



**Полина Сергеевна
СТРОКОВА,**

младший научный
сотрудник

Научно-образовательного
центра

«Инновационные
технологии в юридической
науке и образовании»

Научно-исследовательского
института

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

polina.strok@gmail.com

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Тенденции правового регулирования отношений по использованию информационных технологий¹

Аннотация. В статье проводится анализ существующих альтернативных механизмов регулирования отношений, прямо или косвенно опосредующих использование информационных технологий, включая отношения по их разработке, внедрению и непосредственному применению, дается обзор актов, выработанных профессиональным предпринимательским сообществом. Проводится оценка допустимости таких актов, степень их соответствия и роли в формировании законодательства, обеспечивающего баланс интересов государства в части исполнения им обязанности по поддержанию состояния защищенности граждан в условиях масштабного внедрения информационных технологий, с одной стороны, и интересов предпринимательского сектора рынка информационных технологий в продвижении продуктов, соответствующих требованиям законодательства и тенденциям его развития, с другой стороны. Важным вопросом является также поиск оптимального пути придания локальным актам статуса обязательных к исполнению добросовестными участниками рынка. Рассмотрены уже существующие на информационном рынке решения органов государственной власти, позволяющие наделить акты саморегулирования обязательной силой.

Ключевые слова: информационные технологии, этика, локальное нормативное регулирование, информационная безопасность, принципы правового регулирования, государственное управление.

DOI: 10.17803/2311-5998.2022.92.4.204-210

POLINA S. STROKOVA,

Junior Researcher of the Educational Center

“Innovative Technologies in Legal Science and Education”
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

polina.strok@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Trends in Legal Regulation of Relations for the Use of Information Technologies

Abstract. The article offers an analysis the existing alternative mechanisms for regulating relations, regulating relations directly or indirectly mediating the use of information technologies, including relations on their development, implementation and direct application, provides an overview of acts developed by the professional business community. The assessment of the permissibility of such acts, the degree of their compliance and role in the formation

of legislation that ensures a balance of the interests of the state in terms of fulfilling its duty to maintain the state of protection of citizens in the context of large-scale introduction of information technologies, on the one hand, and the interests of the business sector of the information technology market in promoting products that meet the requirements of legislation and trends in its development. An important issue is also the search for the optimal way to give local acts the status of binding by bona fide market participants. The decisions of state authorities that already exist in the information market, which make it possible to give acts of self-regulation binding force, are considered.
Keywords: information technologies; ethics, local regulatory regulation; information security; principles of legal regulation; public administration.

Вопросы ответственного отношения к процессу разработки, внедрения и использования информационных технологий актуальны не только для государства как гаранта безопасности граждан (в том числе информационной и технологической), но и для профессионального предпринимательского сообщества, заинтересованного во внедрении информационных технологий, введенных в масштаб цифровых экосистем, включающих в себя технологические решения, способные реализовывать любые цифровые потребности общества.

Глубокая цифровизация общества привела к активному росту рынка цифровых технологий в Российской Федерации и масштабному использованию гражданами предлагаемых продуктов и сервисов. По данным публичной финансовой отчетности по состоянию на июль 2021 г., цифровые сервисы «Яндекса» насчитывают 9,5 млн присоединившихся пользователей². Беспрецедентный рост спроса на цифровые услуги, продукты и сервисы позволяет говорить о следующих тезисах:

- повышение значимости рынка информационных технологий для населения влечет возрастание конкуренции среди технологических гигантов;
- развитие здоровой конкуренции стимулирует предпринимательский сектор к ускоренному развитию цифровых сервисов и продуктов, нацеленных на потребности конечного пользователя;
- в условиях ускоренного развития и масштаба роста доли цифровых технологий на рынке наиболее остро встают вопросы правового регулирования отрасли с точки зрения информационной безопасности;
- законодательство, являющееся, по сути, основой для ведения деятельности, не способно в полной мере урегулировать круг вопросов, возникающих в отрасли, в то время как локальное регулирование, выработанное непосредственными участниками рынка, способно обеспечить так называемое доурегулирование, учитывающие реальные потребности изменчивых правоотношений³.

В настоящее время локальное регулирование рынка информационных технологий находится в стадии планомерного формирования и направлено на решение

² Финансовая отчетность ООО «Яндекс» для инвесторов за 3-й квартал 2021 г. // URL: <https://ir.yandex/financial-releases> (дата обращения: 06.03.2022).

