
**ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО
И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

УДК 340



**К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ИНФОРМАЦИОННОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ**

© 2024 г. Т. А. Полякова^{1, *}, А. В. Минбалеев^{1, 2, **}, В. Б. Наумов^{1, 2, ***}

¹ Институт государства и права Российской академии наук, г. Москва

² Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина (МГЮА)

* E-mail: polyakova_ta@mail.ru

** E-mail: alexmin@bk.ru

*** E-mail: nau@russianlaw.net

Поступила в редакцию 29.12.2023 г.

Аннотация. В статье анализируется состояние и перспективы кодификации законодательства об информационных технологиях в условиях цифровой трансформации государства, общества и предпринимательства. Произведен анализ имеющегося опыта разработки концепций и проектов Информационных и Цифровых кодексов. Дан сравнительный анализ состояния и места информационного законодательства в системе законодательства Российской Федерации. Проанализированы проблемы и перспективы принятия Цифрового кодекса Российской Федерации. В статье сформулирован вывод о необходимости продолжения работы над концепцией и содержанием Информационного кодекса Российской Федерации, а также приоритетности разработки Общей части Информационного кодекса РФ и соответствующего терминологического аппарата.

Ключевые слова: Информационный кодекс Российской Федерации, информационное право, кодификация законодательства об информационных технологиях, Цифровой кодекс Российской Федерации, цифровые технологии, цифровая трансформация, качество нормотворчества, цифровая экономика.

Цитирование: Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. К вопросу о кодификации информационного законодательства в условиях цифровой трансформации // Государство и право. 2024. № 1. С. 81–91.

DOI: 10.31857/S1026945224010087

ON THE ISSUE OF CODIFICATION OF INFORMATION LEGISLATION IN THE CONTEXT OF DIGITAL TRANSFORMATION

© 2024 T. A. Polyakova^{1, *}, A. V. Minbaleev^{1, 2, **}, V. B. Naumov^{1, 2, ***}

¹*Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow*

²*Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*

* E-mail: polyakova_ta@mail.ru

** E-mail: alexmin@bk.ru

*** E-mail: nau@russianlaw.net

Received 29.12.2023

Abstract. The article analyzes the state and prospects of codification of legislation on information technologies in the context of digital transformation of the state, society and entrepreneurship. The analysis of the existing experience in the development of concepts and projects of Information and Digital Codes is carried out. A comparative analysis of the state and place of information legislation in the system of legislation of the Russian Federation is given. The problems and prospects of the adoption of the Digital Code of the Russian Federation are analyzed. The article concludes that it is necessary to continue working on the concept and content of the Information Code of the Russian Federation, as well as the priority of developing the General part of the Information Code of the Russian Federation and the corresponding terminological apparatus.

Key words: Information Code of the Russian Federation, Information Law, codification of legislation on information technologies, Digital Code of the Russian Federation, digital technologies, digital transformation, quality of rulemaking, digital economy.

For citation: Polyakova, T.A., Minbaleev, A.V., Naumov, V.B. (2024). On the issue of codification of information legislation in the context of digital transformation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 1, pp. 81–91.

Введение

Вопрос о кодификации законодательства об информационных технологиях и принятии Информационного кодекса Российской Федерации достаточно давно обсуждается в юридическом сообществе, и особенно – в науке информационного права. Это не только профессиональный интерес определенной группы ученых, направленный на развитие научной школы и этой отрасли права, но и объективная необходимость для Российской Федерации в условиях все возрастающих «объемов» нормативных правовых актов эффективно систематизировать законодательство.

Ключевыми вопросами, которые надо будет решить государству, науке и обществу в этой связи, будут определение предмета будущего кодифицированного акта и сроков построения кодифицированной системы в условиях, когда масштаб данной цели сопоставим с имеющимися примерами кодификации гражданского и уголовного законодательства.

Ни по одному из указанных вопросов, как и по самой цели – обеспечению кодификации, – у российских научных юридических школ, органов власти, политиков и предпринимательства нет

не только консенсуса, но и отсутствует превалирующая точка зрения.

Несмотря на то что значимость предметных общественных отношений, обусловленных ускоряющимися процессами внедрения информационных (цифровых) технологий в самые разные сферы общественной жизни, ни у кого не вызывает сомнений, диапазон позиций о том, как нужно развивать нормотворчество, огромен – от идей банальной ревизии нормативных правовых актов об информационных технологиях, а последних очень много, до написания самых разных по предмету документов – информационных, инфокоммуникационных, цифровых и других кодексов. Многие предлагают увеличивать количество нормативных правовых актов в отрасли и переписать Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», до конца не отдавая себе отчет, что путь принятия отдельных актов в условиях их огромного количества и, к сожалению, ухудшающейся юридической техники не приведет к созданию стабильной системы.

