

---

---

**ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО  
И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ**

---

---

УДК 340, 342.9

**КОДЕКС ЦИФРОВОЙ ИЛИ ИНФОРМАЦИОННЫЙ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

© 2025 г. Ю. С. Пилипенко

г. Москва

E-mail: pilipenko@yust.ru

Поступила в редакцию 01.01.2025 г.

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы правового регулирования информационных отношений в условиях быстрого развития цифровых технологий и усиления конфликта интересов между государствами и глобальными ИТ-корпорациями. Автор подчеркивает сложность правового регулирования, особенно в вопросах шифрования данных и доступа к конфиденциальной информации пользователей. Особое внимание уделяется конфликтам между государствами и ИТ-компаниями по поводу контроля над цифровыми технологиями.

В частности, отмечается необходимость усовершенствования информационного законодательства, включая закрепление прав в цифровой сфере, таких как право на удаление личной информации, право на псевдоним, арбитраж в сетевых спорах и право на обжалование решений, принятых с участием искусственного интеллекта. Предложены также важные шаги по усилению административно-правовой ответственности за цифровые правонарушения, такие как неправомерное раскрытие конфиденциальной информации, рассылка спама и цифровой буллинг.

Автор акцентирует внимание на необходимости систематизации информационного законодательства и подчеркивает, что государственные меры должны учитывать права и свободы пользователей, ограничивая вмешательство государства там, где оно нецелесообразно. Законодательство должно быть направлено на защиту гражданских прав, но при этом оставлять пространство для развития ИТ-сектора и инноваций.

В статье представлен комплексный взгляд на проблему правового регулирования цифровой отрасли в контексте административного права, предлагая конкретные шаги для создания сбалансированной законодательной базы, учитывающей интересы как государства, так и общества в условиях продолжающейся цифровой трансформации.

**Ключевые слова:** информационное законодательство, цифровая среда, административное право, защита прав в Интернете, искусственный интеллект, конфиденциальность данных.

**Цитирование:** Пилипенко Ю.С. Кодекс Цифровой или Информационный: перспективы законодательного регулирования // Государство и право. 2025. № 2. С. 126–136.

DOI: 10.31857/S1026945225020122

**THE DIGITAL OR INFORMATION CODE:  
PROSPECTS FOR LEGISLATIVE REGULATION**

© 2025 Yu. S. Pilipenko

Moscow

E-mail: pilipenko@yust.ru

Received 01.01.2025

**Abstract.** The article deals with the topical issues of legal regulation of information relations in the conditions of rapid development of digital technologies and increasing conflict of interests between states and global IT-corporations. The author emphasizes the complexity of legal regulation, especially in the issues of data encryption and access to confidential information of users. Special attention is paid to conflicts between states and IT-corporations over control over digital technologies.

In particular, the need for improved information law is emphasized, including the enshrinement of digital rights such as the right to delete personal information, the right to a pseudonym, arbitration in online disputes, and the right to appeal decisions involving artificial intelligence. Important steps are also proposed to strengthen administrative and legal liability for digital offenses such as wrongful disclosure of confidential information, spamming and digital bullying.

The author focuses on the need to systematize information legislation and emphasizes that government measures should take into account the rights and freedoms of users, limiting government intervention where it is inappropriate. Legislation should be aimed at protecting civil rights, but at the same time leave room for the development of the IT sector and innovations.

The article presents a comprehensive view of the problem of legal regulation of the digital industry in the context of Administrative Law, proposing specific steps to create a balanced legislative framework that takes into account the interests of both the state and society in the context of ongoing digital transformation.

**Key words:** information legislation, digital environment, Administrative Law, protection of rights on the Internet, artificial intelligence, data privacy.

**For citation:** *Pilipenko, Yu. S. (2025). The Digital or Information Code: prospects for legislative regulation // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 126–136.*

### **Общий взгляд на проблему кодификации информационного законодательства**

К настоящему времени уже очевидно, что сфера общественных отношений, связанная с оборотом информации и применением цифровых технологий, регулируется в значительной степени фрагментарно, процесс появления необходимых норм законодательства отстает от реальности, которую они должны вводить в правовое поле. Более того, в силу естественно реактивного характера появления многих законодательных актов как ответа на конкретные угрозы и вызовы мы не можем говорить о достаточной системности правового регулирования.

Сложность и неоднозначность для понимания в правовом контексте представляет даже такое общепонятное понятие, как «информация». На необходимость выработки универсального подхода к информации и связанных с ней процессов как ключевому объекту соответствующей сферы правового регулирования уже давно обратили внимание исследователи<sup>1</sup>.

Базовый Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»<sup>2</sup> (далее – Федеральный закон об информации), хотя и кажется устаревшим, неполным, декларативным, нельзя назвать неудачным с точки зрения общих правил

<sup>1</sup> См.: Полякова Т.А. Актуальные проблемы развития системы правового обеспечения информационной безопасности в цифровую эпоху и юридическое образование // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 40.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1), ст. 3448.

законодательной техники. Он имеет четко определенный предмет регулирования и предусматривает наличие видовых законов, регламентирующих отдельные сектора сферы оборота информации и применения информационных технологий<sup>3</sup>. Таких видовых законов на сегодняшний день несколько десятков, включая те из них, которые также имеют отношение к финансовой и банковской деятельности.

Федеральный закон об информации и многие другие законодательные акты, регулирующие отношения в информационной сфере, концептуально формировались 15–20 лет тому назад, когда еще не была столь очевидна всеохватность распространения цифровых технологий, их неотделимость от остальных регулируемых правом общественных отношений.

То, что на рубеже веков казалось новой, неизведанной сферой общественной жизни и производственной деятельности, теперь представляет собой вполне обычный инструмент человеческой коммуникации, применяемый практически во всех сферах. Однако он имеет специфику, и она иногда предполагает особенности правового регулирования, связанные как со сложностью технологий, так и с тем обстоятельством, что возможности копирования и распространения цифровой информации технически не ограничены, а скорость ее распространения беспрецедентна. Существенно значим и феномен неуничтожимости информации при ее передаче, что

<sup>3</sup> См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 86.

