo.gov.ru> (дата обращения: 12.10.2022). Рабочую группу возглавил министр юстиции Российской Федерации Константин Чуйченко. В нее также вошли представители Минцифры России, Минфина России, региональных органов исполнительной власти и научных организаций. Данное направление в Минюсте России будет курировать Департамент систематизации законодательства, URL: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/departments/133/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>21</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-naptyuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>22</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-naptyuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>23</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-naptyuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>24</sup> К вопросу об обновлении российского информационного законодательства. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/33c0b940bd88d208c325716b005278f9/> (дата обращения: 22.10.2022).

<sup>25</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

ского аппарата, разрознены научные конструкции к правовому регулированию как внутри отдельных законов, так и между ними. Так, например, определения понятия «информационная система», а также «документ» интерпретируются по-разному в различных законах. Безусловно, очень важным остаются вопросы, связанные с понятием «информация», тем более что сегодня информация значительно чаще является объектом научного познания, что, в свою очередь, способствует классификации по разным критериям. Сегодня, бесспорно, информация играет ключевую роль в правовой системе. В этом контексте Л.К. Терещенко отмечает, что «юридические свойства определяют ее как объект правоотношений и обеспечивают реализацию основных прав и свобод в информационной сфере»<sup>26</sup>. Данное исследование природы информации позволяет понимать ее и как теорию, и как ресурс по отношению к разным областям. Отмечается важным закрепление конституционно-правовыми нормами права каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Сегодня в законодательстве Российской Федерации понятие «информация» используется повсеместно. Так, например определение закреплено в ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>27</sup>, имеющего фундаментальный характер в информационной сфере. Однако в Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»<sup>28</sup> понятие «информация» было определено несколько иначе. Поэтому сегодня для информационного права очень значим термин «информация», а также связанная с ним терминология, которая достаточно широко применяется в законодательстве Российской Федерации. Конечно, в России в настоящее время урегулировано множество вопросов, возникающих в процессе влияния информационно-телекоммуникационных технологий в различных областях. Однако надо признать, что регуляторная и нормативная среда имеет ряд недостатков и требует систематизации информационного законодательства России. Роль и значимость цифровых технологий в современном глобальном обществе трудно переоценить, когда во всем мире идет полномасштабное внедрение цифровых технологий новой промышленной революции, влияние современных систем управления трансформирует правовые системы в обществе. Таким образом, развитие искусственного интеллекта, робототехники

и большие данные должны стать перспективным фактором смены модели управления. В этом контексте заслуживает внимания и представляет большой интерес мнение ученых Т.А. Поляковой, А.В. Минбалева, Н.В. Кротковой, которые считают, что «в режиме реального времени необходима модернизация правовых подходов к урегулированию новых общественных отношений, связанных с инновационными, эволюционными и синергетическими процессами, обусловленными внедрением цифровых технологий, а также рядом новых вызовов и угроз. Новый этап развития глобального информационного общества, связанный со становлением «цифровой цивилизации», требует юридического осмысления общественных отношений, субъектов и объектов, проблем их взаимодействия в цифровой среде, аутентификации и идентификации, информационной инфраструктуры и т. д.» [4, с. 81]. Вполне определенную точку зрения выразил А.В. Минбалева, который отмечает, что «сегодня необходимы интеграция и диверсификация существующих концептуальных подходов, теорий и методов правового регулирования, саморегулирования общественных отношений в сфере использования цифровых технологий с учетом анализа знаний технических и естественных наук, которые позволили бы сформировать основные подходы к пониманию роли и места правового регулирования, саморегулирования в развитии цифровых технологий в целях эффективного научно-технического прогресса и широкомасштабного внедрения в России прорывных технологий, включая системы искусственного интеллекта, а также преодоления существующих правовых барьеров для построения цифровой экономики в условиях прогнозируемых системных угроз технологических изменений глобальной экономики» [5, с. 7].

Как было выше упомянуто, систематизация и приведение понятийного аппарата в непротиворечивое состояние крайне важны в информационном законодательстве. Рассматривая, например, программу «Цифровая экономика»<sup>29</sup> и направления в ней развития цифровой среды и ключевых институтов, влияние на них прорывных и сквозных цифровых платформ, технологий больших данных, квантовых технологий, следует выделить, что упомянутые в программе технологии до сих пор не имеют законодательного закрепления. Интересный, на наш взгляд, научный анализ представили в своих трудах А.В. Корнев и О.В. Танимов, утверждая при этом, что «в обществе сегодня остро стоит вопрос о законодательном закреплении распределенного реестра. Представители правительственных организаций порой ошибочно рассматривают блокчейн преимущественно в качестве технологии, лежащей в основе криптовалют, тогда как данная технология может

<sup>26</sup> Терещенко Л.К. Правовой режим информации. М.: ИД «Юриспруденция», 2007. С. 8.

