

Информационное общество и право

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ИНФОРМАТИЗАЦИИ КАК ЧАСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Орлов Степан Владимирович

Кандидат экономических наук, доцент

*Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Исторический факультет,
заведующий кафедрой истории общественных движений и политических партий*

*Научно-аналитический журнал «Информационное общество», заместитель председателя Редакционного
совета*

Москва, Российская Федерация

odpp@mail.ru

Аннотация

Рассмотрены вопросы законодательного регулирования развития информационного общества на федеральном и региональном уровнях. Описаны проблемы взаимоотношения между различными уровнями власти при регулировании процессов информатизации. Отмечена необходимость расширения полномочий регионов и надделение их большим объемом самостоятельных полномочий для повышения эффективности процессов информатизации общества в целом.

Ключевые слова

информация; информатизация; информационное общество; нормативное правовое регулирование; федеральное законодательство; региональное законодательство; Российская Федерация

Введение

Информация, равно как и многоплановый процесс ее использования и применения в жизни, это то, без чего не представляется современное общество в целом и его развитие, в частности.

С общенаучной точки зрения информацией является результат отражения окружающей действительности, включая существующие явления, процессы и связи. В Федеральном законе от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации»¹, утратившем силу в 2006 г., под информацией понимались сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления.

В работах А.В. Минбалева [1] отмечалось, что при таком определении информация отождествляется с такой юридической конструкцией, которая удобна в условиях расширения информационно-коммуникационной сферы для отражения многих информационных объектов в качестве обобщающей категории.

Ныне действующее определение понятия «информация» содержится в Федеральном законе от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»², емко и лаконично обозначая его суть, так, под информацией понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их представления.

Дефиниция же понятия «информатизация» определялась ранее Федеральным законом № 24-ФЗ как организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав

¹ Федеральный закон от 20.01.1995 № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // СЗ РФ, 1995, № 8, Ст. 609.

² Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // СЗ РФ, 2006, № 31 (1 ч.), Ст. 3448.

© Орлов С.В., 2023

Производство и хостинг журнала «Информационное общество» осуществляется Институтом развития информационного общества.

Данная статья распространяется на условиях международной лицензии Creative Commons «Атрибуция — Некоммерческое использование — На тех же условиях» Всемирная 4.0 (Creative Commons Attribution – NonCommercial – ShareAlike 4.0 International; CC BY-NC-SA 4.0). См. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/legalcode.ru>

https://doi.org/10.52605/16059921_2023_01_65

граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Следует отметить, что процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей оказывает существенное влияние на изменения в правовой системе в целом, результатом которых, как отмечалось Ю.Г. Просвирным [2], явилось возникновение в системе российского законодательства отдельной отрасли, получившей наименование «Информация и информатизация». Эта отрасль характеризуется совокупностью правовых норм, регулирующих чрезвычайно широкий круг общественных отношений, возникающих в процессе сбора, обработки, накопления, хранения, поиска и распространения информации, т.е. всего комплекса общественных отношений, связанных с информацией: ее производством, распространением и использованием. Следует также констатировать и процесс становления новой отрасли – информационного права, представляющей собой совокупность правовых норм, регламентирующих общественные отношения в процессе сбора, поиска, накопления, хранения, обработки и распространения информации.

Значимость актуального регулирования и изучения вопросов, связанных с информацией, информатизацией, невозможно переоценить, и определения места такого регулирования в системе Российского законодательства, а также выявление роли субъектов Российской Федерации в таком регулировании способствуют более детальному анализу данных вопросов.

1 Нормативное правовое регулирование процессов информатизации на федеральном уровне

На законодательном уровне в Российской Федерации вопросы информации, а также информатизации довольно подробно регламентируются.

Понятие «информатизация» (англ. Informatization) является многозначным, что объясняется многоаспектностью самого процесса информатизации, призванного обеспечивать повышение эффективности применения информации в обществе с помощью современных, непрерывно развивающихся технологий, способствующих становлению информационного общества. В процесс информатизации вовлечены все или практически все члены современного общества.

В действующем Федеральном законе № 149-ФЗ к информатизации относятся отношения, связанные с поиском, получением, передачей, производством и распространением информации с применением информационных технологий. Как и во многих отраслях российского законодательства основы правового регулирования информатизации определены Конституцией Российской Федерации³, имеющей высшую юридическую силу, прямое действие и применение на всей территории России в соответствии с ее статьей 15, а также международными договорами Российской Федерации. Конституцией Российской Федерации также установлено, что законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить ее положениям.