затрудняет понимание информации как классического объекта гражданских прав.

Регулирование такой специфичной сферы общественных отношений должно строиться либо на четкой системе федеральных законов, имеющих отсылки к подробно разработанной системе понятий и принципов базового закона, либо на основе кодифицированного акта. В противном случае законодательство будет размыто, противоречиво и со временем все менее понятно как профессиональным, так и рядовым участникам отношений. Эта проблема наблюдается уже и сегодня. Работа по модернизации и систематизации формирующейся отрасли соответствующего законодательства давно назрела.

Из возможных способов организации такой работы в настоящее время выбран наиболее радикальный, а именно кодификация всего массива норм, регулирующих оборот информации и применение соответствующих технологий, а также разработка новых норм, заполняющих лакуны нормативного регулирования.

То есть предполагается проектирование нового, сводного акта, заменяющего прежнее регулирование и приводящего его в единую систему<sup>4</sup>.

С одной стороны, кодификация столь стремительной, «критически быстро»<sup>5</sup> развивающейся отрасли законодательства вызывает обоснованные сомнения в научной среде. В частности, Советом по кодификации гражданского законодательства при Президенте РФ эта идея не поддержана<sup>6</sup>, в том числе и в связи с бурным развитием регулируемых отношений.

<sup>4</sup> См.: Законотворчество в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 129.

<sup>5</sup> Эта характеристика развития отрасли дана И.В. Рукавишниковой на Санкт-Петербургском юридическом форуме (ПМЮФ – 24) (см.: Сайт XII Петербургского международного юридического форума. URL: <https://legalforum.info/programme/business-programme/5371/> (дата обращения: 11.09.2024)).

<sup>6</sup> «Совет ранее обращался к вопросу о требованиях, предъявляемых к кодифицированным актам, и в своем решении от 23 декабря 2021 г. № 214-1/2021 указал, что “кодификация решает главные задачи систематизации – достижение единого, юридически и логически цельного регулирования определенной группы общественных отношений”. Также Совет отмечал, что для кодифицированных актов характерно наличие в них обобщений высокого уровня – таких общих норм и принципов, которые позволяют юридически объединить весь нормативный материал. Наконец, кодекс предполагает стабильность закрепленных им обобщающих правил, которую невозможно обеспечить в условиях бурного развития цифровых технологий, что в свою очередь потребует постоянной корректировки содержания норм такого кодекса» (см.: Решение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 01.12.2023 № 235-1/2023 // Сайт Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. URL: <https://privlaw.ru/codification/about-council/> (дата обращения: 12.09.2024)).

Представляется, что получить таким способом работающий правовой акт все-таки можно, однако это задача нетривиальная, так как слишком уж все изменчиво и подвижно в этой сфере.

Да, сфера исключительно значима в современном развитии общества, есть отраслевое законодательство, ее регулирующее. Это основная предпосылка для кодификации в данной сфере. Но другие важные предпосылки все еще формируются.

В рамках научных проектов, ранее осуществленных в Институте государства и права РАН, были выделены основные перспективные направления исследований в сфере информационного права и международной информационной безопасности. Они связаны с разработкой:

- 1) их теоретических оснований и закономерностей;
- 2) понятийного аппарата;
- 3) возможных моделей;
- 4) теоретических положений, характеристик, концепций, которые будут основой для прикладных исследований в указанной сфере и внесения предложений по совершенствованию законодательства;
- 5) основных направлений в сфере международной информационной безопасности и имплементации международных норм об информационной безопасности в российское законодательство;
- 6) системы международных принципов обеспечения международной информационной безопасности и разработки гарантий и средств их реализации<sup>7</sup>.

На наш взгляд, суть этих направлений сводится к выработке доктрины комплексной отрасли информационного права; т.е. до сих пор нет достаточных идеологических и теоретико-методологических оснований, включая представления о ее предмете и методе правового регулирования. Соответственно, нельзя говорить о сформированной отрасли права. А наличие таковой для удачной кодификации хотя и необязательно, но достаточно важно.

Пока, как справедливо заметила Т.Я. Хабриева на ПМЮФ – 2024<sup>8</sup>, стоит задача создания глоссария понятий, соответствующего содержанию регулирования информационной сферы. И такой глоссарий – только начало большой доктринальной работы.

С другой стороны, сама попытка кодификации предполагает огромный объем исследований, экспертные и общественные дискуссии, согласование различных отраслевых интересов – все то, без чего в принципе невозможно движение к упорядочению

<sup>7</sup> См.: Полякова Т.А. Указ. соч. С. 43, 44.

<sup>8</sup> См.: Сайт XII Петербургского международного юридического форума. URL: <https://legalforum.info/programme/business-programme/5371/> (дата обращения: 11.09.2024).

и систематизации любого разрозненного законодательства. Именно так, например, благодаря работе над проектом Образовательного кодекса РФ<sup>9</sup> в итоге был принят новый, существенно более совершенный Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>10</sup>.

Сходный эффект в долгосрочной перспективе можно было бы ожидать и от современной попытки кодификации информационного законодательства, что, по верному замечанию М.А. Рожковой, в принципе не противоречит доктрине российского права<sup>11</sup>.

Важно только, чтобы задача кодификации не воспринималась на уровне правовой политики исключительно как самоцель. Ведь более консервативный, но надежный, по нашему мнению, путь концептуально целостной доработки действующих правовых актов, консолидации действующего законодательства открыт, и на законоподготовительной стадии всегда можно к нему вернуться, по крайней мере не исключать его на данном этапе.

В настоящее время экспертные обсуждения сосредоточены вокруг подготовленной коллективом авторитетных специалистов и опубликованной более года назад Концепции, где обозначены цели, предмет регулирования, а также планируемое содержание Цифрового кодекса (далее – Кодекс).