Отрицание необходимости кодификации также является популярной точкой зрения, когда используются аргументы о том, что информация («цифра») – везде и эта сфера постоянно меняется и, соответственно, что-то системное для нее создавать

рано. По прошествии четверти века активного развития мирового информационного пространства и становления отрасли ИТ как лидирующей в экономике эти мнения вызывают вопросы. Слышны также позиции, что кодексы — это что-то неизбежное и только для самых важных сфер, к тому же в мире таких актов нет. Это игнорирует те традиции кодификации, которые уже сложились в России. В государстве существует свыше двух десятков кодифицированных актов, и, что интересно, Российская Федерация в своей международной деятельности признала необходимость кодификации, дважды участвуя в создании и принятии проектов модельных информационных кодексов для государств — участников Содружества Независимых Государств в 2008 и 2022 гг. Можно по-разному относиться к предмету и логике данных документов, критикуя их содержание, но их форма — кодекс была выбрана не случайно.

Авторы придерживаются позиции, что промедление в работе над документом, который им представляется скорее Информационным кодексом, недопустимо. Ухудшается качество нормативных правовых актов, имеет место постоянная конкуренция между отраслями законодательства, когда информационные нормы в большом объеме инкорпорируются в неинформационные нормативные правовые акты со своими новыми дефинициями, не соответствующая общему правовому регулированию, подходам и принципам, складывающимся в отраслевой системе. Имеет место желание разработчиков нормативных правовых актов в «своих» отраслях законодательства обязательно написать про «цифру», и чем шире, тем лучше, что приводит к деструкции единой терминологии и принципов правового регулирования.

Представляется также, что затягивание начала работы над кодексом противоречит интересам государства и общества, поскольку акт мог бы служить как усилению уровня защиты национально-го суверенитета, так и обеспечению идентичности и технологической независимости на геополитическом этапе истории человечества.

Отдельным направлением, требующим системной законотворческой поддержки, является формирование единого комплекса прав человека и гражданина в цифровом обществе. В нем необходимо использовать результаты, полученные при подготовке в ноябре 2021 г. Доклада Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Цифровая трансформация и защита прав граждан в цифровом пространстве»¹, поскольку уже сейчас в информационном

праве сформировался не закрепленный в едином акте состав норм и принципов защиты личности в информационном пространстве, а также появились новые важные идеи, например право на отказ от цифровых технологий² и право на общение человека с человеком в цифровых коммуникациях.

Авторы не могут и не имеют права утверждать, что кодекс должен появиться очень скоро; нужно осознавать, что экстренное написание какого-либо проекта с большой долей вероятности не только потребует глубокой его переработки, но из-за этого затянется процесс его создания. Опасными для качества будущего акта также могут стать явления, когда модно будет не только говорить о кодификации, но и «накидывать идеи» и невыверенные тексты для его содержания. Так, в 2023 г. уже возникли ситуации, когда обсуждаемые редакции проекта Концепции Цифрового кодекса, идея которого прозвучала ранее на уровне федеральных органов исполнительной власти, появлялись с пугающей частотой, кардинально меняясь от редакции к редакции без сколько-нибудь обширной научной и общественной дискуссии, когда тезисы авторов и оппонентов на тех или иных отдельных научных площадках быстро генерировали добавление или исключение из ожидаемого предмета кодекса обширных глав и разделов.

Кодификация законодательства об информационных технологиях — это не только амбициозная цель, но и ответственный процесс, для которого придется ввести персональную ответственность за качество разрабатываемых и предлагаемых документов, когда каждая их составляющая должна опираться на доктрину и достижения информационного права и быть обоснованной с учетом состояния и прогнозов развития информационных правоотношений.

Об оценке готовности к кодификации законодательства об информационных технологиях

На фоне очевидного бурного развития общественного интереса к «цифре» и увеличения количества нормативных правовых актов и норм в системе законодательства об информационных технологиях представляется немаловажным оценить количественные характеристики изменяющегося правового поля и продемонстрировать, что оно (законодательство об информационных технологиях) собой представляет.

grazhdanina_v_tsifrovom_pr/?ysclid=lqp9l7sgac754393945 (дата обращения: 20.09.2023).

² См.: *Наумов В. Б.* Отказ от цифровых технологий: абсурд или новое право человека и гражданина // В сб.: Бачиловские чтения: материалы Четвертой Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред.: Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, В. Б. Наумов. Саратов, 2022. С. 83.

¹ Текст Доклада доступен в сети Интернет по адресу: https://www.president-sovet.ru/presscenter/news/spch_podgotovil_doklad_o_polozhenii_del_s_pravami_i_svbodami_cheloveka_i

При этом подсчет правовых норм вручную является непростым упражнением, не обеспечивающим к тому же понимание закономерностей происходящих нормотворческих процессов.

Авторы полагают, что для их изучения может пригодиться метод сравнения объемов всем известных нормативных правовых актов с нормами об информационных технологиях. Осознавая все несовершенство этого подхода, можно заметить, что это даст возможность косвенно и в совокупности оценить место законодательства об информационных технологиях (в частности, федеральных законов) в системе законодательства Российской Федерации. Для этого как нельзя лучше подходят известные юристам кодексы (их объемы в символах и количество редакций).