³ Антонова Л. И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование). Л., 1985. С. 134—135.



задач по выработке системы этического, безопасного и ответственного применения технологий. Наиболее остро стоит вопрос обеспечения безопасности данных пользователя: персональных, платежных и др. Законодательство в сфере защиты персональных данных устанавливает ряд общих требований, которых необходимо придерживаться при обработке персональных данных в целях поддержания режима их охраны, однако не решает вопрос о конкретных действиях и правилах поведения, которые необходимо должны соблюдать разработчик, заказчик и пользователь информационных технологий.

В ответ на этот вызов 12.12.2019 был принят Кодекс этики использования больших данных⁴, разработанный участниками рынка данных совместно с государством и представителями общественности на площадке Ассоциации больших данных. Кодекс, несмотря на то, что он является документом этического регулирования, как следует из названия, разработан в полном соответствии с требованиями текущего законодательства, предлагает собственное (дополнительное) регулирование и устанавливает дополнительные меры защиты прав субъектов персональных данных⁵.

В октябре 2021 г. участниками рынка информационных технологий при поддержке представителей государства и участии представителей научного и академического сообществ на площадке Ассоциации «Альянс в сфере искусственного интеллекта» был принят Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта (далее — Кодекс этики ИИ). Кодекс этики ИИ так же, как и Кодекс этики использования больших данных, является документом, выработанным рынком во исполнение документов стратегического планирования Российской Федерации и устных поручений Президента России. Кодекс этики ИИ, среди прочих положений, также устанавливает требования к безопасности персональных данных, возлагая на разработчиков ответственность за неправомерное, неэтичное или безответственное обращение с данными, в том числе использование данных, полученных нелегальными способами⁶.

Оба приведенных кодекса отличаются тем, что являются актами добровольного регулирования. Таким образом, складывается ситуация, когда рынок, самостоятельно выявляя риски использования технологий, принимает меры, направленные на выработку системы регулирования, обеспечивающей решение проблем и снижение уровня реально существующих угроз информационной безопасности. В числе крайне положительных явлений также следует отметить тот факт, что к действию таких локальных актов присоединяются и бюджетные организации, в том числе учреждения высшего образования, что расширяет круг субъектов, попадающих под защиту.

Добровольность разработки таких актов и добровольность присоединения к ним является одновременно и положительным, и негативным явлением. Несмотря на то, что эффективность применения актов локального регулирования,

⁴ Принят Кодекс этики больших данных // URL: <https://www.garant.ru/news/1309157/> (дата обращения: 06.03.2022).

⁵ Кодекс этики использования больших данных // URL: https://ac.gov.ru/uploads/_projects/pdf/kodeks-sait-3-pdf.pdf (дата обращения: 06.03.2022).

⁶ Кодекс этики в сфере искусственного интеллекта // Официальный сайт ассоциации «Альянс в сфере искусственного интеллекта». URL: <https://a-ai.ru/code-of-ethics/> (дата обращения: 06.03.2022).

выработанных рынком самостоятельно, не является предметом дискуссий, расширение круга присоединившихся к действию актов лиц возложено исключительно на сам рынок. В этой связи предлагается проанализировать возможные пути более широкого внедрения актов саморегулирования на рынок.

По своей правовой природе этические кодексы, разработанные профессиональным гражданским сообществом, являются локальными нормативными актами, по общему правилу обязательны к применению исключительно в рамках деятельности конкретного объединения (организации, сообщества) и не могут охватывать в своей сфере действия всех участников рынка. Говоря о локальном характере кодексов этики как правовых актов, следует отметить, что их применимость определяется кругом профессионального сообщества, добровольно присоединившегося к правилам, выработанным наиболее авторитетными представителями такого сообщества.

Следует также обратить внимание на тот факт, что в некоторых профессиональных областях своды этических правил и норм поведения участников рынка возведены в степень императивных норм, обеспечиваемых принудительной силой государства.

Так, например, Кодекс профессиональной деятельности адвоката, хотя и является актом, выработанным, изменяемым и поддерживаемым представителями профессионального сообщества — адвокатами, обеспечивается также и государством, что достигается благодаря наличию в специализированном законодательстве федерального уровня указаний на обязательность применения такого акта (п. 2 ст. 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»⁷).