Что предлагается Концепцией федерального закона «Цифровой кодекс Российской Федерации»<sup>12</sup> (далее – Концепция), подготовленной в соответствии с правительственной Стратегией развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 года?<sup>13</sup>

Основной идеей документа является «установление системного и функционально полного правового регулирования общественных отношений, возникающих при использовании цифровых технологий, включая определение основных принципов и направлений развития и использования

информационно-коммуникационных технологий и связи»<sup>14</sup>.

То есть объектом регулирования авторы Концепции видят любые общественные отношения, возникающие при использовании любых цифровых технологий.

В связи с этим возникает вопрос: насколько возможно в настоящее время системное и исчерпывающее регулирование такого объекта? Ведь информационные и смежные отношения в обществе (например, отношения в отрасли связи) имеют огромное разнообразие и разнородность. (Например, правительственная Стратегия развития отрасли связи предлагает различать «первичную» и «вторичную» деятельность в отрасли, осуществляемую, соответственно, при обслуживании технических средств передачи информации и виртуальной деятельности. И чаще всего разными операторами<sup>15</sup>. И это наводит на мысль, что отношения даже в пределах отдельной отрасли разные по характеру и могут иметь свою, различающуюся, специфику регулирования.)

Сложной представляется и проблема отграничения именно «цифровых» отношений, обусловленных самим по себе применением соответствующих технологий, от прочих отношений, для успешной реализации которых эти технологии применяются. Ведь ясно, что, например, использование компьютера в качестве пишущей машинки никакого особого и отдельного регулирования не требует.

Очевидно, что в большинстве ситуаций применение компьютера и сети Интернет – лишь средство достижения желаемого результата. При этом соответствующие правоотношения исчерпывающе регулируются существующими нормами гражданского, административного и другого законодательства.

Очень иллюстративен в этом плане внесенный в сентябре 2024 г. в Государственную Думу

<sup>14</sup> В Стратегии развития отрасли связи идея Кодекса сформулирована следующим образом: «В среднесрочной и долгосрочной перспективе решить обозначенные проблемы возможно через систематизацию отраслевого законодательства путем переработки его внутреннего содержания и приведения его в единую логически цельную и согласованную правовую систему, которая призвана:

- сформулировать единые принципы регулирования отношений в сфере связи и ИКТ;
- создать единообразный понятийный аппарат;
- унифицировать используемые отраслевым законодательством правовые институты и механизмы;
- устранить пробелы, коллизии, повторения и другие недостатки отраслевого регулирования.

Оптимальным видом законодательного акта, позволяющим сформировать стройную взаимосвязанную систему отраслевых правовых норм, является Цифровой кодекс, обеспечивающий комплексное регулирование развития и использования информационных технологий и инфраструктуры связи» (см.: там же).

<sup>15</sup> См.: там же.

<sup>9</sup> См.: Кодекс об образовании. Общая часть. Проект. М., 2003.

<sup>10</sup> См.: СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. I), ст. 7598.

<sup>11</sup> См.: Рожкова М.А. Является ли цифровое право отраслью права и нужно ли ожидать появления Цифрового кодекса? // Хозяйство и право. 2020. № 4. С. 10.

<sup>12</sup> См.: Портал социальной сети для юристов «Закон.ру». URL: <https://zakon.ru/Tools/DownloadFileRecord/27109> (дата обращения: 14.09.2024).

<sup>13</sup> См.: распоряжение Правительства РФ от 24.11.2023 № 3339-р «Об утверждении Стратегии развития отрасли связи Российской Федерации на период до 2035 года» // Портал официального опубликования правовых актов. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202312040015> (дата обращения: 15.09.2024).

законопроект о защите права человека на его голос. Законодателю вполне убедительно предлагается защищать граждан от дипфейков с копиями их голоса как обычное нематериальное благо, в рамках гражданско-правового регулирования<sup>16</sup>.

Весьма показательна также критика Концепции, данная в Решении Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства «о возможности разработки Цифрового кодекса Российской Федерации»<sup>17</sup>. Она сводится прежде всего к неопределенности формулировки предмета регулирования.

Наиболее очевидный путь отграничения именно «цифровых» отношений лежит через выявление т.н. цифровых сущностей – ситуаций, когда технология определяет не только способ взаимодействия людей в общественном отношении, порядок их действий, но и их права и обязанности, влияет на конструирование правового статуса участников соответствующего правоотношения.

Однако так ли уж широка сфера, где мы на современном этапе развития технологий имеем дело именно с цифровыми сущностями? Так ли уж многие из них помимо ситуаций использования искусственного интеллекта, технологий распределенного реестра, смарт-контрактов и подобного, очевидно, требуют отдельного правового регулирования? Не слишком ли узким в плане предполагаемой кодификации может выглядеть такой объект регулирования?

Кроме того, специфика т.н. цифровых сущностей мало изучена в современной науке права, и в каждом конкретном случае они очень по-разному прописаны

<sup>16</sup> См.: законопроект № 718834-8 «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/718834-8> (дата обращения: 24.09.2024).

<sup>17</sup> «Кроме того, в предложенной концепции Цифрового кодекса его предмет определен крайне расплывчато и противоречиво: в преамбуле концепции речь идет то обо всех «информационных» отношениях, то об отношениях по организации и использованию цифровых платформ. Однако информацией в гражданском праве можно считать содержание почти всех его институтов – от заключения договоров путем обмена информацией об их существенных условиях до составления завещания, содержащего информацию о круге наследников и имуществе наследодателя. Так, например, транспортное законодательство почти полностью состоит из норм об организации обмена информацией и т.п. В любом случае при этом остается неясным соотношение проектируемого кодекса с другими законами и кодексами. Попытки объявить Цифровой кодекс главенствующим актом в сфере законодательства потребуют признания его конституционным законом, что маловероятно» (см.: Решение Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 01.12.2023 № 235-1/2023 // Сайт Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. URL: <https://privlaw.ru/codification/about-council/> (дата обращения: 12.09.2024)).

