

## Развитие законодательства в период цифровой трансформации общества

### Актуальные проблемы систематизации законодательства России под влиянием цифровых технологий в период цифровой трансформации<sup>1</sup>

**Аннотация.** В статье рассматриваются актуальные вопросы систематизации законодательства РФ, обозначены проблемы и концептуальные пути их решения. Обращено внимание на необходимость систематизации российского информационного законодательства, упорядочение действующих законов, нормативных правовых актов и приведение всех юридических норм в единую правовую систему. Особое внимание уделено вопросам, связанным с осмыслением концептуального подхода к разработке Информационного кодекса, использованием юридических конструкций, терминов, исследованием различных взглядов на правовое регулирование информационных отношений, состояние правового регулирования, его противоречия и пробелы. В работе использовались методы анализа и синтеза. Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что в условиях цифровой трансформации необходимо проработать и укрепить научно-правовые методы в различных направлениях информационного общества, законодательно закрепить понятия, связанные с оборотом информации, разработать требования к государственным информационным системам. Обосновано, что новые научно-теоретические подходы будут соответствовать фундаментальной системе различных правовых конструкций, а также позволят систематизировать правовые отношения в информационной сфере.

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

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.102.2.025-033

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



**Татьяна Анатольевна ПОЛЯКОВА,**

главный научный сотрудник, и.о. заведующего сектором информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ [polyakov\\_ta@mail.ru](mailto:polyakov_ta@mail.ru) 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10



**Наталья Анатольевна ТРОЯН,**

старший научный сотрудник сектора информационного права и международной информационной безопасности Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук [n-fadeeva@yandex.ru](mailto:n-fadeeva@yandex.ru) 119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10

© Полякова Т. А.,  
Троян Н. А., 2023

**TATYANA A. POLYAKOVA,**

*Chief researcher,  
acting head of the Sector  
of information law and international information security  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences  
Dr. Sci. (Law), Professor,  
honored lawyer of Russian Federation  
polyakov\_ta@mail.ru  
10, ul. Znamenka, Moscow, Russia, 119019*

**NATALIA A. TROYAN,**

*Senior researcher of the Sector  
of information law and international information security  
of the Institute of State and Law  
of the Russian Academy of Sciences,  
Cand. Sci. (Law)  
n-fadeeva@yandex.ru  
10, ul. Znamenka, Moscow, Russia, 119019*

### **Current Problems of Russian Legislation Systematization under the Influence of Digital Technologies in the Conditions of Digital Transformation**

**Abstract.** *The article deals with topical issues on the systematization of the legislation of the Russian Federation. The study outlines the problems and conceptual ways to solve them. Attention is drawn to the need to systematize the Russian information legislation, streamline existing laws, regulatory legal acts and bring all legal norms into a single legal system. Particular attention is paid to issues related to understanding the conceptual approach to the development of the Information Code, the use of legal structures, terms, the study of different views on the legal regulation of information relations, the state of legal regulation, the disclosure of contradictions and gaps. In the study, methods of analysis and synthesis were used. The study made it possible to draw a number of conclusions: that in the context of digital transformation it is necessary to develop and strengthen scientific and legal methods in various areas of the information society. It is necessary to legislate the concepts related to the circulation of information, as well as develop requirements for state information systems. It is substantiated that in real time, new scientific and theoretical approaches will contribute to the fundamental system of various legal structures, as well as systematize legal relations in the information sphere.*

**Keywords:** *information society, legal information system, digital transformation, breakthrough technologies, digital platform, information and telecommunication technologies, artificial intelligence, Information Code, threats, legal regulation.*

В условиях цифровизации развитие общества связано с новыми технологиями, являющимися определяющим фактором цифровой экономики и цифровой экосистемы, что позволяет выделить новый вектор развития права, новые правоотношения, формирующиеся под влиянием цифровых технологий<sup>2</sup>. Современные технологии оказывают эффективное влияние на развитие системы законодательства в России. Поэтому вопросы, связанные с систематизацией законодательства и цифровых технологий, обозначены в задачах, которые ставятся в рамках развития системы цифровой экономики<sup>3</sup>.

Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»<sup>4</sup>, определены национальные цели развития России на указанный период, ключевые направления, с учетом которых должны быть разработаны национальные проекты (программы). Одной из ключевых задач «является создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанной на гибком подходе в каждой сфере»<sup>5</sup>.

Реализации этой задачи посвящен федеральный проект «Нормативное регулирование цифровой среды», который предусматривает разработку и принятие ряда нормативных правовых актов, направленных на снятие первоочередных барьеров, которые препятствуют развитию цифровой экономики. Планируется также урегулировать для различных отраслей законодательства вопросы, связанные с идентификацией субъектов правоотношений в цифровой среде, электронным документооборотом, оборотом данных, в том числе персональных данных<sup>6</sup>.

Сегодня достаточно активно решаются задачи систематизации современного законодательства России, регулирующего цифровые отношения. Безусловно, создание ряда автоматизированных информационно-правовых систем в государственном и частном секторе значительно упростило процесс поиска и применения нормативного материала.

Цифровые технологии имеют сегодня ключевое значение для деятельности органов государственной власти, организаций и учреждений в системе межведомственного взаимодействия и документооборота и являются гарантом качественного уровня жизни граждан, а также реализации их конституционных прав и свобод.

Как следствие, в нынешних реалиях появилась острая необходимость систематизации российского законодательства, упорядочения действующих законов, иных нормативных правовых актов и приведения всех юридических норм в

<sup>2</sup> Карцхия А. А. Гражданский оборот и цифровые технологии : монография. М. : Филинь, 2019.

<sup>3</sup> Минбалеев А. В. Проблемы цифрового права : учебное пособие. Саратов : Амирит, 2022. С. 45.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Нормативное регулирование цифровой среды / Министерство экономического развития РФ // URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/) (дата обращения: 21.01.2023).

<sup>6</sup> Нормативное регулирование цифровой среды.

единую систему<sup>7</sup>, чтобы обеспечить формирование единой системы правовых актов и доступ к достоверной, актуальной правовой информации, ликвидацию устаревших и неэффективных норм права, юридических коллизий и пробелов в законодательстве.

В правовом государстве правовая система представляет собой достаточно сложную конструкцию из-за множественности органов, принимающих правовые акты, а также достаточно большого массива правовых актов, созданных правотворческими органами. В режиме реального времени в период цифровизации очень важна согласованность правотворческой деятельности. Безусловно, решение поставленных задач имеет как теоретическое, так и практическое значение не только для нормотворческой деятельности, но и для правоприменительной практики, так как под воздействием цифровых технологий система нормативных актов подвергается быстрым изменениям.

Надо признать, что сегодня накопился достаточно большой массив правовых актов, которые регулируют отношения в информационной сфере, при этом ключевое значение имеют достоверность, полнота, своевременность предоставления, актуальность, а следовательно, и систематизация информационных ресурсов. В развитии законодательства немаловажную роль играют институты систематизации и мониторинга, которые призваны упорядочить и совершенствовать законодательный массив.

Необходимо также констатировать, что накопилось достаточно много проблем, связанных с процессами систематизации, возникли различные точки зрения на понимание информационно-правового обеспечения правового мониторинга, на определение правового мониторинга, его видов, на критерии полноты и достоверности правовых данных, единые процессы их обработки и предоставления, на модернизацию информационных систем под воздействием цифровых технологий. Ключевой задачей правового мониторинга является реализация одного из приоритетных направлений государственной политики — повышения качества и эффективности законодательства как важного фактора развития государства. Все эти процессы требуют теоретических и организационно-правовых разработок для решения проблем в области правового мониторинга.

Прежде всего необходимо уделить особое внимание исторически сложившемуся практическому опыту работы в области систематизации законодательства Министерства юстиции России, которое более 220 лет уполномочено реализовывать государственную правовую политику государства. Изначально на Министерство было возложено решение ответственных задач по разработке и совершенствованию законодательства<sup>8</sup>.