Сравнивать с ними имеет смысл, во-первых, бесспорно относящиеся только к системе законодательства об информационных технологиях федеральные законы. Их можно условно назвать «базовой группой»³, которую «возглавляет» Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».



Рис. 1. Частотный анализ наиболее часто встречающихся слов (без предлогов) в Федеральном законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»



Рис. 2. Частотный анализ наиболее часто встречающихся слов (без предлогов) в Федеральном законе «О персональных данных»

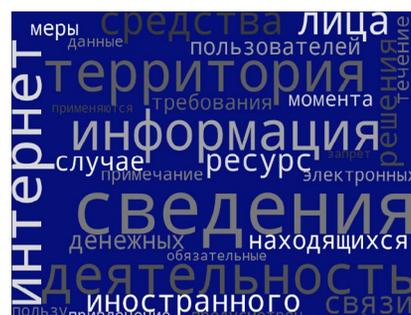


Рис. 3. Частотный анализ наиболее часто встречающихся слов (без предлогов) в Федеральном законе «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” на территории Российской Федерации»

Во-вторых, исходя из предмета и сферы действия, в правовом поле есть федеральные законы системы законодательства об информационных технологиях, имеющие значительное количество иных (не информационно-правовых) норм либо имеющие критическое значение для других отраслей

³ В нее входят в первую очередь такие нормативные правовые акты, как «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации физических лиц с использованием биометрических персональных данных, о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», «О персональных данных», «Об электронной подписи», «О средствах массовой информации», «О связи», «О безопасности критической информационной инфраструктуры».

законодательства⁴. Например, показательны предмет и состав норм Федерального закона «О рекламе», регламентирующего информационные правоотношения, критически важные для ведения коммерческой деятельности. Эту группу федеральных законов можно назвать «межотраслевой».

Интересно применить методы количественного сравнения частоты упоминания слов (такую понятную смысловую единицу, как норма, стандартные механизмы подсчета частоты пока не могут анализировать) в двух приведенных группах — для визуализации понимания отличий между ними.

Отталкиваясь от содержания рис. 1–3, можно объяснить, в чем заключаются различия между упомянутыми двумя группами: нормативные правовые акты из «базовой группы» оперируют словами, очевидно связанными только с информационными правоотношениями, а из второй — связанными и с другими отраслями законодательства (в случае примера на рис. 3 — гражданского/корпоративного).

Дополнительно можно выделить третью группу нормативных правовых актов из других отраслей

⁴ К этой группе следует отнести такие нормативные правовые акты, как «О государственной тайне», «О коммерческой тайне», «О деятельности иностранных лиц в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” на территории Российской Федерации», «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам создания и обеспечения функционирования информационной системы “Одно окно” в сфере внешнеторговой деятельности», «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства», «О государственной информационной системе топливно-энергетического комплекса», «О Государственной автоматизированной информационной системе “ЭРА-ГЛОНАСС”», «О рекламе», «О библиотечном деле», «Об архивном деле в Российской Федерации» и др.

Таблица 1

Количество символов и редакций кодексов Российской Федерации

Название	Количество символов	Количество редакций
Налоговый кодекс РФ (Часть вторая)	4 724 122	338
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	2 327 627	506
Налоговый кодекс РФ (Часть первая)	1 374 190	163
Градостроительный кодекс РФ	1 235 682	147
Уголовный кодекс РФ	948 547	231
Трудовой кодекс РФ	882 257	128
Гражданский кодекс РФ (Часть первая)	765 387	118
Земельный кодекс РФ	752 970	154
Арбитражный процессуальный кодекс РФ	722 232	76
Жилищный кодекс РФ	721 381	110
Гражданский процессуальный кодекс РФ	610 102	112
Гражданский кодекс РФ (Часть вторая)	599 526	71
Гражданский кодекс РФ (Часть четвертая)	574 030	41
Семейный кодекс РФ	189 815	51
Гражданский кодекс РФ (часть третья)	151 674	31
Модельный информационный кодекс СНГ	49 226	—

законодательства, содержащих значительное количество информационно-правовых норм⁵.

Можно подсчитать объемы символов приведенных нормативных правовых актов⁶. Сами по себе эти цифры не будут иметь сколь-нибудь существенного системного значения, но в сравнении друг с другом могут стать предметом для выявления определенных качественных закономерностей.

В табл. 1 представлены сведения об объемах известных в государстве кодексов с цифрами, отражающими количество редакций этих актов на начало осени 2023 г.