в законодательстве, как правило, в видовых законах, направленных на регулирование достаточно узких сфер обращения информации и соответствующих технологий обработки той же информации.

Следует заметить, что помимо «цифровых» общественных отношений существует огромный массив отношений, связанных с оборотом информации, где соответствующие технологии лишь обеспечивают их удобство и скорость. И первая совокупность отношений очевидно является частью второй, более широкой совокупности, – там тот же объект, по поводу которого отношения возникают, а именно информация.

Поэтому более целесообразно говорить о систематизации и модернизации именно информационного законодательства, имея в виду предмет регулирования, определенный в ст. 1 Федерального закона об информации.

Это общественные отношения, возникающие при:

- 1) осуществлении права на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации;
- 2) применении информационных технологий;
- 3) обеспечении защиты информации.

Такой подход в целом охватывает информационную сферу, хотя и делает объем регулирования очень большим, требующим определенных изъятий там, где специфика конкретного сектора отношений лучше может быть отражена отдельным законодательным актом. В этом смысле логика построения отрасли законодательства, заложенная в базовом законе, кажется перспективной и для случая кодификации.

Автономное, вне пределов базового закона или Кодекса, регулирование должно быть сохранено для отношений, регулируемых частью 4 Гражданского кодекса РФ – это совершенно особые отношения, подлежащие регулированию методами гражданского права.

Отдельное регулирование необходимо для цифровой части валютного, финансового и банковского законодательства, где большинство федеральных законов готовилось в последние годы и на основе современных представлений о специфике их регулирования. Здесь важна прежде всего стабильность законодательства.

Наверное, отдельного регулирования требуют тайны<sup>18</sup>. Хотя бы потому, что это очень обособленная и несводимая к чисто «цифровому» регулированию совокупность правовых режимов. Кроме того,

<sup>18</sup> Отдельное регулирование тайн Федеральным законом об информации ограниченного доступа предлагалось еще в 2008 г. Т.А. Поляковой, также впервые разработавшей концептуальные основания для кодификации информационного законодательства и структуру возможного Кодекса (см.: Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 11, 33).

государственная тайна традиционно регулируется отдельным федеральным законом.

Прочие отношения информационной сферы вполне могут регулироваться на уровне Кодекса. И Кодекс, если он будет в итоге подготовлен, более корректно назвать именно «информационным»<sup>19</sup>. На это нужно указать хотя бы из принципа, из необходимости следовать научному подходу.

Однако и наименование будущего законодательного акта как Цифрового кодекса можно считать всего лишь казусом, а не серьезной ошибкой. На обыденном уровне понимания ясно, к чему относятся нормы, содержащиеся в планируемом Кодексе, даже если он будет принят и назван как Цифровой, а не Информационный кодекс. Тем более что в преобладающем количестве стран, в том числе и недружественных, термин «цифровая экономика», «цифровая трансформация» часто используется, когда речь идет о рассматриваемом технологическом укладе, в котором информация и ее комплексное использование (что бы в данном случае не подразумевалось) играют ключевую роль в социально-экономическом развитии.

Концептуальная основа и содержательное наполнение такого правового акта существенно важнее того, как он будет назван. Если Кодекс по каким-то политическим или иным причинам сохранит название «Цифровой...», но в итоге будет регулировать именно информационные отношения, ничего неоправданного не случится.

Какова перспектива содержательного наполнения Кодекса?

Сейчас Федеральный закон об информации показывает наличие значительного количества норм общего содержания: норм-принципов, норм-понятий. Проследить их реализацию в регулировании конкретных аспектов оборота информации и технологий достаточно сложно. Это наводит на мысль о незрелости отраслевого законодательства, о том, что взаимосвязь между конкретными правилами и общими принципами регулирования достаточно слабая и многие нормы имеют искусственное происхождение.

В связи с этим можно предположить, что нормы, которые будут представлены как новеллы

<sup>19</sup> Проблематика предмета регулирования и названия Кодекса обсуждалась на слушаниях в Совете Федерации ФС РФ, и в настоящее время такой подход разделяется законодателями. Не случайно д-р юрид. наук, сенатор РФ И.В. Рукавишников на профильной дискуссии ПМЮФ – 24 подчеркнула важность создания не столько «цифрового», сколько «информационного» Кодекса с приоритетным обеспечением недостаточно защищенных сегодня прав человека в цифровой сфере и безопасности использования цифровой среды (см.: Сайт XII Петербургского международного юридического форума. URL: <https://legalforum.info/programme/business-programme/5371/> (дата обращения: 11.09.2024)).

проектируемого Кодекса, также получат характер скорее этического регулирования, будут отнесены к нормам-принципам, а их связь с реальностью так и не проявится в правилах для тех или иных регулируемых ситуаций. Просто возрастет объем искусственного нормативного материала, а законодателю придется постоянно возвращаться к данному нормативному акту. Не только по мере появления новых вызовов, но и по мере формирования доктрины отрасли информационного права.

Важен и вопрос о методе правового регулирования. В условиях, когда законодателю только и остается, что реагировать на вызовы и угрозы, когда даже как бы опережающее регулирование обречено быть реакцией на тренды развития отрасли, напрашивается мысль о том, что кроме оперативного запрещения или зарегулирования каких-то очевидно опасных для общества явлений у законодателя вариантов мало. И работе над Кодексом должна предшествовать деятельность по систематизации и отладке существующей системы регулятивных запретов, прежде всего административных, ибо это на данном этапе наиболее эффективная по экономическим и другим эффектам часть применимого законодательства.

Тем более что по состоянию на сегодняшний день предполагается собрать в одном нормативном акте регулирование отношений, по природе своей совершенно различных.