Министерство юстиции РФ одним из первых применило новейшие технологии в области правового информирования. Среди приоритетных направлений его деятельности экспертиза нормативных правовых актов на наличие коррупциогенных

<sup>7</sup> Алексеев С. С. Государство и право : начальный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрид. лит., 1994. С. 125.

<sup>8</sup> Выступление Владимира Путина на торжественном заседании, посвященном 220-летию со дня образования Министерства юстиции России // Мониторинг правоприменения. 2022. № 3 (44) С. 83—87

факторов, мониторинг правоприменения, инкорпорация правовых актов СССР и РСФСР в законодательство Российской Федерации.

К полномочиям Министерства юстиции РФ также относится обеспечение единства правового пространства Российской Федерации, что включает разработку общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности и систематизацию законодательства<sup>9</sup>, обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов и реализацию конституционных прав граждан на получение достоверной информации.

Минюстом России создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и ведется регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. К федеральному регистру обеспечен свободный доступ в электронном виде по каналам сети Интернет (<http://pravo-minjust.ru>, <http://право-минюст.рф>)<sup>10</sup>. Минюст России проводит системный мониторинг законодательства субъектов РФ, организован доступ к муниципальному регистру в сети Интернет.

Нельзя недооценивать роль первых баз данных правовой информации, созданных в Минюсте России, исторически сложившийся опыт работы в России органов юстиции в области систематизации законодательства, правового мониторинга и государственного учета нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

О. А. Иванюк справедливо считает, что «систематизацию законодательства в современных условиях невозможно представить без использования различных автоматизированных технологий и справочно-информационных систем законодательства»<sup>11</sup>. В России в настоящее время действуют 20 кодексов, которые создавались по различным конструкциям. М. Н. Марченко считает, что «кодексы рассматриваются юристами лишь как отправная точка, а не завершение пути. Этим они четко отличаются от компиляций (консолидации, кодексов американского права), которые встречаются в странах общего права, а также от «отредактированных» обычаев или кодексов периода до Французской революции»<sup>12</sup>.

Существуют разные точки зрения относительно систематизации законодательства. Так, например, А. Ф. Шебанов высказал глубокую мысль о наличии определенных закономерностей в процессе систематизации законодательства, утверждая, в частности, что «этот процесс должен последовательно пройти те или иные этапы»<sup>13</sup>.

А. В. Минбалева отмечает, что «сегодня государством ставится задача не просто развития законодательства, а осуществление процессов на основе системного подхода, что, в свою очередь, предполагает осуществление процессов

<sup>9</sup> Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

<sup>10</sup> URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/978/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>11</sup> Минбалева А. В. Указ. соч. С. 47.

<sup>12</sup> Марченко М. Н. Источники права. М. : Проспект ; Велби, 2005. С. 475.

<sup>13</sup> Шебанов А. Ф. Подготовка Свода законов Советского государства // Сов. государство и право. 1977. № 5. С. 58.

систематизации законодательства в сфере цифровой экономики. Важно выделить несколько направлений: вопросы систематизации современного законодательства Российской Федерации, регулирующего цифровые отношения, затем вопросы кодификации и разработки Цифрового кодекса Российской Федерации, а также направление, использование технологий, в том числе искусственного интеллекта, в процессах систематизации законодательства»<sup>14</sup>.

И. Л. Бачило считала, что «систематизация и возможная кодификация информационного законодательства требуют особого внимания, в части трех блоков вопросов: структуры законодательства отрасли информационного права, упорядочения терминологии, особенно правовых дефиниций, также ряда вопросов касательно процессуального обеспечения форм и видов отношений субъектов в процессе работы с ресурсами информации и технологий и взаимодействия с участниками конкретных отношений»<sup>15</sup>.

Создание единого Информационного кодекса РФ предлагали такие ученые, как Ю. А. Нисневич, В. А. Копылов, И. В. Бондарь, И. Л. Бачило, Е. С. Лисицина, П. У. Кузнецов<sup>16</sup>. Прогрессивным шагом в изучении поставленного вопроса является проект концепции Информационного кодекса РФ, подготовленный группой ученых Института государства и права РАН под руководством И. Л. Бачило.