Непосредственную основу законодательства об информатизации вместе с отмеченными нормоположениями составляют основополагающие права и свободы человека и гражданина в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, предусмотренные главой 2 Конституции Российской Федерации. Кроме того, важным также является предписание пункта «и» статьи 71 Конституции Российской Федерации, относящее к предметам исключительного ведения Российской Федерации такие вопросы, как информация, информационные технологии и связь.

В состав законодательства Российской Федерации, регулирующего отношения в области информации и информационных технологий, включен Федеральный закон № 149-ФЗ и другие федеральные законы, касающиеся отношений по использованию информации в связи с тем, что вопросы информации и информационных технологий отнесены к исключительному ведению Российской Федерации. Согласно положению части 1 статьи 76 Конституции Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 04.07.2020.

конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

При этом отношения, составляющие предмет регулирования названной отрасли законодательства, могут регулироваться и иными нормативными правовыми актами федерального уровня, а именно: указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами иных федеральных органов исполнительной власти.

На такое регулирование прямо указано в части 6 статьи 15 Федерального закона № 149-ФЗ, согласно которой особенности подключения государственных информационных систем к информационно-телекоммуникационным сетям могут быть установлены нормативным правовым актом Президента Российской Федерации или нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. Дополнительно в части 5 статьи 16 указанного Федерального закона предусмотрены и полномочия соответствующих федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности и в области противодействия техническим разведкам и технической защиты информации по установлению в пределах их полномочий требований о защите информации, содержащейся в государственных информационных системах.

Понятие «обладатель информации» является новеллой, установленной Федеральным законом № 149-ФЗ, содержание которого раскрывается в пункте 5 статьи 2 указанного Федерального закона. Так, под обладателем информации понимается лицо, самостоятельно создавшее информацию либо получившее на основании закона или договора право разрешать или ограничивать доступ к информации, определяемой по каким-либо признакам. Целью введения такого понятия, основанной на положениях Гражданского кодекса Российской Федерации⁴, является решение в условиях российского законодательства вопроса о принадлежности информации и правомочиях ее обладателя, а также, как отмечалось Конституционный Судом Российской Федерации, «...по аналогии с гражданско-правовыми категориями «собственник», «титульный владелец», но с учетом особенностей информации как нематериального объекта - правового статуса лица, правомочного в отношении конкретной информации решать вопрос о ее получении другими лицами и о способах ее использования как им самим, так и другими лицами. Как следует из приведенных законоположений, вопрос о том, становится ли конкретное лицо обладателем определенной информации, т.е. приобретает ли оно применительно к этой информации права и обязанности, вытекающие из правового статуса обладателя информации, должен решаться исходя из существа правоотношений, связанных с ее получением, передачей, производством и распространением. При этом само по себе наличие у конкретного лица доступа к информации не означает, что данное лицо становится ее обладателем по смыслу Федерального закона № 149-ФЗ, то есть что оно вправе совершать в отношении этой информации действия, являющиеся прерогативой обладателя информации»⁵.

2 Нормативное правовое регулирование процессов информатизации на региональном уровне

Следует отметить, что Федеральным законом № 149-ФЗ предусмотрены и полномочия регионов в отдельных вопросах, связанных с информацией и информационными технологиями. В данном случае речь идет о нормоположениях статьи 6 указанного Федерального закона, согласно которой обладателем информации с точки зрения гражданско-правовых отношений может быть как гражданин (физическое лицо), юридическое лицо, так и Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование. Правомочия субъекта Российской Федерации, как обладателя информации, осуществляются, в частности, государственными органами субъекта Российской Федерации в пределах их полномочий, установленных соответствующими нормативными правовыми актами.

Согласно статье 124 Гражданского кодекса Российской Федерации, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // СЗ РФ. 1994, № 32, Ст. 3301.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 26.10.2017 № 25-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 2 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в связи с жалобой гражданина А.И. Сушкова» // СЗ РФ. 2017. № 45, Ст. 6735.

признаны субъектами гражданских прав и выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений - гражданами и юридическими лицами. В качестве особенностей указанных субъектов гражданских правоотношений предусмотрено, что от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования правомочия обладателя информации осуществляются соответственно государственными органами и органами местного самоуправления в пределах их полномочий, установленных соответствующими нормативными правовыми актами. В частности, статьей 125 Гражданского кодекса определен порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, а именно: установлено, что от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

В определенных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований случаях и порядке, по особому поручению от имени указанных органов могут выступать и иные государственные органы, органы местного самоуправления, а также юридические лица и граждане.