Как следует из Концепции, целями проектируемого Кодекса является «упорядочение объективно существующих общественных отношений, комплексная модернизация законодательства Российской Федерации, связанная с цифровизацией, а также унификация правовых норм, регулирующих процессы использования информационно-коммуникационных технологий и связи». К этому предполагается «создание прозрачной и эффективной системы, способствующей развитию цифровой экономики, обеспечению безопасности информационных ресурсов и защите прав и свобод граждан».

По всей видимости, предполагается, что взаимосвязанные, но все-таки со своими самостоятельными предметами регулирования Федеральные законы об информации, «О связи»<sup>20</sup> и ряд видовых законов, имеющих отношение к цифровым технологиям и взаимодействию с информацией, станут основой для создания единого кодифицированного акта, всецело регулирующего вообще всю единую сферу информации, связи, цифровизации и т.д.

Определяя предмет регулирования, авторы Концепции так и пишут, что им являются «общественные отношения, связанные с использованием

<sup>20</sup> См.: Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» // СЗ РФ. 2003. № 28, ст. 2895.

информационно-коммуникационных технологий и связи...».

Вопрос о сведении в один законодательный акт правил для информации и связи, в настоящее время определенных самостоятельными законами, имеющими отчетливо разный предмет регулирования, представляется сложным. В пользу такого подхода может говорить широчайшее использование самых разнообразных ИТ-технологий операторами связи.

Есть в Федеральном законе «О связи» и совокупность норм, которой по предмету ее регулирования место скорее в Федеральном законе об информации или в проектируемом Кодексе. Это — гл. 7.1 «Обеспечение устойчивого, безопасного и целостного функционирования на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”», а также целый ряд статей Федерального закона «О связи», непосредственно касающихся сети Интернет.

В то же время Федеральный закон «О связи» содержит очень много норм касательно «первичной» деятельности в данной сфере: радиочастот, отношений с потребителями услуг, традиционной почтовой связи и т.д. Это его основное содержание. Помещение всего этого нормативного массива в Кодекс, регулирующий информационные отношения, было бы нелогично.

Однако там по меньшей мере должны быть:

перечень основных понятий и общие нормы об обороте информации, права, обязанности и ответственность участников информационного оборота, принципы и структура регулирования отрасли;

нормы, касающиеся сети Интернет, правил ее функционирования в национальном сегменте;

правила для социальных сетей и иных платформ;

общие правила поведения пользователей в сети Интернет, в социальных сетях;

закрытый перечень противоправной информации, доступ к которой ограничивается, и порядок ограничения этого доступа (последний, по возможности, следует унифицировать);

раздел об «Открытом правительстве...» (госуслугах, государственных информационных системах, межведомственном взаимодействии);

раздел о правилах использования отдельных технологий, прежде всего искусственного интеллекта;

международно-правовой раздел, ибо трансграничных правил и обстоятельств в информационной сфере весьма много.

В целом такое содержание мог бы иметь не Кодекс, а обновленный Федеральный закон об информации, содержащий также отсылки к существующим видовым законам, далеко не все из которых целесообразно сводить в один нормативный акт.

Имеющийся массив соответствующего законодательства весьма велик и позволяет говорить, что с содержательным наполнением Кодекса при правильных концептуальных подходах к нему большой проблемы не будет. Проблема в выработке этих подходов. И проблема в сегодняшнем регулировании, в понимании того, что и как, какими методами мы можем регулировать в столь специфичной сфере общественных отношений.

Представляется, что время, когда корректно поставленные вопросы о путях развития законодательства важнее проектов законодательной революции, еще не прошло. Проектируя Кодекс или же новый базовый закон, не стоит забывать о насущных проблемах регулирования отрасли, которые традиционно уже решаются через нормы административного права.

#### *Специфика информационной сферы общественных отношений*

В плане предлагаемого авторами Концепции определения на законодательном уровне основных принципов и направлений развития информационно-коммуникационных технологий и связи, то (в отличие от принципов правового регулирования отрасли) их наличие в Кодексе не представляется нужным. Есть риск, что соответствующие нормы, как это случается, будут чисто декларативными. Не очевидна и сама возможность их коррелирующей с реальностью формулировки.

В этом плане важно обратить внимание на ключевых акторов отрасли и специфику ее развития.

Лишь некоторая часть цифровых технологий создается и совершенствуется благодаря целенаправленным усилиям государства. Такие усилия исчерпывающе регулируются и, очевидно, будут регулироваться путем создания государственных программ развития данной сферы и законодательной базы для государственно-частного партнерства.

При этом огромная часть технологических новаций создается вне поля государственного регулирования корпоративными и иными частными акторами, исключительно в порядке частной инициативы. Почти все самые новые, прорывные технологии появляются в частном секторе, иногда в результате венчурных и иных высокорисковых проектов. Они обкатываются бизнесом, показывают свою полезность, и лишь после этого некоторые из них используются государством. Это является устоявшейся практикой, обеспечивающей гибкость и динамичность развития цифровой отрасли. Не случайно страны — лидеры в данной сфере регулируют лишь отдельные аспекты ее функционирования и не стремятся к ее системному упорядочению законодательными средствами.

Одно дело точно регламентировать сектора электронной коммерции, оборота персональных данных, правил оказания государственных услуг или

порядок организации «электронного правительства» и совершенно другое — пытаться ввести тотальную регламентацию оборота информации и связанных с ней технологий. Такого рода регулирование в ближайшие годы может быть введено в Китае<sup>21</sup>. Помимо преимуществ, сводящихся к непротиворечивости и понятности правил для акторов информационной сферы, оно несет в себе определенные риски.

Установленные, исходя преимущественно из публичного интереса, правила во многих случаях способны ухудшить положение участников цифровой коммуникации и затруднить развитие отрасли. Тем более что в целом взаимоотношения крупных акторов цифровой сферы представляются сложными и часто конфликтными. Многие государства, в том числе и европейские, стремятся регулировать ее достаточно плотно, иметь контроль над любыми ее технологиями, однако природа отрасли не во всем податлива такому регулированию.