⁵ К ним, например, можно отнести Федеральные законы: «О кредитных историях», «О национальной платежной системе», «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О государственной геномной регистрации в Российской Федерации», «О геодезии, картографии и пространственных данных и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и т.п. Нельзя также забывать, что в силу природы информации существенные элементы информационных правоотношений содержатся в сотнях других нормативных правовых актов, скажем, в Законе РФ «О защите прав потребителей» (от информации о товарах/услугах до агрегаторов информации о товарах), Федеральных законах «О банках и банковской деятельности» (нормы о тайнах и др.), «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», даже в разных разделах Гражданского кодекса РФ говорится о цифровых правах, информационных системах, информационном посреднике, базах данных и др.

⁶ Для этого авторы экспортировали тексты актов в редактор Word.

Анализируя эту таблицу, следует отметить, что, к сожалению, нормативные правовые акты, воплотившиеся в форме кодексов, уже потеряли свою «монументальность», тогда как изначально ожидалось, что кодификация будет способствовать стабильности нормотворчества и, соответственно, правоприменения.

При этом количественный «уровень изменчивости» кодексов в среднем выше, чем у Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», у которого было принято свыше 60 редакций. Количество символов в нем представлено на рис. 4.

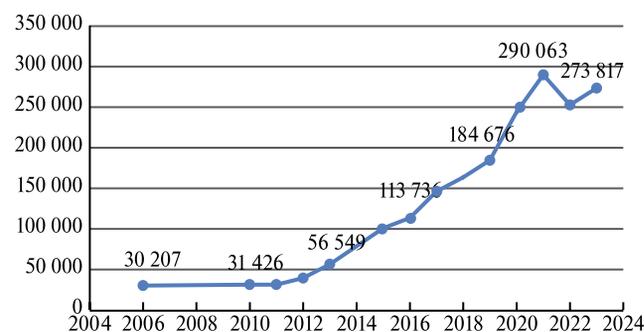


Рис. 4. Динамика изменения объема действующих редакций Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (в символах) по годам

Таблица 2

Количество символов и редакций нормативных правовых актов об информационных технологиях

Название нормативного правового акта	Количество символов	Количество редакций
ФЗ № 572 «Об осуществлении идентификации и (или) аутентификации...»	186 556	1
ФЗ № 236 «О деятельности иностранных лиц... в Интернете...»	48 887	1
ФЗ № 187 «О безопасности КИИ РФ»	42 229	2
ФЗ № 63 «Об электронной подписи»	150 129	26
ФЗ № 152 «О персональных данных»	112 779	29
ФЗ № 38 «О рекламе»	182 701	81
ФЗ № 126 «О связи»	306 003	88
Закон № 2124-1 «О рекламе»	167 025	56

В табл. 2 представлены характеристики ряда избранных нормативных правовых актов из первой (базовой) и второй групп законодательства об информационных технологиях.

Приводимый (упрощенный) анализ следует завершить количественным сравнением.

Если просуммировать даже только цифры из табл. 2, что не соответствует всему количеству нормативных правовых актов из первых двух групп, добавив к ним объем основного нормативного правового акта об информационных технологиях, то получится цифра почти в 1.5 млн символов. А это больше, чем объем любого кодифицированного акта, кроме Части второй Налогового кодекса РФ и КоАП РФ.

Это значит, что объемы (пусть и символов, а не норм) даже избранной части нормативных правовых актов об информационных технологиях огромны и конкурируют с общепризнанно самыми значимыми десятилетиями в стране отраслями законодательства (на уровне федеральных законов). Это, в свою очередь, позволяет утверждать, что в Российской Федерации требуется систематизация и кодификация предметных нормативных правовых актов не только из-за усугубляющейся важности и сложности информационно-правовой (цифровой) сферы, но и из-за того, что нормативные правовые акты об информационных технологиях по своему объему стали такими же существенными, как многие важные для государства и общества кодифицированные акты.

Примеры кодификации законодательства об информационных технологиях в Российской Федерации и за рубежом

История исследований по кодификации законодательства об информационных технологиях насчитывает не одно десятилетие. Представляется, что одной из самых научно проработанных следует считать разработку Концепции Информационного кодекса РФ в Институте государства и права РАН под руководством И.Л. Бачило на базе сектора информационного права данного Института.

Указанная Концепция была построена на основе анализа законодательства о регулировании информационных отношений в период с 2000 по 2013 г. и имела целью «обеспечить преемственность, согласование принимаемых законов и других нормативно-правовых актов федерального уровня, упорядочить систему правовых дефиниций, которыми пользуется законодатель, и выработать понятную и практически значимую архитектуру базовых областей для комплексной отрасли информационного законодательства России»⁷. Указанная Концепция нашла поддержку в юридическом сообществе, разработчиками была предложена структура проекта кодекса, однако она не была реализована.