Аналогичные примеры кодексов касаются урегулирования профессиональной деятельности нотариусов (принят в соответствии со ст. 6.1 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате), аудиторов (принят в соответствии с ч. 10 ст. 10 Федерального закона от 30.12.2008 № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»), судей, журналистов, врачей (принят в соответствии с ч. 1 ст. 73 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

При этом следует отметить, что возведение акта саморегулирования в ряд актов непосредственного применения связано со следующими факторами: отсутствие свободы рынка и государственное регулирование деятельности адвокатов как субъектов профессионального общества; приобретение адвокатом специализированного статуса по предусмотренной государством процедуре; регистрация иностранных представителей профессионального сообщества в специализированном государственном реестре с целью установления подконтрольности их деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что закрепление юридической силы акта саморегулирования на федеральном уровне влечет за собой повышенную степень контроля рынка со стороны государства и установление дополнительных административных барьеров, что не может оцениваться как фактор, способствующий развитию рынка высоких технологий.

⁷ Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_36945/ (дата обращения: 06.03.2022).



Анализ этических профессиональных кодексов, утвержденных на уровне подзаконных актов, дает основания полагать, что такие акты разрабатываются для применения лицами, имеющими специальный статус (государственного служащего, служащего), что влечет за собой выстраивание системы государственного контроля за поведением участников профессионального сообщества, в отношении которых такой акт принят по аналогии с актами, утвержденными на федеральном уровне. К таким актам относятся: приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации»⁸; Кодекс этики и служебного поведения федеральных государственных служащих Следственного комитета Российской Федерации (утв. Следственным комитетом РФ 11.04.2011); приказ МВД России от 26.06.2020 № 460 «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»; постановление Правления Пенсионного фонда РФ от 20.08.2013 № 189п «Об утверждении Кодекса этики и служебного поведения работника системы Пенсионного фонда Российской Федерации» и др.

Спускаясь ниже по иерархии источников права по юридической силе, следует обратить внимание на уровень писем, разъяснений и рекомендаций профильных органов. Так, например, Банком России и Федеральной антимонопольной службой были совместно разработаны Рекомендации по вопросам профессиональной этики специалистов финансового рынка (совместное письмо Банка России № ИН-06-52/182 и ФАС России № АК/114267/20 от 25.12.2020), где указано на необходимость применения кодексов этики, обозначены предупреждения о применении карательных мер в случае нарушения принятых этических правил, содержатся ссылки на иные акты саморегулирования, которыми следует руководствоваться при разработке и внедрении собственных этических кодексов организаций⁹.

Сходный механизм применяется и в области регулирования профессиональной деятельности педагогических работников: письмом Министерства просвещения РФ и Общероссийского профсоюза образования от 20.08.2019 № ИП-941/06/484 «О примерном положении о нормах профессиональной этики педагогических работников» предлагается (важно: не «повелевается» в императивной форме) разработать локальные акты, содержащие этические нормы, ориентированные на Примерное положение о нормах профессиональной этики педагогических работников, предложенное к применению Минпросвещения России.

Обращаясь к анализу ситуации, происходящей в зарубежных странах, в частности в Европейском Союзе, необходимо обратить внимание на Этические рекомендации для заслуживающего доверие искусственного интеллекта. Документ был разработан группой экспертов высокого уровня по ИИ при Европейской комиссии и изначально был составлен в формате рекомендаций, на основе которых

⁸ Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 17.03.2010 № 114 «Об утверждении и введении в действие Кодекса этики прокурорского работника Российской Федерации и Концепции воспитательной работы в системе прокуратуры Российской Федерации» // URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/1257302/> (дата обращения: 06.03.2022).

⁹ URL: https://cbr.ru/statichtml/file/59420/20201225_in_06_52-182.pdf (дата обращения: 06.03.2022).

была разработана и развита политика Европейского Союза в отношении искусственного интеллекта.

Иными словами, акт не был составлен в качестве законодательного (регламента или директивы, обязательных к имплементации и неукоснительному соблюдению, обеспечиваемому силами ЕС), а напротив, служил формированию системы твердых и обоснованных концептуальных подходов, основываясь на которых, Европейский Союз разрабатывает акты, имеющие нормативный характер. Подтверждение тому можно обнаружить в пояснительной записке к Закону об искусственном интеллекте от 21.04.2021 (планируется к изданию в форме регламента), который содержит прямую ссылку на Этические рекомендации. Таким образом, несмотря на тот факт, что Этические рекомендации разрабатывались в качестве концептуального документа, дальнейшее их развитие привело к включению рекомендательного акта в разряд обязательных к применению.