Споры о ключах шифрования мессенджеров между государствами, желающими иметь к ним доступ, и глобальными ИТ-корпорациями, заинтересованными в максимальной конфиденциальности общения сотен миллионов своих клиентов, не сходят с новостных лент. История с мессенджером Telegram, так и не заблокированным в свое время в Российской Федерации, а теперь имеющем проблему уголовного преследования его руководства во Франции, в этом плане весьма характерна.

Огромные международные платформы социальных сетей и мессенджеров блокируют, как, например, сеть «X» в Аргентине, Tik-Tok в США или LinkedIn в России, и население целых стран лишается доступа к сетевым ресурсам, часто давно привычным и воспринимающимся как социальное благо.

А иногда, как в случае с Apple или Google, от софта международных компаний зависит работоспособность всех телефонов в любой стране. Не только технические возможности, но и фактическая власть таких акторов отрасли над огромными сегментами информационных отношений в большинстве стран на сегодняшний день весьма велики. И здесь важнейшая роль принадлежит негосударственному, чаще всего корпоративному регулированию. Собственно, и сеть Интернет сконструирована и регулируется преимущественно негосударственными акторами. Для таких акторов, особенно коммерческих, основной ориентир — интерес потребителей информации и софта.

<sup>21</sup> Имеется в виду книга Госсовета КНР «Совместное создание сообщества единой судьбы в киберпространстве», где говорится о безопасном использовании цифровых технологий и необходимости их повсеместного внедрения. Как было отмечено в газете «Известия», документ близок к идее российского проекта Кодекса (см.: Известия. 2024. 1 июня).

На самом деле есть основания полагать, что хороший, защищенный мессенджер будет востребован пользователем только в условиях абсолютного доверия к нему в плане конфиденциальности личной переписки. Именно такой софт будет преимущественно использоваться потребителем, именно ему будет отдаваться предпочтение на рынке. Ибо риски потребителя, связанные с доступом государства к его исходным кодам, когда такое технически мыслимо, вполне очевидны. И злоупотребления уполномоченных должностных лиц далеко не самый большой риск, если иметь в виду частые и масштабные утечки личной информации, случающиеся практически повсеместно, нередко влекущие серьезный ущерб пользователям Сети.

Это и есть объективная причина отказа глобальных ИТ-корпораций выдавать информацию об исходных кодах софта. И сам софт часто конструируется так, чтобы доступ к переписке пользователей был невозможен.

Похожая ситуация происходит и с поисковыми агрегаторами. Национальное регулирование иногда вторгается в сферу поисковой выдачи, что формирует весьма напряженные отношения государств с одними корпорациями и делает менее используемыми поисковики других, конкурирующих акторов.

Для государств эти ситуации представляют проблему, нередко воспринимаемую как вторжение международных или иностранных акторов в сферу их суверенных прав. Во многих случаях здесь присутствует и общественный интерес, чаще всего формулируемый в контексте защиты нравственности и обеспечения информационной безопасности детей.

В то же время для акторов цифровой отрасли существуют важные для их развития позиции взаимоотношений с властями тех или иных государств, не отстояв которые они будут иметь репутационный ущерб и, соответственно, критические убытки.

В долгосрочной перспективе понятно, что зависимость государств мира от крупных субъектов ИТ-отрасли будет со временем увеличиваться. Отказ от использования, например, технологий Google, Windows или Adobe в каких-то сферах вполне возможен, но, как правило, приведет к резкому падению эффективности любой деятельности, где это применяется. При всей желательности для многих государств технологического суверенитета в цифровой сфере он достижим лишь отчасти и весьма высокой ценой. Государство и его регуляторы при всей огромности их влияния не являются ключевыми акторами информационной отрасли и, по всей видимости, не станут такими. Они в состоянии запретить, ограничить или стимулировать какие-то ее сектора, создать какие-то цифровые платформы, но лидерами в области цифровых технологий они не являются.

Именно потому нормы об основных принципах и направлениях развития информационной сферы будут декларативны. Значительно важнее застолбить государственно-правовое регулирование информационных отношений там, где оно показало свою возможность, полезность и эффективность. И, если руководствоваться конституционными нормами о приоритетности прав человека, прежде всего решить проблему очень мало прописанных в законодательстве гарантий прав цифровой сферы.

Представляется, что помимо уже присутствующих в Федеральном законе об информации базовых прав в Кодексе как минимум должны быть закреплены следующие права:

право на безопасность цифровой среды, которое должно толковаться достаточно широко;

право на альтернативу цифровым способам взаимодействия с государством, прямо вытекающее из первого;

право на удаление личной информации из Сети и уважение частной жизни (право на забвение), отчасти оно прописано в законодательстве Российской Федерации;

право на конфиденциальность любых правомерных действий в Сети (право на псевдоним), также вытекающее из права на безопасность;

право на арбитраж в сетевых спорах, далеко не всегда прописанное в корпоративном регулировании цифровых платформ;

право на обжалование решений в отношении пользователя, принятых при участии ИИ;

право доступа (а также на предоставление, когда это уместно) к профессионально необходимой информации в тех случаях, когда она заблокирована либо находится в хранилищах с ограниченным доступом и не относится к тайнам. (Последнее важно не только для развития многих гуманитарных наук, включая историю, языковедение и юриспруденцию, но и как минимум медицины.)

Если же говорить о принципах правового регулирования отрасли, то ст. 3 действующего Федерального закона об информации содержит необходимый их минимум, но они, как представляется, требуют большей детализации в Кодексе, с обязательной их фиксацией на конституционных ценностях.

Кроме того, очень важно ограничить пределы вмешательства государства в информационную сферу, которая, как представляется, может нормально развиваться только в условиях достаточно широкой свободы акторов, т.е. должны быть проработаны и четко определены полномочия Российской Федерации и ее субъектов. Какие отношения и технологии в силу их непосредственных и «побочных» социальных эффектов должны регулироваться законодательством?