В продолжении идей сектора информационного права ИГП РАН 2014 г. через несколько лет авторы участвовали в формировании Концепции регулирования киберпространства, цифровых технологий и цифровой экономики в ряде государств – участников СНГ, где стояла цель межотраслевого регулирования за счет совмещения Общей части с нормами об основах информационных правоотношений с регулированием наиболее актуальных для отдельных государств сфер цифровой экономики. В Общей части предлагалось рассмотреть создание и оборот данных, информации и документов, систему тайн и прав на доступ к информации, отношения по идентификации объектов и субъектов, трансграничные отношения и обеспечение суверенитета, ограничение и запрещение оборота информации, правовой статус информационных систем и услуг, подходы к определению и ограничению ответственности и вопросы саморегулирования и соотношения правового регулирования с этическим и техническим. Отдельно предлагалось регулировать промышленный Интернет, т.н. «Умный город», беспилотный транспорт и информационную безопасность.

⁷ Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М., 2014. С. 7.

В 2018 г. по инициативе Медиа-коммуникационного союза⁸ был разработан проект Инфокоммуникационного кодекса РФ, который представлял собой структурированный текст, объединяющий 21 главу. По сути, этот документ в большей своей части представлял объединение действующих норм об информации и связи. При этом важной частью указанного проекта кодекса были положения об идентификации и электронном документе. Данный проект официально не был опубликован, не имел минимально обоснованной концепции, в связи с чем не нашел поддержки в научной среде.

Это не единственный пример сужения предмета регулирования с переходом от правового регулирования информационных правоотношений к регулированию их части.

В условиях развития цифровизации, перехода к экономике данных вопрос систематизации законодательства об информационных технологиях, учитывая его многовекторность, приобретает особую актуальность⁹. В связи с этим активизировались попытки предложить в противовес традиционным подходам к кодификации возможную альтернативу в виде разработки Цифрового (Телекоммуникационного) кодекса РФ.

В упомянутой Концепции 2023 г. пока реализуется идея, очень близкая к идеям Информационного кодекса РФ, но уже применительно к нуждам регулирования отношений в условиях цифровой среды.

При этом следует иметь в виду, что с момента разработки проекта Концепции Информационного кодекса РФ в ИГП РАН прошло почти десятилетие и с позиции теории «сжатия времени», сформулированной проф. С.П. Капицей, сжимается «пружина времени»¹⁰. Это особенно ощутимо ныне, этим характеризуется период развития и информационной сферы, связанной с широким использованием и применением различных цифровых технологий. Между тем анализ упомянутой

Концепции Цифрового кодекса РФ свидетельствует, что проблемы, существовавшие еще при разработке прежней Концепции Информационного кодекса РФ, не нашли правовых решений, более того, углубились межотраслевые тенденции и междисциплинарные подходы (в частности, и в российской правовой науке).

В силу сложности проблематики любой опыт важен для исследования и дальнейших процессов в сфере систематизации законодательства. Упомянутые выше редакции Модельных информационных кодексов СНГ крайне ограниченно относятся к цифровым технологиям, тем не менее в них есть ряд идей, которые впоследствии могут использоваться в первую очередь при работе над общей частью кодифицированного акта.

Интересна также работа по кодификации законодательства об информационных технологиях, которая ныне активно ведется в соседних государствах. Обнародован проект Цифрового кодекса Кыргызской Республики, работа над ним велась интернациональной рабочей группой под руководством Общественного фонда «Гражданская Инициатива Интернет Политики». Аналогичная работа ведется в Азербайджанской Республике, в республиках Узбекистан и Казахстан.

Наиболее интересен для анализа доступный проект Цифрового кодекса Кыргызской Республики. Его содержание позволяет говорить о нем как о наиболее обширном и проработанном сейчас документе, посвященном именно и только регулированию «цифры». Он состоит из семи разделов, его логика выстраивается вокруг четырех уровней регулирования: (1) цифровых данных и записей и цифровых ресурсов, (2) цифровых сервисов, приложений и экосистем, (3) цифровых технологических систем, куда относят в т.ч. центры обработки данных и телекоммуникационные сети, а также услуги, оказываемые с их использованием, и (4) уровень материальной инфраструктуры (земли, здания, строения, сооружения и иные аналогичные объекты).

Такая логика — «от данных» — имеет право на существование и может считаться привлекательной, но в том случае, если количество и объемы систематизируемых актов не являются большими, и она сложно реализуема в Российской Федерации, где иерархия всех нормативных правовых актов иная. При этом в проекте объективно отсутствует ряд принципиальных моментов, без определения которых правовое регулирование информационных отношений будет неполным. Так, отсутствуют разделы об информационной безопасности и массовых коммуникациях.

Проблемы с принятием Цифрового кодекса в условиях недостаточно сформированного

⁸ См.: Инфокоммуникационный кодекс: необходимый акт или лишний документ. URL: <https://pravo.ru/review/view/147324/> (дата обращения: 20.09.2023).