Кроме того, в части 5 статьи 8 указанного Федерального закона предусмотрена обязанность государственных органов и органов местного самоуправления обеспечивать доступ, в том числе с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети «Интернет», к информации о своей деятельности на русском языке и государственном языке соответствующей республики в составе Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

На основании законов субъектов Российской Федерации также могут быть созданы региональные информационные системы, созданные на основании законов субъектов Российской Федерации, на основании правовых актов государственных органов. Такое полномочие закреплено за органами государственной власти субъектов Российской Федерации частью 1 статьи 13 Федерального закона № 149-ФЗ, что в полной мере позволяет реализовать правомочия собственника - обладателя информацией.

Однако на этом полномочия регионов в области информатизации не исчерпаны. Статьей 14.1 указанного Федерального закона, регламентирующей применение информационных технологий в целях идентификации физических лиц, допускается возможность установления нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации требований по идентификации и (или) аутентификации физического лица с использованием единой биометрической системы и единой системы идентификации и аутентификации, приравненной к действиям по проверке документов, удостоверяющих личность такого физического лица. При этом, если нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации предусматривается получение, использование и (или) сохранение сведений о документе, удостоверяющем личность физического лица, такие сведения могут быть получены из единой системы идентификации и аутентификации после идентификации и аутентификации указанного физического лица с использованием единой биометрической системы, что исключает необходимость предъявления документа, удостоверяющего личность физического лица.

Наряду с обозначенными особенностями полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в части регулирования отношений, связанных с вопросами информации и информационных технологий следует обратить внимание и на определенные изъятия из предметов регулирования законодательства Российской Федерации об информации, информационных технологиях и о защите информации. Прежде всего это касается регламентации отношений, связанных с организацией и деятельностью средств массовой информации, а также отношений, связанных с хранением и использованием документированной информации, включенной в состав архивных фондов. Организация и деятельность средств массовой информации охватывается сферой действия законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, а что касается хранения и использования документированной информации то данная сфера общественных отношений подпадает под действие законодательства об архивном деле в Российской Федерации.

Законодательство Российской Федерации о средствах массовой информации согласно статье 5 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»⁶ состоит из названного Закона и издаваемых в соответствии с ним иных нормативных правовых актов Российской Федерации. К числу таких законодательных актов можно отнести Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»⁷, а также федеральные законы «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации»⁸, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁹, «О противодействии экстремистской деятельности»¹⁰, «О выборах Президента Российской Федерации»¹¹, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹², «О рекламе»¹³, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»¹⁴, «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁵ и «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»¹⁶.

При этом законодательство об архивном деле в Российской Федерации, в отличие от законодательного регулирования средств массовой информации прямо закрепляет нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 2 Федерального закона «Об архивном деле в Российской Федерации»¹⁷ законодательство об архивном деле состоит из названного Федерального закона, других федеральных законов, а также из принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Как указано в части 2 данной статьи законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты об архивном деле не должны противоречить названному Федеральному закону. В случае же противоречия Федеральному закону указанных актов действуют нормы Федерального закона.

Связанными с регулированием общественных отношений в области информации, как и практически все сферы жизни общества, неизбежно касающиеся информации, являются также и такие федеральные законы как Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁸ и Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹⁹.

Следует отметить, что регулирование вопросов информации и информационных технологий базируются на принципах указанного законодательства, установленных статьей 3 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». В частности, речь идет о таком важном принципе, как свобода поиска, получения, передачи, производства и распространения информации любым законным способом.

⁶ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации» // Российская газета, № 32, 08.02.1992.

⁷ Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, № 27, Ст. 2710.

⁸ Федеральный закон от 13.01.1995 № 7-ФЗ «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» // СЗ РФ. 1995, № 3, Ст. 170.

⁹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002, № 24, Ст. 2253.

¹⁰ Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // СЗ РФ. 2002, № 30, ст. 3031.

¹¹ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003, № 2, ст. 171.

¹² Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014, № 8, ст. 740.

¹³ Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе» // СЗ РФ. 2006, № 12, ст. 1232.

¹⁴ Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008, № 52 (ч. 1), ст. 6217.

¹⁵ Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // СЗ РФ. 2009, № 7, ст. 776.

¹⁶ Федеральный закон от 12.05.2009 № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» // СЗ РФ. 2009, № 20, ст. 2392.

¹⁷ Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004, № 43, ст. 4169.

¹⁸ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010, № 31, ст. 4179.

¹⁹ Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» // СЗ РФ. 2011, № 1, ст. 48.