<sup>27</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

<sup>28</sup> Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 609 (утратил силу).

<sup>29</sup> Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. распоряжением Правительства РФ от 28 июля 2017 г. № 1632-р). URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 22.10.2022).

имеет гораздо более широкое использование — как способ безопасного децентрализованного хранения данных» [6, с. 144]. Огромное влияние на различные сервисы оказывают также технологические платформы на базе распределенного реестра (блокчейн-технологии), создаваемые крупными IT-компаниями, такими как Apple и Google. «Облачные» вычисления и «облачные» сервисы как составные элементы современной цифровой экономики и технологической инфраструктуры цифровой экосистемы образовали новый правовой институт в составе цифровых услуг [7, с. 41].

Несомненно, в современных российских реалиях общественные отношения под воздействием цифровизации претерпевают изменения гораздо более быстрые, нежели изменения, влияющие на законодательную систему. Поэтому правовое регулирование должно быть достаточно гибким в процессе динамичного развития современной правовой системы. Так, известный ученый Т.Я. Хабриева считает, что «преобладание законодательных актов снижает эффективность правовой регламентации, сокращает возможность оперативно реагировать на изменения, происходящие в предмете регулирования» [8].

На сегодняшний день необходимо множество методологических подходов и комплексных научных разработок. С связи с этим важное значение имеют вопросы, связанные с формированием единого информационно-правового пространства с учетом вызовов и угроз. Т.А. Полякова считает, что «это не просто современный тренд, а жизненная потребность объединить усилия в области безопасности и формирования пространства доверия, защиты информационного и правового пространства, так как любая правовая система является по сути и информационной системой»<sup>30</sup>. Резюмируя данные вопросы, необходимо отметить, что сегодня наблюдается недостаточно высокий уровень правового обеспечения информационной безопасности и противодействия киберпреступности, поэтому необходима тщательная научная проработка проблемных вопросов.

Безусловно, вопрос о кодификации законодательства является крайне важным, требующий не только общественного обсуждения, но и возможности оценки интеграции с другими отраслями законодательства, так как информационные правовые нормы присутствуют практически во всех отраслях (конституционной, уголовной, гражданской, административной и т. д.). И, как следствие, появилась необходимость в научных исследованиях по данным вопросам. И не случайно темы правовой системы крайне важны в условиях цифровой трансформации. Поэтому формирование единого информаци-

онно-правового пространства — это ключевая задача органов государственной власти, требующая формирования и развития национальной системы правовой информации России, в которую должно быть включено информационное законодательство [9, 10]. Это позволит оперативно предоставлять достоверную правовую информацию о нормативных правовых актах не только органам власти, но и гражданам и организациям. Для создания Информационного кодекса необходимо детально исследовать весь уже имеющийся нормативный массив, определить положительные стороны и выявить недостатки и проблемы, которые возникают в сфере информационных отношений. Так, М.А. Кудрявцев, анализируя данную тему, отмечал, что «в современных российских реалиях именно путь совершенствования и постепенного развития существующего информационного законодательства представляется оптимальным. Здесь может быть пройден классический путь отечественной кодификационной работы по схеме «инкорпорация — консолидация — кодификация»: от «полного собрания» соответствующих законов и иных правовых актов, затем через «свод законодательства» (действующих законов и иных нормативных актов, взаимно увязанных между собой в единое целое) — к свойственной отечественному праву советского периода форме условного «Кодекса законов», снабженного необходимыми подзаконными актами, от которых остается уже небольшая дистанция до собственно «Информационного кодекса»<sup>31</sup>.

Сегодня, надо признать, избыточность законодательного регулирования присутствует не только в сфере телекоммуникаций: скопился также большой массив правовых актов разного уровня, а также ведомственных правовых актов. Поэтому необходима проработка не только отдельных законов, но и отдельных норм и институтов, а также устранение создавшихся коллизий и пробелов между законами.

К основополагающим актам законодательства, регулирующим право на информацию, важное место занимают следующие федеральные законы: Федеральный закон «О связи»<sup>32</sup>, в который с 2003 г. вносили изменения 89 раз, в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» с 2006 г. внесли 57 изменений, в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов»<sup>33</sup> изменения вносились 16 раз, в Федеральный закон «Об электронной подписи»<sup>34</sup> вноси-

<sup>30</sup> Полякова Т.А. Систематизация информационного законодательства — важная составляющая формирования единого информационно-правового пространства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН — Канон+, 2015. С. 42.