В исследовании правовой базы регулирования информационных отношений рассматривались вопросы обеспечения преемственности, приведения к единому толкованию систем правовых дефиниций, которые востребованы законодателем, также была разработана архитектура базовых областей для информационного законодательства России<sup>17</sup>. Основной целью Информационного кодекса РФ разработчики считали прежде всего сбалансированность правовых источников по различным направлениям, выявление несогласованности понятий, норм во взаимосвязанных законах. Информационный кодекс позволит обеспечить необходимое правовое регулирование по направлениям развития информационных технологий<sup>18</sup>.

Для России исключительно важно решение научных вопросов по улучшению информационного законодательства в условиях цифровизации информационного общества и цифровой трансформации. Необходимы новые научно-теоретические подходы, которые позволят создать рациональную систему правовых механизмов, рационализировать не только информационные процессы, но и правовые отношения в рамках информационного пространства. Это обеспечит взаимодействие информационного законодательства с различными отраслями права.

<sup>14</sup> Минбалеев А. В. Указ. соч. С. 46.

<sup>15</sup> Бачило И. Л. О подходах к систематизации и кодификации информационного законодательства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сборник научных работ / отв. ред. И. Л. Бачило. М. : ИГП РАН ; Канон+, 2015. С. 43.

<sup>16</sup> Нисневич Ю. А. Информация и власть. М. : Мысль, 2000. С. 131, 161 ; Копылов В. А. О структуре и составе информационного законодательства // Государство и право. 1996. № 6. С. 101—110.

<sup>17</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило. М. : ИГП РАН ; Канон+ ; Реабилитация, 2014. С. 9.

<sup>18</sup> Концепция Информационного кодекса Российской Федерации. С. 25.



В целях более эффективного государственного управления и доступа к достоверной правовой информации граждан, бизнеса и органов государственной власти Президентом РФ В. В. Путиным подписано распоряжение от 1 июля 2022 г. № 202-рп<sup>19</sup> о создании межведомственной рабочей группы для подготовки проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин в выступлении на Петербургском международном юридическом форуме также высказал мнение о необходимости принятия в России Информационного кодекса. Он отметил, что «в условиях, когда существующее цифровое законодательство не в полной мере отвечает потребностям времени, систематизировать его возможно введением Информационного кодекса Российской Федерации»<sup>20</sup>. Также он считает, что «в контексте ныне действующей Конституции России необходима разработка конституционно-правовой концепции информационного права, основу которой должно составлять конституционное право граждан на информацию. Важно законодательно определить основные формы оборота информации, установив права и обязанности его участников, определить правовой режим информации в публично-правовой и частноправовой сферах, а также основания, формы и пределы применения информационных технологий в деятельности соответствующих субъектов права»<sup>21</sup>.

Сегодня действительно отсутствует единое использование терминологического аппарата, не согласуются научные конструкции правового регулирования как норм отдельных законов, так и законодательства. Так, понятия «информационная система», «документ» интерпретируются по-разному в различных законах. Очень важными остаются вопросы, связанные с понятием «информация», тем более, что сегодня информация значительно чаще является объектом научного познания, что, в свою очередь, ведет к различным классификациям по разным критериям.

Во всем мире идет полномасштабное внедрение современных технологий, в рамках новой промышленной революции, под влиянием современных систем управления трансформируются правовые системы. В этой связи Т. А. Полякова, А. В. Минбалеев, Н. В. Кроткова считают, что «в режиме реального времени

<sup>19</sup> Распоряжение Президента РФ от 1 июля 2022 г. № 202-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке проекта государственной программы по систематизации правовых актов органов публичной власти всех уровней» // URL: [www.http://publication.pravo.gov.ru/](http://publication.pravo.gov.ru/) (дата обращения: 12.10.2022).

Рабочую группу возглавил министр юстиции РФ Константин Чуйченко. В нее также вошли представители Минцифры России, Минфина России, региональных органов исполнительной власти и научных организаций. Данное направление в Минюсте России будет курировать Департамент систематизации законодательства (URL: <https://minjust.gov.ru/ru/ministry/departments/133/> (дата обращения: 12.10.2022)).