Указанный принцип коррелируется с положением части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации о праве каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, реализация которого, как указывал в своем постановлении от 31 марта 2011 г. № 3-П Конституционный Суд Российской Федерации²⁰, возможна только в порядке, установленном законом, которым федеральный законодатель правомочен определить законные способы получения информации.

Принимая во внимание все указанные положения следует отметить, что Федеральный закон № 149-ФЗ играет приоритетную роль в системе информационного законодательства Российской Федерации, в вопросах регулирования информационных отношений и позволяет обеспечить их единообразное, системное регулирование в информационной среде.

Вместе с тем, наряду с законодательным регулированием вопросов информации и информационных технологий значительное место информатизация общества занимает и в государственной политике Российской Федерации. Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 1993 г. № 966 «О Концепции правовой информатизации России»²¹ определено, что государственная политика Российской Федерации в области формирования и использования правовых информационных ресурсов и обеспечения этими ресурсами потребностей социального и экономического развития страны осуществляется с учетом интересов субъектов Российской Федерации, тенденций международного сотрудничества в области правовой информатики, реальных возможностей индустрии информатизации в условиях рыночной экономики.

Реализация государственной политики в области информатизации осуществляется, в частности, в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 313²². Особое место в реализации данной программы отведено субъектам Российской Федерации. В частности, в Программе определены приоритеты государственной политики субъектов Российской Федерации по содействию расширению доступа населения к медиасреде и поддержке развития региональных средств массовой информации; развитию региональной информатизации, в том числе сервисов электронного правительства, переход к оказанию государственных (муниципальных) услуг (функций), иных услуг (сервисов) и сведений в электронном виде, расширение использования информационно-телекоммуникационных технологий для предоставления государственных и муниципальных услуг бюджетными учреждениями, а также социально значимых услуг государственными и муниципальными предприятиями.

Участие субъектов Российской Федерации в реализации Программы предусмотрено также в мероприятиях по поддержке развития и координации цифровизации субъектов Российской Федерации.

Важным также является создание в субъектах Российской Федерации условий для развития отрасли информационных технологий, включая поддержку информатизации важнейших отраслей экономики и реализацию государственных проектов по их переводу в область современного применения информационных технологий; развитие среднего профессионального образования в сфере информационных технологий; создание и обеспечение функционирования в субъектах Российской Федерации центров управления регионов.

Следует отметить, что часть положений государственной программы утратила силу с 1 января 2022 года после принятия постановления Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2021 г. № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации»²³. На смену положений, составляющих систему правовых предписаний об информатизации в Российской Федерации, в целом и в ее регионах, в частности, пришли новые

²⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 31.03.2011 № 3-П «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 138 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С.В. Капорина, И.В. Коршуна и других» // СЗ РФ. 2011, № 15, ст. 2191.

²¹ Указ Президента РФ от 28.06.1993 № 966 «О Концепции правовой информатизации России» // Собрание актов Президента и Правительства РФ, 1993, № 27, ст. 2521.

²² Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество» // СЗ РФ. 2014, № 18 (часть II), ст. 2159.

²³ Постановление Правительства РФ от 09.11.2021 № 1922 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Информационное общество» и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021, № 47, ст. 7836.

правила поведения, продиктованные особенными реалиями современного периода развития общества. Пандемия новой коронавирусной инфекции (COVID-19), способствующая коренным преобразованиям в различных сферах общественной жизни во всем мире, вызвала необходимость ускоренными темпами трансформировать устоявшиеся и плавно развивающиеся информационные технологии. Это касается всех сфер жизни общества от медицины и образования до обеспечения населения продуктами питания, получением различных видов услуг и расширением их количества, в том числе в электронном формате.

Отсутствие основополагающего законодательного регулирования отношений, предметом которых является информационно-телекоммуникационная сеть «Интернет» и различные аспекты ее функционирования не препятствует всем указанным процессам. Следует отметить, что информатизация стремительно развивается, несмотря ни на что.

Вместе с тем, развитие цифровой среды, информатизация продолжают оставаться одной из актуальных национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года, установленных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»²⁴, определяющим приоритеты государственной политики, вклад в реализацию которых вносят мероприятия как в старой, так и в новой редакции программы.

Обозначенные в Программе направления реализации государственной политики субъектов Российской Федерации определяют пути развития и регионального законодательного регулирования в области информатизации, направленные в том числе и на достижение целей Программы путем воплощения в жизнь установленных приоритетов.