⁹ См.: Polyakova T.A., Naumov V.B., Minbaleev A.V. Trust in the law during the digital transformation // State and Law. 2022. No. 11. Pp. 139–147; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Основные тенденции и проблемы развития науки информационного права // Государство и право. 2022. № 9. С. 94–104. DOI: 10.31857/S102694520022203-4; Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. и др. Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации [Электронный ресурс]. М., 2022; Полякова Т.А., Троян Н.А. Актуальные проблемы систематизации законодательства России под влиянием цифровых технологий в период цифровой трансформации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 2 (102). С. 25–33.

¹⁰ Капица С.П. Сколько людей жило, живет и будет жить на земле. Очерк теории роста человечества. М., 1999.

законодательства привлекают внимание ученых¹¹ и в других государствах, где ведется разработка Цифрового кодекса¹². Вместе с тем анализ активно формирующегося зарубежного опыта свидетельствует о недостаточной теоретико-правовой проработанности и обоснованности концепций указанных разработанных кодексов с учетом содержания доктрины информационного права, их эклектичности, что во многом обусловлено, на наш взгляд, методологическими проблемами и отсутствием активного системного публичного обсуждения соответствующих проектов.

Методологические вопросы разработки кодекса

Сектор информационного права и международной информационной безопасности ИГП РАН традиционно уделяет внимание в своих исследованиях вопросам систематизации законодательства об информационных технологиях¹³.

И.Л. Бачило справедливо указывала, что систематизация и возможная кодификация законодательства об информационных технологиях требует особого внимания в части по крайней мере трех блоков вопросов: структуры законодательства отрасли информационного права; упорядочения терминологии, особенно правовых дефиниций, применяемых в законотворческой деятельности; вопросов, связанных с процессуальным обеспечением форм и видов отношений субъектов в процессе работы с ресурсами информации и технологий и взаимодействием с участниками конкретных отношений¹⁴. Фактически все данные вопросы актуальны и для Цифрового кодекса, и кодификации пока только формирующегося в рамках законодательства об информационных технологиях.

Анализ прошлого опыта подготовки проекта Информационного кодекса РФ свидетельствует о ряде методологических просчетов, обусловленных отсутствием системной работы по обоснованию в первую очередь Особенной части такого кодекса. Аналогичную проблему можно увидеть и при разработке Концепции Цифрового кодекса РФ. Во многом данная проблема связана и с отсутствием ряда базовых норм, которые регулируют природу цифровых объектов,

а также специальных норм цифрового законодательства, посвященных отдельным процессам в цифровой среде и особенностям использования тех или иных цифровых технологий.

Кодификация законодательства в цифровой среде объективно необходима по целому ряду причин. Это и стремительно развивающиеся общественные отношения в связи с формированием и развитием новых информационных (цифровых) пространств, порождающих новые объекты и субъекты, и увеличивающийся объем нормативного материала, направленного на регулирование этих отношений. Стремительное развитие цифровых технологий, появление новых классов и типов технологий требует постоянной актуализации законодательства, учета технических изменений и цифровой трансформации складывающихся общественных отношений. Изменение требований, предъявляемых к технологиям, детерминирует необходимость изменения подходов к механизмам регулирования цифровых отношений, их сочетанию и использованию с учетом ряда требований. Этот весьма сложный, но объективно необходимый процесс требует формирования не только концептуальных подходов к регулированию цифровых отношений в целом, но и разработки специальных подходов к возможности использования гибких подходов. Все это требует учета в процессе кодификации законодательства об информационных технологиях.

Важность кодекса представляется бесспорной и с позиции внешнего позиционирования возможностей государства для демонстрации эффективности регулирования цифровых процессов, в т.ч. активного развития использования цифровых технологий — искусственного интеллекта, больших данных, технологий виртуальной реальности.

Ключевым здесь будет поиск ответа на вопрос, нужно ли ограничивать предмет только «цифрой» или рассматривать всю систему оборота информации, скорее исключая все менее важную часть регулирования традиционного предоставления и распространения информации «на бумаге» или в материальном мире.

При разработке кодекса объективно потребуются анализ возможностей системного использования в механизме регулирования одновременно нескольких регуляторов. Гибкость в регулировании цифровых отношений требует активного использования различных регуляторов, в т.ч. технического и этического регулирования. В связи с этим существует необходимость взаимодействия объединенных систем различных регуляторов для организации конвергентной работы по регулированию цифровых отношений.

Как указывалось выше, сложной задачей будет как определение предмета регулирования кодекса, так и построение его Общей и Особенной частей. С позиции определения предмета кодекса разработчики

¹¹ См.: Идрышева С.К. О Цифровом кодексе Казахстана // Право и государство. 2022. № 3 (96). С. 72, 73.

¹² См.: Тедеев А.А. Систематизация информационного (цифрового) законодательства: современные тенденции (Россия и Центральная Азия) // Труды по интеллектуальной собственности. 2023. Т. 47. № 4. С. 20–26.