<sup>31</sup> Кудрявцев М.А. Российское информационное законодательство: «Двуликий Янус» кодификации // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сб. науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М. : ИГП РАН, Канон+, 2015. С. 68.

<sup>32</sup> Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 28. Ст. 2895.

<sup>33</sup> Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 1. Ст. 1.

<sup>34</sup> Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2036.

ли 15 изменений, в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»<sup>35</sup> и в Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>36</sup> внесли 11 изменений и др. Сегодня достаточно много назревших проблем, решением которых по существу является принятие Информационного кодекса России на основе интеграции законов об информации, информационных технологиях, информационных системах, о персональных данных и т. д. Недостаточно четко установлен правовой статус информационных посредников (операторы связи, провайдеры и т. д.). Достаточно много нерешенных вопросов, требующих проработки касательно множества видов тайн, есть также вопросы, связанные с информационной безопасностью. Для решения создавшихся проблем необходима разработка теоретической модели Информационного кодекса, которая бы обеспечила возможность от абстрактных теоретических дискуссий прийти к важному решению. Появилась необходимость четко определить информационные термины и понятия, создать для них четкие стандарты качества, устранить разночтения в информационном праве. Все это

будет способствовать совершенствованию информационного законодательства в стране. В свою очередь, цифровые технологии эффективно действуют на нормотворческую деятельность, придавая ей рациональный и системный характер. Кроме того, для совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности необходимо формирование и развитие национальной системы правовой информации на основе единой цифровой платформы, также важны: разработка современного правового классификатора, обеспечение информационной безопасности, а также научно-правовое обоснование для внедрения технологий машиночитаемого права в реальные нормотворческие и правоприменительные процессы.

В заключение необходимо отметить воззрение, высказанное В.Д. Зорькиным в одном из своих выступлений, которое можно считать неким напутствием: «Сегодня мы обязаны сделать все, чтобы новая технологическая революция стала временем созидания, а не разрушения. А для этого надо прежде всего обеспечить конституционную безопасность личности, общества и государства»<sup>37</sup>.

### Литература

1. Кархция А.А. Гражданский оборот и цифровые технологии : монография. М. : Филинь, 2019. 125 с.
2. Выступление Владимира Путина на торжественном заседании, посвященном 220-летию со дня образования Министерства юстиции России // Мониторинг правоприменения. 2022. № 3 (44). С. 83—85.
3. Кархция А.А. Новые элементы национальной безопасности: национальный и международный аспект // Вопросы кибербезопасности. 2020. № 6 (40). С. 72—82.
4. Полякова Т.А., Минбалева А.В., Кроткова Н.В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75—87.
5. Минбалева А.В. Правовое регулирование цифровых технологий в России и за рубежом: роль и место правового регулирования и саморегулирования в развитии цифровых технологий : монография / под общ. ред. А.В. Минбалева. Саратов : Амирит, 2019. 206 с.
6. Корнев А.В., Танимов О.В. Информационное право в условиях цифровой трансформации российского права : монография. М. : Проспект, 2022. 256 с.
7. Кархция А.А. Облачные технологии: российское и зарубежное законодательство и практика правоприменения // Мониторинг правоприменения. 2018. № 2 (27). С. 36—41.
8. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. № 9. 2018. С. 5—16.
9. Троян Н.А. Формирование системы правовой информации на основе единой информационной инфраструктуры // Правовое государство: теория и практика. 2022. № 3 (69). С. 150—158.
10. Троян Н.А. Информационно-правовое обеспечение развития национальной системы правовой информации в Российской Федерации в условиях цифровой трансформации // Мониторинг правоприменения. 2020. № 4 (37). С. 28—32.
11. Леонтьев Б.Б., Макаренко Г.И. Третья природа Вселенной // Правовая информатика. 2016. № 4. С. 4—9.

<sup>35</sup> Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.

<sup>37</sup> В. Зорькин. Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме. URL: <https://alrf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-na-pmyuf> (дата обращения: 10.10.2022).