Для ряда регионов Программой предусмотрены наиболее значимые инструменты решения задач социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий, к которым относятся территории Северо-Кавказского федерального округа, Дальневосточного федерального округа, Арктической зоны Российской Федерации, Калининградской области, Республики Крым и города Севастополя. В частности, речь идет о предусмотренных Программой субсидиях из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, в том числе с учетом повышающих коэффициентов, обеспечивающих уровень достижения соответствующих показателей.

Субъекты Российской Федерации в целях обеспечения реализации Программы осуществляют деятельность по устранению цифрового неравенства между городскими и сельскими жителями, предоставлению возможности оказания современных услуг связи жителям населенных пунктов с численностью населения от 100 до 500 человек; развитию инфраструктуры связи для обеспечения возможности широкополосного доступа к сети «Интернет» и ряд других.

3 Развитие нормативного правового регулирования информатизации на региональном уровне

Несмотря на исключительное ведение Российской Федерации по вопросам информации и информационным технологиям следует отметить происходящее дополнение системы российского законодательства в области информатизации нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации по тем или иным аспектам указанных вопросов.

Так, в различных субъектах Федерации приняты специальные законы, касающиеся информационных ресурсов или систем, а также информатизации. В городе Москве 24 октября 2001 г. принят Закон города Москвы № 52 «Об информационных ресурсах и информатизации города Москвы»²⁵, целью которого является регулирование отношений по формированию и использованию информационных ресурсов города Москвы, созданию и эксплуатации информационных систем, содержащих указанные ресурсы. Действие указанного Закона города Москвы распространяется на органы власти города Москвы, органы местного самоуправления, жителей Москвы, иных лиц, участвующих в отношениях по формированию и использованию информационных ресурсов города Москвы. Другие законодательные инициативы, связанные с

²⁴ Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2020, № 30, ст. 4884.

²⁵ Закон г. Москвы от 24.10.2001 № 52 «Об информационных ресурсах и информатизации города Москвы» // Вестник Мэрии Москвы, № 44, ноябрь 2001.

реализацией государственной политики развития информационного общества в городе Москве отражены в работах автора [3-4].

В Краснодарском крае, Республике Татарстан приняты одноименные законы от 1 июля 2008 г. № 1517-КЗ «Об информационных системах и информатизации Краснодарского края» и от 13 ноября 2007 г. № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан»²⁶. В качестве цели в законе Республики Татарстан указано формирование и развитие информационных систем Республики Татарстан на обоих государственных языках Республики Татарстан на паритетной основе, повышение эффективности использования информационных и коммуникационных технологий в Республике Татарстан, а также создание условий для участия Республики Татарстан в глобальном информационном обществе. Это является примером учета особенностей развития конкретного региона в законодательном регулировании в области информатизации. Наряду с данными особенностями указанный Закон Республики Татарстан содержит определения ряда таких понятий, как «информация», «информационные технологии», «информационная система», «обладатель информации», дублирующие федеральное законодательство. Вместе с тем, такой подход представляется не вполне приемлемым с учетом исключительного ведения Российской Федерации вопросов информации и информационных технологий.

В Республике Дагестан с 2014 года действует Закон от 17 октября 2014 г. № 77 «Об информатизации и информационных системах Республики Дагестан»²⁷, которым также определен понятийный аппарат, но отличающийся от федерального. В Удмуртской Республике принят закон от 14 декабря 2006 г. 59-РЗ «Об информатизации в Удмуртской Республике»²⁸. В 2008 году в Воронежской области был принят Закон от 12 марта 2008 г. № 13-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере информатизации в Воронежской области».

В отдельных субъектах Российской Федерации отношения в области информации и информационных технологий регулируются в рамках иных законодательных актов, так, например, вопросы развития информатизации и связи, цифровой экономики регламентирован в рамках Стратегий социально-экономического развития Чувашской Республики и Пензенской области до 2035 года, утвержденных одноименными законами Чувашской Республики от 26 ноября 2020 г. № 102 и Пензенской области от 15 мая 2019 г. № 3323-ЗПО.

Таким образом, исходя из изложенного следует вывод о том, что общие аспекты процесса создания, обработки и использования информации установлены и должны быть регламентированы федеральным законодательством в целях единообразного применения на территории Российской Федерации. Однако конкретизация положений федеральных законов и их преломление к особым, иногда отличающимся от других, а часто носящим индивидуальный характер условиям жизни в каждом конкретном субъекте Российской Федерации, имеют важное практическое значение.