¹³ См.: Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В. Развитие доктрины российского информационного права в условиях перехода к экономике данных // Государство и право. 2023. № 9. С. 166. DOI: 10.31857/S102694520027660-7

¹⁴ См.: Бачило И.Л. О подходах к систематизации и кодификации информационного законодательства // Систематизация и кодификация информационного законодательства / отв. ред. И.Л. Бачило: сб. науч. работ. М., 2015. С. 7–11.

будут находиться в весьма непростой ситуации. Если признавать предметом цифровые отношения, то это потребует выделения их из состава информационных. Если за основу брать информационные, то потребуется построение иерархии «информационные – цифровые правоотношения». Формирование предмета сквозь призму информационных отношений также поднимает вопрос о структуре и Особенной части кодекса, поскольку последняя в этом случае учитывает далеко не весь круг вопросов регулирования информационных отношений.

Можно утверждать, что принятие именно Цифрового кодекса в ближайшей перспективе может привести к ряду негативных последствий. Так, быстрое изменение технологий, являющихся т.н. прорывными цифровыми технологиями, будет существенно сказываться на необходимости изменения акта с цифровым предметным содержанием. Например, сейчас человечество вошло в период социальной неопределенности в сфере генерации контента и принятия решений из-за взрывообразного развития технологий т.н. генеративного искусственного интеллекта. Для них невозможно предложить детальную модель регулирования и тем более оперативно ее целиком воплотить в законодательстве.

Вместе с тем у законодателя в Российской Федерации и в других развитых государствах начал формироваться опыт по оперативному реагированию на технологические инновации, в т.ч. за счет развития законодательства об экспериментальных правовых режимах. Это еще дополнительный довод для того, чтобы не торопиться с принятием Цифрового кодекса и выстраивать регулирование в системе традиционных информационно-правовых понятий.

В целом важно повторить, что для любых инноваций следует «говорить о повышенных требованиях к качеству разработки моделей и реализации конкретных правовых и политических решений в рассматриваемой сфере. При этом, если планируемое к введению в действие предметное законодательство будет содержать юридико-технические ошибки или будет непродуманным или противоречивым, негативный эффект от его введения превысит любые позитивные экономические и социальные ожидания и скомпрометирует саму идею “прорывного регулирования”»¹⁵.

Заключение

Исследование показало состояние законодательства об информационных технологиях России в косвенном сравнении с другими отраслями и продемонстрировало существенную необходимость старта национального «мегапроекта»

¹⁵ Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А. Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Росс. право: образование, практика, наука. 2020. № 3 (117). С. 47.

по кодификации законодательства об информационных технологиях.

В связи с необходимостью формирования общих норм и принципов регулирования цифровых процессов и цифровых технологий как части информационных правоотношений представляется логичным путь кодификации законодательства об информационных технологиях с постановкой задачи разработки Информационного кодекса РФ, который включал бы в себя особенности регулирования цифровой среды.

Реализация более популярной сейчас идеи Цифрового кодекса РФ является преждевременной. Не сформировано цифровое законодательство, причем принятие запланированных актов осуществляется с рядом сложностей и большой задержкой, не определены различия между информационными и цифровыми нормативными правовыми актами. Не сформирован единый понятийный правовой аппарат цифровой среды.

Разработка Информационного кодекса может решить эти проблемы, системно урегулировав и новые цифровые отношения. Для этого в качестве комплекса задач на 2024 г. можно предложить несколько важных мер:

- 1) подготовка Концепции правового регулирования процессов цифрового развития в Российской Федерации;
- 2) разработка единого терминологического аппарата для развития законодательства и обеспечения начала процессов кодификации;
- 3) после общественного обсуждения и доработки указанных Концепции и терминологии – разработка Общей части Информационного кодекса.

Далее при обсуждении и принятии в Российской Федерации Общей части будет формироваться Особенная часть предлагаемого акта.

Все это возможно осуществить, сформировав сводную рабочую группу, а также предложив создать Совет по кодификации и совершенствованию законодательства об информационных технологиях при Президенте РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бачило И. Л. О подходах к систематизации и кодификации информационного законодательства // Систематизация и кодификация информационного законодательства / отв. ред. И. Л. Бачило: сб. науч. работ. М., 2015. С. 7–11.
2. Идрышева С. К. О Цифровом кодексе Казахстана // Право и государство. 2022. № 3 (96). С. 72, 73.
3. Инфокоммуникационный кодекс: необходимый акт или лишний документ. URL: <https://pravo.ru/review/view/147324/> (дата обращения: 20.09.2023).