Что касается Соединенных Штатов Америки, то здесь параллельно существуют нормы государственные и нормы, выработанные профессиональным предпринимательским сообществом. Так, Министерство обороны США выпустило свод этических принципов для искусственного интеллекта, обязательных к применению в рамках деятельности Министерства. Предпринимательский сектор США на данный момент находится в стадии локального регулирования и добровольной разработки этических принципов, подлежащих применению. Технологические гиганты Facebook, IBM, Microsoft, Amazon договорились о создании партнерского сообщества, в рамках которого должны быть разработаны этические нормы и принципы, подлежащие применению не только в рамках компаний-членов, но также и у контрагентов этих компаний (обязательным условием сотрудничества будет являться применение утвержденных этических принципов).

Великобритания пошла по пути разработки этических рекомендаций, хотя и заявленных в качестве обязательных к применению, но не подкрепленных какими-либо мерами государственного принуждения. Так, существуют руководство «Понимание этики и безопасности искусственного интеллекта», разработанное для применения разработчиками (пользователями) технологий ИИ, и Руководство по использованию ИИ в государственном секторе от 10.06.2019. Анализ конструкции руководства, предназначенного для частных лиц, показывает, что разработчикам надлежит разрабатывать собственные акты регулирования, соответствующие указанным в руководстве принципам.

Механизм внедрения этического кодекса в Японии аналогичен существующему в Российской Федерации положению: Японское сообщество искусственного интеллекта (существующее с 1986 г.), включающее в себя около 4 000 членов — представителей предпринимательского сообщества, являясь основным центром исследований искусственного интеллекта, разработало Этические рекомендации для искусственного интеллекта, распространяющие свое действие только на участников сообщества, как указано в абз. 2 преамбулы рекомендаций.

Наиболее глобальным актом в сфере этики ИИ представляются разрабатываемые под эгидой ЮНЕСКО Рекомендации по этике искусственного интеллекта, которые планируется принять в качестве рамочного акта для разработки соответствующих этических кодексов на национальном уровне государствами — участниками ООН.



Выводы и предложения

С учетом степени значимости информационных технологий для развития современного общества и важности создания блока нормативного регулирования информационных технологий, не влекущего наложение административных преград для развития рынка, можно утверждать, что повышается актуальность локального регулирования, в том числе регулирования, основанного на локальных этических кодексах, выработанных и добровольно применяемых рынком. Вместе с тем введение этических кодексов в качестве императивных норм возможно только в сферах, подлежащих государственному регулированию в большой степени; такой механизм не применяется технологически развитыми зарубежными странами;

Установление обязательности применения этических кодексов на уровне ведомственных актов обязательного применения (указов, распоряжений, приказов) подразумевает дальнейшее распространение действия акта на лиц, осуществляющих свою деятельность в рамках органа, выпустившего такой акт, а также обладающих специальным статусом. Такой механизм введения этического кодекса использован США (Министерство обороны), Великобританией (наличие отдельных правил использования ИИ для госсектора);

Принудительное применение этических норм, разработанных частными лицами (организациями) достигается в связи с авторитетностью разработчиков. Например, технологические гиганты США не взаимодействуют с контрагентами, не использующими принятые ими этические нормы; Японское сообщество в силу объединения большого количества организаций может вывести свои этические принципы на уровень всеобщего применения (в рамках государства).

Утверждение этических рекомендаций как образца для подражания письмами контролирующих органов позволяет сохранить состояние свободы рынка, соблюдает принцип невмешательства государства в частноправовые отношения, при этом достигается эффект добровольного и единообразного применения участниками рынка конкретного образца (аналоги на российском рынке: финансовая сфера; деятельность педагогических работников).

Проводя аналогию между финансовым рынком и рынком информационных технологий, можно сделать следующий вывод: поскольку публичным институтом, отвечающим за руководство реализацией Национальной программы «Цифровая экономика», является Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, необходимо рассмотреть возможность выпуска Министерством рекомендательного акта, содержащего ссылки на локальный нормативный акт, разработанный на базе профильных организаций на рынке.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонова Л. И. Локальное правовое регулирование (теоретическое исследование). — Л., 1985.
2. Принят Кодекс этики больших данных // URL: <https://www.garant.ru/news/1309157/> (дата обращения: 06.03.2022).