Это соотносится с имеющейся в Российской Федерации двухуровневой системой законодательства, состоящей из федерального и регионального уровней, тесно взаимосвязанных между собой. Федеральное регулирование развивается, как в рамках исключительной компетенции Российской Федерации, так и в рамках совместного федерального и регионального ведения. Такая двухуровневая система законодательства опирается на базовые принципы верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, предусмотренные статьями 4, 15, 76 Конституции Российской Федерации. Самостоятельность же собственного правового регулирования субъектов Федерации и его приоритета реализуется в случаях определенных статей 76 Конституции Российской Федерации и связана с исключительным ведением регионов [5].

Следует отметить, что законодательство субъектов Российской Федерации при этом может развиваться не только в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также самостоятельного регионального ведения, но и в рамках реализации тех отдельных полномочий, которыми наделены регионы федеральным законодательством по вопросам

²⁶ Закон Республики Татарстан от 13.11.2007 № 58-ЗРТ «Об информационных системах и информатизации Республики Татарстан» // «Республика Татарстан» № 228 от 16.11.2007.

²⁷ Закон Республики Дагестан от 17.10.2014 № 77 «Об информатизации и государственных информационных системах Республики Дагестан» // «Собрание законодательства Республики Дагестан», 31.10.2014, № 20, ст. 1164.

²⁸ Закон Удмуртской Республики от 14.12.2006 № 59-РЗ «Об информатизации в Удмуртской Республике».

исключительного ведения, как это происходит в рамках регулирования вопросов информации и информационных технологий.

Следовательно, совершенно справедливо будет утверждение о том, что региональное законодательство об информатизации является составной и значимой частью законодательной системы Российской Федерации. Не устанавливая самостоятельного регулирования указанных вопросов, региональным законодательством регулируются вопросы информатизации только в той части, которая определена непосредственно федеральным законодательством, в качестве вопросов, подлежащих регулированию на уровне субъекта Российской Федерации. В данном случае речь идет, например, о полномочиях органов государственной власти субъектов Федерации по осуществлению управления информационными ресурсами, их распоряжением и использованию в рамках гражданско-правовых отношений.

По мнению И.Л. Бачило [6], в законодательстве субъектов Российской Федерации насчитывается до 7-8 элементов правового режима информационных ресурсов, к ним, в частности, законодатель относит: порядок создания информационного продукта, стандарт его документального оформления, порядок финансирования, определение субъекта права собственности или исключительного права, установление категории доступа, правила учета и регистрации, условия обеспечения безопасности, порядок правоохранительной процедуры. Эти положения по праву отданы на региональный уровень, поскольку в данном случае только на месте возможно их полноценное регулирование и реализация с учетом особенностей развития и индивидуальных характеристик того или иного региона.

Кроме того, к обязанностям органов государственной власти субъектов Российской Федерации отнесено обеспечение соблюдения принципа идеологического многообразия в общественном сознании жителей региона [7].

Также представляется немаловажным не допускать в регионах пропаганду и агитацию, возбуждающую социальную, религиозную, расовую или национальную ненависть и вражду, а также пресекать пропаганду социального, расового, национального или религиозного превосходства. С этой задачей также можно в большей степени справиться только на региональном уровне. В ходе предвыборных кампаний федерального и регионального уровней важным отмечается необходимость обеспечения кандидатам равных условий в информационной сфере, а также в целом обеспечивать полноту, достоверность, своевременность, открытость статистической информации во всех сферах жизни субъекта Федерации.

С учетом общественных отношений, подпадающих под регулирование информационного законодательства, значимым является создание субъектами Российской Федерации региональных информационных систем, интегрированных с федеральными информационными системами и аналогичными системами других регионов, а также создание и обеспечение целостности, сохранности, функционирования и развития различных информационных фондов (библиотечного, музейного, архивного и других). Принятые и актуализированные с учетом изменений федерального законодательства на региональном уровне законодательные акты, касающиеся библиотек, архивов и иных информационных ресурсов способствуют этому процессу. Перевод информации и оказание информационных услуг, касающихся библиотек и архивов, в электронный вид способствовали процессу оптимизации, совершенствования и эффективности управления и обработки информации, так важной в условиях увеличения ее потока и повышения спроса на информационные услуги.