4. *Капица С.П.* Сколько людей жило, живет и будет жить на земле. Очерк теории роста человечества. М., 1999.
5. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И.Л. Бачило. М., 2014. С. 7.
6. *Наумов В.Б.* Отказ от цифровых технологий: абсурд или новое право человека и гражданина // В сб.: Бачиловские чтения: материалы Четвертой Междунар. науч.-практ. конф. / отв. ред.: Т.А. Полякова, А.В. Минбалеев, В.Б. Наумов. Саратов, 2022. С. 83.
7. *Наумов В.Б., Бутримович Я.В., Котов А.А.* Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Росс. право: образование, практика, наука. 2020. № 3 (117). С. 47.
8. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В.* Основные тенденции и проблемы развития науки информационного права // Государство и право. 2022. № 9. С. 94–104. DOI: 10.31857/S102694520022203-4
9. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Кроткова Н.В.* Развитие доктрины российского информационного права в условиях перехода к экономике данных // Государство и право. 2023. № 9. С. 166. DOI: 10.31857/S102694520027660-7
10. *Полякова Т.А., Минбалеев А.В., Наумов В.Б. и др.* Новые горизонты развития системы информационного права в условиях цифровой трансформации [Электронный ресурс]. М., 2022.
11. *Полякова Т.А., Троян Н.А.* Актуальные проблемы систематизации законодательства России под влиянием цифровых технологий в период цифровой трансформации // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 2 (102). С. 25–33.
12. *Тедеев А.А.* Систематизация информационного (цифрового) законодательства: современные тенденции (Россия и Центральная Азия) // Труды по интеллектуальной собственности. 2023. Т. 47. № 4. С. 20–26.
13. *Polyakova T.A., Naumov V.B., Minbaleev A.V.* Trust in the law during the digital transformation // State and Law. 2022. No. 11. P. 139–147.
2. *Idrysheva S.K.* On the Digital Code of Kazakhstan // Law and the State. 2022. No. 3 (96). Pp. 72, 73 (in Russ.).
3. Infocommunication Code: a necessary act or an unnecessary document. URL: <https://pravo.ru/review/view/147324/> (accessed: 20.09.2023) (in Russ.).
4. *Kapitsa S.P.* How many people have lived, live and will live on earth. An essay on the theory of human growth. M., 1999 (in Russ.).
5. The concept of the Information Code of the Russian Federation / ed. by I.L. Bachilo. M., 2014. P. 7 (in Russ.).
6. *Naumov V.B.* Abandonment of digital technologies: absurdity or a new human and civil right // In the collection: Bachilov Readings: materials of the Fourth International Scientific and Practical Conference / res. eds: T.A. Polyakova, A.V. Minbaleev, V.B. Naumov. Saratov, 2022. P. 83 (in Russ.).
7. *Naumov V.B., Butrimovich Ya. V., Kotov A.A.* Ensuring the quality of legal regulation of experimental legal regimes // Russian law: education, practice, science. 2020. No. 3 (117). P. 47 (in Russ.).
8. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V.* The main trends and problems of the development of the science of Information Law // State and Law. 2022. No. 9. Pp. 94–104. DOI: 10.31857/S102694520022203-4 (in Russ.).
9. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Krotkova N.V.* Development of the doctrine of Russian Information Law in the conditions of transition to economics of data // State and Law. 2023. No. 9. P. 166. DOI: 10.31857/S102694520027660-7 (in Russ.).
10. *Polyakova T.A., Minbaleev A.V., Naumov V.B. et al.* New horizons for the development of the information law system in the context of digital transformation: An electronic resource. M., 2022 (in Russ.).
11. *Polyakova T.A., Troyan N.A.* Actual problems of systematization of Russian legislation under the influence of digital technologies in the period of digital transformation // Herald of Kutafin University (MSLA). 2023. No. 2 (102). Pp. 25–33 (in Russ.).
12. *Tedeev A.A.* Systematization of information (digital) legislation: modern trends (Russia and Central Asia) // Proceedings on intellectual property. 2023. Vol. 47. No. 4. Pp. 20–26 (in Russ.).
13. *Polyakova T.A., Naumov V.B., Minbaleev A.V.* Trust in the law during the digital transformation // State and Law. 2022. No. 11. Pp. 139–147 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Bachilo I.L.* On approaches to systematization and codification of information legislation // Systematization and codification of information legislation / ed. by I.L. Bachilo: collection of scientific works. M., 2015. Pp. 7–11 (in Russ.).

Сведения об авторах

ПОЛЯКОВА Татьяна Анатольевна — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник, и.о. заведующей сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0003-3791-2903

МИНБАЛЕЕВ Алексей Владимирович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9; главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
ORCID: 0000-0001-5995-1802

НАУМОВ Виктор Борисович — доктор юридических наук, главный научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук; 119019 г. Москва, ул. Знаменка, д. 10; профессор кафедры информационного права и цифровых технологий Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

Authors' information

POLYAKOVA Tatyana A. — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher, Acting Head of the Sector of Information Law and International Information Security, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

MINBALEEV Alexey V. — Doctor of Law, Professor, Head at Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., 125993 Moscow, Russia; Chief Researcher, Sector of Information Law and International Information Security, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia

NAUMOV Victor B. — Doctor of Law, Chief Researcher, Sector of Information Law and International Information Security, Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 10 Znamenka str., 119019 Moscow, Russia; Professor at Department of Information Law and Digital Technologies of Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., 125993 Moscow, Russia