
ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

УДК 351
ББК 67.401.11

DOI 10.22394/1682-2358-2021-5-4-12

R.V. Amelin, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky*

S.E. Channov, *Doctor of Sciences (Law), Professor, Head of the Service and Labor Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

EVOLUTION OF LEGAL METHODS UNDER THE INFLUENCE OF DIGITAL TECHNOLOGIES

The application of a new technological method of law and recommendations for its effective use are considered. In particular, authors conclude that the establishment of new rights and obligations of information interaction subjects should be carried out at the level of federal law, and not arise as a by-product of the implementation of the information system.

Key words and word-combinations: evolution of law, technological method, state information systems, legal regime.

Р.В. Амелин, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (email: ame-roman@yandex.ru)*

С.Е. Чаннов, *доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: sergeychannov@yandex.ru)*

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВЫХ МЕТОДОВ ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ*

Аннотация. Рассматривается применение нового технологического метода права и анализируются рекомендации по его эффективному использованию. Авторы приходят к выводу, что установление новых прав и обязанностей субъектов информационного взаимодействия должно осуществляться на уровне федерального закона, а не возникать как побочный результат от внедрения информационной системы.

Ключевые слова и словосочетания: эволюция права, технологический метод, государственные информационные системы, правовой режим.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-011-00355 «Эволюция права под воздействием современных цифровых технологий».

Четвертая технологическая революция, связанная с развитием цифровых технологий [1], привела к трансформациям во многих сферах человеческой деятельности, в том числе в праве, затрагивая самые различные его аспекты [2, с. 10]. Но если новые субъекты права и новые виды общественных отношений достаточно регулярно возникают в связи с достижением очередных ступеней научно-технического прогресса, то методологический аппарат права намного более консервативен. Особенностью современного этапа является эволюция под воздействием цифровых технологий, включая методы права.

Изменения в подходах к правовому регулированию общественных отношений прежде всего связаны с необходимостью учета технологической реальности. Когда уже устоявшиеся правоотношения изменяют свой характер в связи с переходом на новые формы взаимодействия субъектов — посредством информационных систем и электронных каналов связи, эффективность правовых норм ставится в зависимость от их сочетаемости с информационными технологиями. Право становится наиболее эффективно в синергии с информационными технологиями. В противоположном случае, когда право устанавливает технологически невыполнимые требования или требования, которые могут быть проигнорированы без последствий с помощью тех же информационных технологий, это приводит лишь к деформации правового сознания в сторону правового нигилизма [2, с. 12].

С количественной точки зрения изменения в праве выражаются путем проникновения в нормы всех отраслей таких объектов, как сайт, программа, информационная система и т.д., а также множества норм, связанных с регламентом использования этих объектов при осуществлении различных правоотношений. Так, законодательство в сфере госзакупок полностью строится вокруг взаимодействия с соответствующей государственной информационной системой [3], регулирование деятельности государственных и муниципальных органов, юридических лиц включает раскрытие и предоставление информации посредством официальных сайтов и специализированных информационных систем, а в гражданско-правовых отношениях возникает необходимость учитывать новые виды имущества, существующие исключительно в цифровой среде. Но наибольший интерес представляют качественные изменения, связанные с проникновением информационных технологий в само право, использованием их регулятивного потенциала. Эти изменения связаны с эволюцией технологического метода в праве.

Первоначально в правовой науке под технологическим методом понималось внедрение в право норм, носящих исключительно технический характер, то есть обусловленных не природой регулируемых общественных отношений, а природой используемых технических средств. Дискуссионным оказался вопрос о том, должны ли такие нормы в принципе считаться частью правовой системы. Утвердительный ответ отстаивал Ю.А. Тихомиров. Он утверждал, что технические регламенты, стандарты, иные документы, содержащие требования технико-технологического характера, в соблюдении которых заинтересованы участники правоотношений и общество в целом, по существу содержат нормы права, которые отличаются главным образом стилем их изложения и необходимостью специальных знаний для их принятия и применения. Последнее обстоятельство не позволяет включать такие положения в тексты законов, выносить для обсуждения на общественные и парламентские дискуссии. Однако выработанные специалистами и санкционированные государством стандарты и регламенты вполне могут приобретать статус нормативных документов и включаться в систему законодательства путем отсылочных норм [4, с. 180].