<sup>20</sup> Право в цифровом мире : Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме // URL: <https://alrf.ru/news/pravo-v-tsifrovom-mire-vystuplenie-valeriya-zorkina-na-ptuuf/> (дата обращения: 12.10.2022).

<sup>21</sup> Право в цифровом мире. Выступление Валерия Зорькина на Петербургском международном юридическом форуме.

необходима модернизация правовых подходов к урегулированию новых общественных отношений, связанных с инновационными, эволюционными и синергетическими процессами, обусловленными внедрением цифровых технологий, а также рядом новых вызовов и угроз. Новый этап развития глобального информационного общества, связанный со становлением “цифровой цивилизации”, требует юридического осмысления общественных отношений, субъектов и объектов, проблем их взаимодействия в цифровой среде, аутентификации и идентификации, информационной инфраструктуры и т.д.»<sup>22</sup>.

Безусловно, кодификация информационного законодательства важна и требует не только общественного обсуждения. Возможна оценка интеграции с другими отраслями законодательства, так как информационные правовые нормы присутствуют практически во всех его отраслях (конституционном, уголовном, гражданском, административном законодательстве и др.). Поэтому неслучайно вопросы правовой системы в условиях цифровизации и формирования единого информационно-правового пространства — это ключевая задача органов государственной власти России, требующая формирования и развития национальной системы правовой информации, в которую должно быть включено информационное законодательство. Это позволит предоставлять оперативно достоверную правовую информацию о нормативных правовых актах не только органам власти, но и гражданам, и организациям.

Для создания Информационного кодекса РФ необходимо детально исследовать весь имеющийся нормативный массив, определить его положительные стороны и выявить недостатки и проблемы, которые возникают в сфере информационных отношений.

На современном этапе в процессе цифровой трансформации еще достаточно много нерешенных вопросов, например, связанных с категориями ограниченного доступа к информации (государственная, коммерческая тайна и др.), с информационной безопасностью.

Безусловно, для решения создавшихся проблем необходима разработка теоретической модели Информационного кодекса РФ, которая обеспечила бы возможность перейти от абстрактных теоретических дискуссий к решению назревших проблем. Появилась необходимость четко определить информационные термины и понятия, создать для них четкие стандарты качества, устранить разночтения в информационном праве. Все это будет способствовать совершенствованию информационного законодательства в стране.

<sup>22</sup> Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В. Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75—87.



## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Алексеев С. С.* Государство и право : начальный курс. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрид. лит., 1994. — 189 с.
2. *Бачило И. Л.* О подходах к систематизации и кодификации информационного законодательства // Систематизация и кодификация информационного законодательства : сборник научных работ / отв. ред. И. Л. Бачило. — М. : ИГП РАН ; Канон+, 2015. — С. 7—12.
3. Выступление Владимира Путина на торжественном заседании, посвященном 220-летию со дня образования Министерства юстиции России // Мониторинг правоприменения. — 2022. — № 3 (44). — С. 83—87.
4. *Карцхия А. А.* Гражданский оборот и цифровые технологии : монография. — М. : Филинь, 2019. — 125 с.
5. *Колесова Ю. И.* Органы и учреждения юстиции РФ. — Серия : Учебники и учебные пособия. — Ростов н/Д : Феникс, 2002. — 603 с.
6. Концепция Информационного кодекса Российской Федерации / под ред. И. Л. Бачило. — М. : ИГП РАН ; Канон+ ; Реабилитация, 2014. — 192 с.
7. *Копылов В. А.* О структуре и составе информационного законодательства // Государство и право. — 1996. — № 6. — С. 101—110.
8. *Марченко М. Н.* Источники права. — М. : Проспект ; Велби, 2005. — 760 с.
9. *Минбалева А. В.* Проблемы цифрового права : учебное пособие. — Саратов : Амирит, 2022. — 233 с.
10. *Нисневич Ю. А.* Информация и власть. — М. : Мысль, 2000.
11. *Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В.* Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. — 2020. — № 5. — С. 75—87.
12. *Шебанов А. Ф.* Подготовка Свода законов Советского государства // Сов. государство и право. — 1977. — № 5. — 67с.