## MODERN APPROACHES TO THE SYSTEMATISATION OF RUSSIA'S INFORMATION TECHNOLOGY LAWS UNDER THE CONDITIONS OF DIGITALISATION: PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT

Natal'ia Troian<sup>38</sup>, Tat'iana Poliakova<sup>39</sup>

**Keywords:** *information society, legal information system, digital transformation, break-through technologies, digital platform, information and telecommunication technologies, public administration, artificial intelligence, Information Code, threats, legal regulation.*

### Abstract

*Topical questions of improving Russia's information technology laws are considered in the paper. The study identified a need for systematising Russia's information technology laws, harmonising the current laws, legal regulations, and consolidating all legal regulations into a single legal system.*

*Purpose of the paper: considering the problems and looking for the most rational ways to solve them. The study is also aimed at a scholarly understanding of the conceptual approach to developing the Information Code, using legal structures, terms, studying different various views on legal regulation of information relations and the state of legal regulation, examining contradictions and gaps.*

*Method of study: general scientific methods for solving the problems set, the dialectical and systemic ones, were used in the study. Analysis and synthesis were used for studying the laws.*

*Findings obtained: the study made it possible to draw a number of well-justified conclusions, including that under the conditions of digital transformation it is necessary to develop and strengthen scientific and legal methods in various areas of progress of the information society. An analysis carried out showed that the primary destination of the Information Code is to determine the constitutional right of citizens to legal information. It is also needed to set out in law the notions related to information circulation and develop requirements for government information systems which should be maintained by the public authorities. In modern times there exists a need for modern research and theoretical approaches that would promote creating a fundamental system of different legal structures as well as systematise legal relations and information processes within the information and legal space ensuring the interaction between information technology laws and various branches of law. It was found that the development of artificial intelligence, robotics and big data should become a promising factor in changing the management model.*

*Research novelty: the author gives a justification for the conclusion that an interaction between modern conceptual and classical scholarly approaches is needed as well as theories and methods for legal regulation of societal relations in the information technology field under the impact of digital technologies.*

### References

1. Karkhtsiia A.A. Grazhdanskiy oborot i tsifrovye tekhnologii : monografiia. M. : Filin', 2019. 125 pp.
2. Vystuplenie Vladimira Putina na torzhestvennom zasedanii, posviashchennom 220-letiiu so dnia obrazovaniia Ministerstva iustitsii Rossii. Monitoring pravoprimeneniia, 2022, No. 3 (44), pp. 83–85.
3. Karkhtsiia A.A. Novye elementy natsional'noi bezopasnosti: natsional'nyi i mezhdunarodnyi aspekt. Voprosy kiberbezopasnosti, 2020, No. 6 (40), pp. 72–82.
4. Poliakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V. Novye vektory razvitiia informatsionnogo prava v usloviakh tsivilizatsionnogo krizisa i tsifrovoy transformatsii. Gosudarstvo i pravo, 2020, No. 5, pp. 75–87.
5. Minbaleev A.V. Pravovoe regulirovanie tsifrovyykh tekhnologii v Rossii i za rubezhom: rol' i mesto pravovogo regulirovaniia i samorgulirovaniia v razvitiu tsifrovyykh tekhnologii : monografiia. Pod obshch. red. A.V. Minbaleeva. Saratov : Amirit, 2019. 206 pp.
6. Kornev A.V., Tanimov O.V. Informatsionnoe pravo v usloviakh tsifrovoy transformatsii rossiiskogo prava : monografiia. M. : Prospekt, 2022. 256 pp.
7. Karkhtsiia A.A. Oblachnye tekhnologii: rossiiskoe i zarubezhnoe zakonodatel'stvo i praktika pravoprimeneniia. Monitoring pravoprimeneniia, 2018, No. 2 (27), pp. 36–41.
8. Khabrieva T.Ia. Pravo pered vyzovami tsifrovoy real'nosti. Zhurnal rossiiskogo prava, No. 9, 2018, pp. 5–16.
9. Troian N.A. Formirovanie sistemy pravovoi informatsii na osnove edinoi informatsionnoi infrastruktury. Pravovoe gosudarstvo: teoriia i praktika, 2022, No. 3 (69), pp. 150–158.
10. Troian N.A. Informatsionno-pravovoe obespechenie razvitiia natsional'noi sistemy pravovoi informatsii v Rossiiskoi Federatsii v usloviakh tsifrovoy transformatsii. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 4 (37), pp. 28–32.
11. Leont'ev B.B., Makarenko G.I. Tref'ia priroda Vselennoi. Pravovaia informatika, 2016, No. 4, pp. 4–9.



<sup>38</sup> Natal'ia Troian, Ph.D. (Law), Researcher at the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: n-troyan66@yandex.ru

<sup>39</sup> Tat'iana Poliakova, Dr.Sc. (Law), Professor, Chief Researcher, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Information Technology Law and International Information Security of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation. E-mail: polyakova\_ta@mail.ru