На каком уровне власти? И что (в силу приоритетности прав и свобод человека) регулироваться по общему правилу не должно? И т.д.

Обращает на себя внимание и очевидная недостаточность совокупности норм об ответственности за правонарушения в сфере информации, информационных технологий и защиты информации (ст. 17 Федерального закона об информации). Во всяком случае в плане гражданско-правовой ответственности акторов в настоящее время очевидны пробелы права, т.е. отсутствие законодательных норм там, где они должны быть<sup>22</sup>.

Как минимум, должны быть прописаны последствия таких действий, как:

неправомерное предоставление или разглашение закрытой информации;

рассылка спама;

травля людей в Сети (буллинг);

неправомерная деанонимизация пользователей;

нанесение морального и иного ущерба путем злоупотребления искусственным интеллектом.

В целом можно положительно оценить выводы, сформулированные М.А. Рожковой<sup>23</sup> и сводящиеся к мысли о том, что, с одной стороны, проблема обновления и упорядочения информационного законодательства действительно есть, а с другой — обсуждаемая Концепция не дает подходов к ее удовлетворительному решению. Прежде всего необходимо четко определить предмет правового регулирования и границы информационной отрасли. В этом отношении полезно иметь представление об административно-правовых аспектах проблемы.

#### **Административно-правовые аспекты регулирования информационных отношений**

Современные проблемы информационной отрасли в значительной степени связаны с правоприменением. Существует при этом весьма авторитетное

<sup>22</sup> См.: Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 6.

<sup>23</sup> Как пишет исследователь, «непонимание предмета правового регулирования проектируемого законопроекта вкуче с нацеленностью объять необъятное в рассмотренном случае привело к тому, что законопроект не нашел поддержки уже на стадии разработки его концепции. Между тем, если бы при разработке концепции была поставлена цель заменить явно нуждающееся в совершенствовании законодательство в сфере информационно-телекоммуникационных технологий и связи, а также четко сформулировать предмет правового регулирования будущего законопроекта, то итоги скорее всего были бы другими» (см.: Рожкова М. А. Цифровой и инфокоммуникационный кодексы: проблемы предмета правового регулирования = Digital and infocommunication codes: problems of the subject of legal regulation // Портал социальной сети для юристов Закон.ру. URL: [https://zakon.ru/blog/2024/2/9/cifrovoy\\_i\\_infokommunikacionnyj\\_kodeksy\\_problemy\\_predmeta\\_pravovogo\\_regulirovaniya\\_digital\\_and\\_info](https://zakon.ru/blog/2024/2/9/cifrovoy_i_infokommunikacionnyj_kodeksy_problemy_predmeta_pravovogo_regulirovaniya_digital_and_info) (дата обращения: 14.09.2024)).

мнение о том, что информационное законодательство, при всей актуальности его систематизации, вполне соответствует своим задачам, и даже технически сложные проблемы отрасли, связанные, например, с искусственным интеллектом, можно решать на уровне правоприменительной практики. При этом очень важно, чтобы регулирование было не только понятным, но и не мешало развитию технологий<sup>24</sup>.

При этом правоприменение Федерального закона об информации, видовых законов отрасли и смежных законов, а также великого множества подзаконных актов имеет определенную специфику. Сложившееся на сегодняшний день законодательство содержит значительное количество запретов, ограничений и предписаний, что связано с наличием определенных технологических и иных вызовов государству и обществу. В этом плане замечание М.А. Рожковой о том, что «законодательство в сфере информационных технологий и телекоммуникаций традиционно относится к сфере административного права», представляется вполне аксиоматичным.

На самом деле огромная часть правоприменения завязана на ведомственную регуляторику и на административную ответственность акторов. В связи с этим очень важно понимать, насколько удовлетворительно реализована эта ответственность в действующих нормах Кодекса РФ об административных правонарушениях.

КоАП РФ, регламентирующий административную ответственность, в том числе за информационные и смежные правонарушения (гл. 13), – один из важнейших для информационной отрасли законодательных актов. Именно поэтому, анализируя направления и перспективы правового регулирования, надо хотя бы в общих чертах представлять, насколько системным, логичным и удобным для правоприменителя он является. Для этого достаточно изучить перечень соответствующего нормативного материала.

Совокупность норм, размещенных в гл. 13 КоАП РФ, в основном содержит запреты, корреспондирующие нормам Федерального закона «О связи» и Федерального закона об информации. Причем чисто информационные нормы, прежде всего касающиеся сети Интернет, несколько эклектично смотрятся среди норм о правонарушениях против

<sup>24</sup> См.: Выступление М. Ю. Ксензова на сессии ПМЮФ – 24 «Цифровой кодекс: перспективы и риски» // Сайт XII Петербургского международного юридического форума. URL: <https://legalforum.info/programme/business-programme/5371/> (дата обращения: 11.09.2024).

почтовой связи<sup>25</sup>, архивных правил<sup>26</sup>, о повреждении таксофонов<sup>27</sup>, самовольном подключении к электросетям<sup>28</sup> и даже о публичном отождествлении политики СССР и нацистской Германии<sup>29</sup>.

Присутствует здесь также значительный объем нормативного материала, корреспондирующего Закону РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»<sup>30</sup> (далее – Закон о СМИ), который, несмотря на очевидное тяготение к информационному законодательству и обилие сетевых СМИ, все-таки очень специфичен и определяется не столько информационными отношениями, сколько отношениями, возникающими при реализации свободы печати и свободы слова как базовых гражданских прав.

Представляется, что эта специфика предмета регулирования Закона о СМИ не дает оснований для включения соответствующего массива норм в Кодекс, ибо таким образом может быть допущено размывание законодательства, регулирующего реализацию гражданских и политических прав и свобод. В то же время в силу высокой общественной значимости СМИ их регулированию могла бы быть отведена отдельная глава КоАП РФ, так же, как и регулированию отрасли связи.