Современные цифровые технологии принципиально отличаются от предыдущего поколения тем, что объединяют в единое целое технический инструмент и регламент его использования. Информационная система или компьютерная программа — это объект, который непосредственно содержит инструкции и способы собственного применения в своем программном коде — хотя нормы, регламентирующие применение цифровых объектов, частично объективируются и в виде самостоятельных внешних документов, таких как пользовательские инструкции, руководство администратора и т.д.

Кроме того, право по своему существу является информационной технологией, поскольку представляет собой прежде всего способ выработки и фиксации информации об общественно приемлемом поведении и донесения этой информации до всеобщего сведения, а уже во вторую очередь — способ обеспечения соответствия этому поведению. Именно поэтому совершенно естественно, что развитие цифровых технологий приводит к появлению инструментов, предназначенных исключительно для решения задач правового регулирования.

Данные факторы приводят к расширению научного поиска, связанного с ролью и сущностью технологического метода. Так, П.У. Кузнецов приходит к выводу, что «метод информационного права отличает сочетание традиционных средств регулирования классического типа (императивного и диспозитивного методов) и режимно-

технологического типа (совокупность правовых и технологических средств) регулирования в электронной среде общественных отношений [5, с. 124]. А.К. Жарова выделяет два подхода к правовому регулированию интернет-отношений: правовой, который характеризуется применением национальных законов или иных санкционируемых государством регуляторов и технологический, основанный на применении технологических способов регулирования отношений в ИТ-среде [6]. Л. Лессинг высказывает смелую гипотезу о том, что программный код заменит законы в будущем киберпространстве, фиксируя важную мысль о том, что цифровые объекты обладают регулятивным потенциалом. Пользователь, взаимодействующий с информационной системой или компьютерной программой, подчиняется заложенным в ней ограничениям и требованиям и обладает набором возможностей (прав), предоставляемой этой программой [7]. В целом эта логика справедлива и для привычных объектов технико-технологической природы (таких как автомобиль), но цифровые объекты обладают двумя отличительными особенностями — универсальностью и адаптивностью. Компьютерные программы сегодня могут создаваться для применения в любой сфере человеческой деятельности и реализовывать по усмотрению своих создателей любой регламент действий и набор возможностей, связанных с получением, обработкой и передачей информации, в том числе предназначенный для упорядочения общественных отношений.

В рамках данной статьи проанализируем наиболее устоявшийся способ применения технологического метода в российском законодательстве. Он заключается в том, что вместо того чтобы урегулировать те или иные процедурные аспекты общественных отношений по существу, законодатель принимает решение о создании и внедрении государственной информационной системы и обязывает субъектов соответствующих правоотношений использовать такую систему для их реализации.

Данный подход начал применяться в конце 2000-х годов и после паузы, вызванной неудачным экспериментом с Единой информационной системой, предназначенной для учета спиртосодержащей продукции [8], постепенно распространился на целый ряд сфер государственного управления. Наибольшее количество таких систем появилось в 2012—2014 гг., после чего вновь наблюдалась некоторая пауза, связанная с падением доходов бюджета. Квинтэссенцией подхода можно считать ст. 98 Федерального закона «Об образовании», на основе которой созданы пять федеральных информационных систем, причем законодатель ограничился наименованиями и общими задачами применения данных

систем, полностью делегировав содержательное регулирование правоотношений, связанных с их использованием, на подзаконный уровень [9]. Ранее уже отмечалось, что это привело к серьезной коллизии — отказ обучающегося предоставить согласие на обработку персональных данных в ФИС ГИА и приема приводит к ограничению его права на образование в части поступления в высшие учебные заведения [10], причем это ограничение сформулировано не на уровне федерального закона, а было вызвано исключительно техническими факторами и констатировано на уровне письма Министерства образования РФ. В качестве примера корректного применения технологического метода можно привести единую информационную систему в сфере закупок, использование которой детально урегулировано в федеральном законе, включая юридическое значение и правовые последствия практически любой информации, размещенной в системе и действий, осуществляемых посредством нее [3]. Однако в данном случае правоотношения в сфере госзакупок были урегулированы практически с нуля одновременно с созданием новой системы и регулированием отношений по ее использованию.