Значимой деятельностью в области информатизации для органов всех уровней власти является также обеспечение информирования населения о своей деятельности. Такая деятельность осуществляется посредством создания и обеспечения функционирования официальных сайтов органов власти и своевременной актуализации размещаемой на таких сайтах информации. В частности, в городе Москве законодательной основой создания официальных сайтов органов власти наряду с федеральным законодательством является Закон города Москвы от 31 марта 2004 г. № 20 «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы». Положения об обеспечении доступности для населения информации о деятельности органов власти города Москвы также содержатся в ряде специальных законов города Москвы, регулирующих различные сферы общественных отношений в городе Москве, в том числе таких законов города Москвы, как законы от 12 марта 2014 г. № 9 «Об обеспечении открытости информации и общественном контроле в сферах благоустройства, жилищных и коммунальных услуг», от 15 декабря 2021 г. № 36 «О молодежной политике в городе Москве», и ряде других. Кроме

того, важным в условиях современной действительности является также осуществление максимально открытой деятельности различных органов власти и оперативной подачи информации с использованием иных информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», таких как социальные сети, иные медийные площадки, позволяющие более оперативно доносить интересующую информацию до ее потребителей.

Однако, нельзя не обратить внимание на ряд сложностей, возникающих в области информатизации. Прежде всего речь идет о недостаточно полной законодательной регламентации беспрерывно развивающихся информационных технологий и процессов, отсутствии или не в полной мере проработанности унифицированных понятий. Это ведет к несогласованности отдельных норм действующих федеральных законов, законодательства субъектов Федерации, а также к недостаточной проработке некоторых сфер информатизации, что в результате может привести к возникновению сложностей в правоприменении.

Значимыми проблемами также являются проблемы и сложности законодательного регулирования общественных отношений, связанных с цифровизацией. При этом следует отметить, что законодательное регулирование в отличие от иных способов управления и регламентации отношений в области цифровизации, учитывая их динамичное развитие, снижает эффективность правовой регламентации, сокращает возможность оперативно реагировать на изменения, происходящие в предмете регулирования. В качестве решения данной проблемы видится изменение подходов к формированию правовых норм, а также к самому законотворческому процессу, влияющему прежде всего на сферу правового регулирования. В нее вовлекаются новые общественные отношения, которые прежде либо не существовали, либо не требовали правового регулирования или объективно не могли быть урегулированы правом [8].

Нельзя не согласиться с мнением Просвирнина Ю.Г. [2] о том, что для дальнейшего эффективного развития информатизации в России необходимо в том числе расширение использования новых информационных технологий в государственном управлении, упрощение процедуры информационного обмена и закрепление положений о конкретных мерах ответственности за качество предоставляемой информации.

Субъекты Российской Федерации должны получить более существенные полномочия в области информатизации, позволяющие устанавливать и регулировать особенности развития информатизации в каждом конкретном регионе в рамках общероссийского регулирования основ информатизации. Такие полномочия позволят также и более оперативно реагировать на новые условия и стремительное развитие информационных технологий, а также их конкретное применение в различных сферах жизни общества.

Заключение

В заключение следует отметить, что изучение вопросов законодательного регулирования информатизации в Российской Федерации и распределения полномочий различных уровней власти в этих вопросах позволяет сделать вывод о сложности поставленных перед законодателями задач. Это объясняется, в частности тем, что информационный потенциал как основа информационного суверенитета страны требует действий со стороны государства в целом в лице регулирующих органов не только в правовом поле, но и в технической и организационной областях.

В настоящее время любые действия органов власти в информационной сфере могут оказаться не вполне своевременными и недостаточными, что вынуждает правоприменителей обходить установленные правила поведения при помощи несложных средств. Это свидетельствует о нахождении законодательного регулирования, и как следствие, информационного потенциала Российской Федерации в части защиты государственного информационного суверенитета, на недостаточно высоком уровне.

Более оперативная актуализация законодательства на федеральном уровне, а также на уровне субъектов Федерации, расширение полномочий регионов, а точнее наделение их большим объемом самостоятельных полномочий, способствовали бы наиболее эффективному процессу информатизации общества в целом. Кроме того, как отмечалось в работе Кефели И.Ф. и Мальмберга С.А. [9], введение стандартизированного и закрепленного нормативно-правовыми актами понятия «информационный потенциал государства» позволило бы вовремя предупредить

негативный сценарий развития событий и понять необходимое направление работы в части корректировки информационной политики государства.

Стимулирование ответственного отношения к содержанию и предоставлению информации, вплоть до введения персональной ответственности, позволило бы избежать распространения фейковой, ложной информации, ее намеренного создания и распространения для достижения целей по дестабилизации обстановки в обществе в целом и в каждом конкретном регионе, в частности.

Региональное регулирование вопросов информатизации, являясь значимой составной частью законодательной системы Российской Федерации, представляется наиболее эффективным средством оперативного реагирования на появление новых условий развития информационных технологий и их применение в различных сферах жизни общества.