Таким образом, гл. 13 КоАП РФ не только очень объемна, но и характеризуется эклектичностью содержания, делающей ее неудобной для правоприменителя. Действующее законодательство об административной ответственности в информационной сфере не обладает такими качествами, как системность и цельность, оно требует упорядочения.

Поскольку наиболее адекватным представляется уже отчасти устоявшееся регулирование отрасли на принципах административного права, через систему оперативных запретов, речь должна идти

<sup>25</sup> См., напр.: Статья 13.10 «Изготовление в целях сбыта либо сбыт заведомо поддельных государственных знаков почтовой оплаты, международных ответных купонов, использование заведомо поддельных клише франкировальных машин, почтовых штемпелей или иных именных вещей».

<sup>26</sup> См.: Статья 13.20 «Нарушение правил хранения, комплектования, учета или использования архивных документов».

<sup>27</sup> См.: Статья 13.24 «Повреждение телефонов-автоматов».

<sup>28</sup> См.: Статья 13.2 «Самовольное подключение к сети электрической связи оконечного оборудования».

<sup>29</sup> См.: Статья 13.48 «Нарушение установленного федеральным законом запрета публичного отождествления целей, решений и действий руководства СССР, командования и военнослужащих СССР с целями, решениями и действиями руководства нацистской Германии, командования и военнослужащих нацистской Германии и европейских стран оси в ходе Второй мировой войны, а также отрицания решающей роли советского народа в разгроме нацистской Германии и гуманитарной миссии СССР при освобождении стран Европы».

<sup>30</sup> См.: Ведомости СНД и Верховного Совета РФ. 1992. № 7, ст. 300.

о проектировании отдельной специальной главы КоАП РФ. С одновременной проработкой доктринальных подходов к фиксации новых цифровых явлений с тем, чтобы предупреждать возможное возникновение негативных факторов<sup>31</sup>.

Представляется, что создание такой обособленной совокупности норм — наиболее важная предпосылка к созданию Кодекса или обновлению базового закона, с этого следует начинать. Помимо предварительной проработки темы упорядочения информационного законодательства на сравнительно более ограниченном материале это приведет к существенному повышению эффективности правоприменения. Именно такой подход позволил бы в условиях пока еще формирующегося представления о содержании будущего кодифицированного акта разрешать текущие и перспективные проблемы в этой сфере.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Законодательство в Российской Федерации: науч.-практ. и учеб. пособие / под ред. А.С. Пиголкина. М., 2000. С. 129.
2. Лазарев В.В. Пробелы в праве и пути их устранения. М., 1974. С. 6.
3. Полякова Т.А. Актуальные проблемы развития системы правового обеспечения информационной безопасности в цифровую эпоху и юридическое образование // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 40, 43, 44.
4. Полякова Т.А. Правовое обеспечение информационной безопасности при построении информационного общества в России: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. С. 11, 33.
5. Рожкова М.А. Цифровой и инфокоммуникационный кодексы: проблемы предмета правового регулирования=

Digital and infocommunication codes: problems of the subject of legal regulation // Портал социальной сети для юристов Закон.ру. URL: [https://zakon.ru/blog/2024/2/9/cifrovoj\\_i\\_infokommunikacionnyj\\_kodeksy\\_problemy\\_predmeta\\_pravovogo\\_regulirovaniya\\_digital\\_and\\_info](https://zakon.ru/blog/2024/2/9/cifrovoj_i_infokommunikacionnyj_kodeksy_problemy_predmeta_pravovogo_regulirovaniya_digital_and_info) (дата обращения: 14.09.2024).

6. Рожкова М.А. Является ли цифровое право отраслью права и нужно ли ожидать появления Цифрового кодекса? // Хозяйство и право. 2020. № 4. С. 10.
7. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 86.

### REFERENCES

1. Lawmaking in the Russian Federation: scientific and practical textbook / ed. by A.S. Pigolkin. M., 2000. P. 129 (in Russ.).
2. Lazarev V.V. Gaps in law and ways to eliminate them. M., 1974. P. 6 (in Russ.).
3. Polyakova T.A. Actual problems of the development of the system of legal support for information security in the digital age and legal education // Herald of Kutafin University. 2019. No. 12. Pp. 40, 43, 44 (in Russ.).
4. Polyakova T.A. Legal provision of information security in building an information society in Russia: abstract ... Doctor of Law. M., 2008. Pp. 11, 33 (in Russ.).
5. Rozhkova M.A. Digital and Infocommunication codes: problems of the subject of legal regulation // Social network portal for lawyers Zakon.ru. URL: [https://zakon.ru/blog/2024/2/9/cifrovoj\\_i\\_infokommunikacionnyj\\_kodeksy\\_problemy\\_predmeta\\_pravovogo\\_regulirovaniya\\_digital\\_and\\_info](https://zakon.ru/blog/2024/2/9/cifrovoj_i_infokommunikacionnyj_kodeksy_problemy_predmeta_pravovogo_regulirovaniya_digital_and_info) (accessed: 14.09.2024) (in Russ.).
6. Rozhkova M.A. Is digital law a branch of law and should we expect the appearance of a Digital Code? // Economy and law. 2020. No. 4. P. 10 (in Russ.).
7. Russian legislation: problems and prospects. M., 1995. P. 86 (in Russ.).

### Сведения об авторе

**ПИЛИПЕНКО Юрий Сергеевич** — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; г. Москва

### Authors' information

**PILIPENKO Yuri S.** — Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation; Moscow

<sup>31</sup> Важность решения этой задачи отмечалась И.В. Руквишиниковой на Слушаниях в Совете Федерации ФС РФ в 2021 г. (см.: Стенограмма парламентских слушаний на тему «Неприкосновенность частной жизни в условиях цифровизации и ответственность за ее нарушение». 2021. 31 мая. С. 6 // Сайт Совета Федерации ФС РФ. URL: <http://council.gov.ru/media/files/3P77nq819r3KUIPPRABp2AA7o2RRnsSZ.pdf> (дата обращения: 16.09.2024)).