За полтора десятилетия накоплен значительный материал в сфере правотворчества и правоприменительной практики, связанный с применением технологического метода в форме внедрения государственных информационных систем как инструмента воздействия на общественные отношения в сфере государственного управления. При этом теоретические аспекты его применения практически не исследовались в юридической науке, а в законодательстве отсутствуют необходимые базовые нормы, устанавливающие основания и принципы его применения.

Представляется, что последнее обстоятельство едва ли изменится в обозримом будущем, сложно представить и обоснование применения данного метода в будущих учебниках по юриспруденции. С точки зрения первичного правового регулирования данный метод максимально прост и заключается в принятии решения о создании государственной информационной системы с установлением обязательности ее использования. При этом законодатель снимает с себя часть ответственности за правовое регулирование отношений по ее использованию. В предельном случае, как и с информационными системами в сфере образования, ответственность полностью перекладывается на подзаконный уровень, а далее — на уровень разработчиков информационной системы, которые самостоятельно или во взаимодействии с государственным заказчиком формируют конечный набор фактических прав и обязанностей субъектов информа-

ционного взаимодействия, поскольку в результате он определяется ограничениями и возможностями самой системы, заложенными в ее программном коде.

Применение рассматриваемого подхода требует сочетания политической воли и возможностей, так как создание государственной информационной системы нуждается в существенных затратах бюджета. Именно поэтому создание информационной системы не может быть автоматическим решением определенной категории задач в сфере правового регулирования.

По существу, решение о применении подобного подхода обусловлено сочетанием следующих субъективных факторов:

- нежеланием решать проблему по существу;
- наличием возможностей выделения бюджетных ресурсов;
- уверенностью в исполнителях (подзаконный уровень, заказчик / оператор, разработчики либо фактическое безразличие к результату).

Следует подробнее остановиться на первом факторе. Подход, при котором создание информационной системы является способом регулирования общественных отношений в новой технологической форме, в целом довольно специфичен, Российская Федерация является лидером по его применению. В большинстве других государств при регулировании новых или изменившихся отношений, связанных с предоставлением, получением или передачей информации, как правило, на законодательном уровне они регулируются по существу — какие субъекты, какие сведения в какие сроки и в каком порядке обязаны предоставлять.

Конкретный способ предоставления информации (информационная система, сайт, бумажный документооборот) определяется уже на уровне соответствующего ведомства, которое и принимает решение об использовании при необходимости информационной системы — и в этом случае подзаконного регулирования требуют исключительно процедурные аспекты предоставления/передачи информации. Если же общественные отношения настолько изменяют свой характер вследствие цифровизации, что становятся неотделимы от отношений по использованию информационных систем или иных технологий, используется подход, успешно примененный в российском законе о контрактной системе в сфере закупок — детальная регламентация всех основных процедур на федеральном уровне с отсылкой к конкретным возможностям и операциям, реализуемым посредством государственной информационной системы и к обрабатываемой в ней информации [3]. В этом случае информационная система не заменяет собой нормативный акт как источник права, а служит только техническим инструментом его реализации.

В России, как уже было отмечено, ситуация принципиально иная, и нет оснований ожидать, что она существенно изменится в ближайшее время.

Хотя обосновать применение технологического метода в форме создания государственной информационной системы с целью правового воздействия на отношения в сфере государственного управления представляется на данном этапе затруднительным, накопленный теоретический и эмпирический материал достаточен для выработки рекомендаций по его корректному применению с соблюдением принципов законности, эффективности и баланса интересов. Считаем, что правовой режим государственных информационных систем необходимо строить на основе следующих принципов:

1. *Установление новых прав и обязанностей субъектов информационного взаимодействия должно осуществляться только на уровне федерального закона.* Следует считать недопустимой ситуацию, когда новые обязанности возникают уже по факту работы системы или на уровне подзаконных нормативных актов. Например, если поставщик информации для взаимодействия с информационной системой обязан за свой счет приобрести и внедрить специализированное программное обеспечение, это должно быть установлено федеральным законом, на основании которого создается система.