Благодарности

Автор выражает искреннюю благодарность Ю. Е. Хохлову и Т. В. Ершовой, вместе с которыми, начиная с 1998 года, он работал над законами, стратегиями, концепциями и программами города Москвы в сфере информатизации, развития информационных систем и информационных ресурсов.

Литература

1. Минбалеев А.В., Система информации: теоретико-правовой анализ, автореф., Челябинск. 2006. – 33 с.
2. Просвирнин Ю.Г. Актуальные проблемы теории права, государства и судебной власти в условиях информатизации // Российский судья. 2012. № 8. С. 31–35.
3. Орлов С.В., Законодательные основы реализации программы "Электронная Москва" // Информационное общество. 2003. № 1. С. 19-21.
4. Москва и информационное общество / Под ред. С.В. Орлова и Ю.Е. Хохлова. – М.: Институт развития информационного общества, 2001. – 800 с.
5. Попов Д.А. Государственная информатизация: анализ правоприменительной практики // Информационное право. 2014. № 3. С. 16–20.
6. Бачило И.Л., Информационное право: Основы практической информатики: Учеб. пособие. – М.: Юринформсистема, 2001. – 350 с.
7. Конституция Российской Федерации. Научно-практический комментарий / Абова Т.Е., Абросимова Е.Б., Автономов А.С. и др.; редкол.: Лукашева Е.А. и др.; ред.: Топорнин Б.Н.; Рос. АН, Ин-т гос-ва и права. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, 2003. – 831 с.
8. Хабриева Т.Я. Право перед вызовами цифровой реальности // Журнал российского права. 2018. № 9. С. 6–15.
9. Кефели И.Ф., Мальмберг С.А. Информационный потенциал государства как основа информационного суверенитета // Политика и правовое государство. 2019. № 1. С. 29–39.

REGIONAL LEGISLATION ON INFORMATIZATION AS A PART OF THE LEGISLATIVE SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Orlov, Stepan Vladimirovich

Candidate of economic sciences, associate professor

Lomonosov Moscow State University, Faculty of history, head of the Department of history of social movements and political parties

Scientific and analytical journal "Information Society", deputy chairman of the Editorial board

Moscow, Russian Federation

odpp@mail.ru

Abstract

The issues of legislative regulation of the development of the information society at the federal and regional levels are considered. The problems of the relationship between different levels of power in the regulation of informatization processes are described. The need to expand the powers of the regions and give them a large number of independent powers to improve the efficiency of informatization processes in society as a whole is noted.

Keywords

information; informatization; information society; normative legal regulation; federal legislation; regional legislation; Russian Federation

References

1. Minbaleyev A.V., Sistema informatsii: teoretiko-pravovoy analiz, avtoref., Chelyabinsk. 2006. 33 s.
2. Prosvirnin Yu.G. Aktual'nyye problemy teorii prava, gosudarstva i sudebnoy vlasti v usloviyakh informatizatsii // Rossiyskiy sud'ya. 2012. № 8. S. 31–35.
3. Orlov S.V., Zakonodatel'nyye osnovy realizatsii programmy Elektronnaya Moskva // Informatsionnoye obshchestvo. 2003. № 1. S. 19–21.
4. Moskva i informatsionnoye obshchestvo / Pod red. S.V. Orlova i Yu.E. Khokhlova. – M.: Institut razvitiya informatsionnogo obshchestva, 2001. 800 s.
5. Popov D.A. Gosudarstvennaya informatizatsiya: analiz pravoprimenitel'noy praktiki // Informatsionnoye pravo. 2014. № 3. S. 16–20.
6. Bachilo I.L., Informatsionnoye pravo: Osnovy prakticheskoy informatiki: Ucheb. posobiye. – M.: Yurinformssystema, 2001. 350 s.
7. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. Nauchno-prakticheskiy kommentariy / Abova T.Ye., Abrosimova Ye.B., Avtonomov A.S. i dr.; redkol.: Lukasheva Ye.A. i dr.; red.: Topornin B.N.; RAN, In-t gos-va i prava. 3-ye izd., pererab. i dop. M.: Yurist, 2003. 831 s.
8. Khabriyeva T.YA. Pravo pered vyzovami tsifrovoy real'nosti // Zhurnal rossiyskogo prava. 2018. № 9. S. 6–15.
9. Kefeli I.F., Mal'mberg S.A. Informatsionnyy potentsial gosudarstva kak osnova informatsionnogo suvereniteta // Politika i pravovoye gosudarstvo. 2019. № 1. S. 29–39.