Анализ законопроекта, предусматривающего внедрение государственной информационной системы, должен — помимо традиционных заключений о соответствии Конституции РФ и иным федеральным законам, бюджетной обеспеченности процедуры реализации законопроекта и т.п. — включать выводы о возникновении новых или трансформации существующих прав и обязанностей.

2. *Цель создания государственной информационной системы должна быть нормативно утверждена на уровне федерального закона.* Обязанности поставщиков информации и иных участников информационного взаимодействия, возникающие в связи с использованием данной системы, должны быть обусловлены целями ее создания. Изменение цели уже созданной системы должно происходить лишь в исключительных случаях и требовать пересмотра всей технической документации и правового обеспечения системы. Самым значительным примером такого изменения в российской практике было назначение ГАС «Управление» в качестве единой информационной системы стратегического планирования [11].

3. *Следует идентифицировать смежные правоотношения, которые затрагивают создание информационной системы.* В частности, если система создается с целями государственного учета, но

размещенная в ней информация является общедоступной, она приобретает статус официальной. Хозяйствующие субъекты, граждане и организации будут обоснованно опираться на достоверность такой информации, используя ее в иных правоотношениях. Если государственные органы, ответственные за функционирование системы, не могут гарантировать достоверность информации, поскольку она зависит от предоставляющих ее субъектов, это должно быть явно определено и зафиксировано как часть правового режима соответствующих сведений.

4. Должно быть определено юридическое значение всей информации, которая предоставляется в систему, хранится в системе или создается самой системой и доступна пользователям посредством различных отчетов или запросов. В частности, следует определить на уровне федерального закона следующее:

— сведения, имеющие силу юридических фактов (размещение которых в государственной информационной системе автоматически влечет возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей);

— сведения, которые должны использоваться (приниматься во внимание) при принятии управленческих решений государственными органами и их должностными лицами согласно их компетенции.

Кроме того, представляется желательным явно определить:

— сведения, носящие исключительно справочный характер (на лиц, внешних по отношению к системе государственного управления, не должны возлагаться обязанности по сбору и предоставлению таких сведений исходя из принципа баланса публичных и частных интересов);

— сведения, достоверность которых не может быть гарантирована государственными органами.

Приведенные рекомендации не являются исчерпывающими. На первое место в этом списке может быть поставлена необходимость определить субъектов, ответственных за предоставление информации в систему, и установить их соответствующие обязанности (в противном случае создание системы в принципе будет бессмысленным), а также меры обеспечения безопасности информации ограниченного доступа, обрабатываемой в системе. Однако ввиду самоочевидности таких требований пробелов в практике правового регулирования не наблюдается, а аспекты, связанные с защитой информации, в принципе относятся к наиболее проработанным нормам общей части института государственных и муниципальных информационных систем.

Таким образом, на данном этапе развития российского законодательства о государственных информационных системах представляется наиболее актуальной имплементация приведенных рекомендаций как минимум в форме законодательных принципов, а в идеале — в форме требований к правовому обеспечению государственных (и муниципальных) информационных систем.

Библиографический список

1. Шваб К. Четвертая промышленная революция. М., 2016.
2. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Основные направления влияния цифровых технологий на право // Информационное право. 2020. № 2. С. 9–16.
3. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2013. № 14. Ст. 1652.
4. Тихомиров Ю. А. Управление на основе права. М., 2007.
5. Кузнецов П.У. Основы информационного права: учебник для бакалавров. М., 2014.
6. Жарова А.К. Право и информационные конфликты в информационно-телекоммуникационной сфере. М., 2016.
7. Lessig L. The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach // Harvard Law Review. 1999. Vol. 113, No. 2. P. 501–549.
8. О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции: Федер. закон от 22 нояб. 1995 г. № 171-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.
9. Об образовании в Российской Федерации: Федер. закон от 29 дек. 2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 2 июля 2021 г.) // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
10. Амелин Р.В., Чаннов С.Е. Некоторые проблемы использования автоматизированных информационных систем в сфере образования // Информатика и образование. 2016. № 1. С. 50–54.
11. Бессонов Л.В. Правовые аспекты расширения сферы использования ранее созданных государственных информационных систем // Гражданин и право. 2017. № 12. С. 67–70.