

С. Б. Глушаченко¹, Н. Е. Ладенков²

**ИСТОРИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ЦИФРОВОГО (ИНТЕРНЕТ-) ПРОСТРАНСТВА В РОССИИ**

¹ Северо-Западный институт управления РАНХиГС,
Санкт-Петербург, Россия

² Международный институт имени Анатолия Собчака,
Санкт-Петербург, Россия

Поступила в редакцию 26.06.2024 г.

Принята к публикации 10.03.2025 г.

doi: 10.5922/vestnikhum-2025-1-1

Для цитирования: Глушаченко С. Б., Ладенков Н. Е. История развития правового регулирования цифрового (интернет-) пространства в России // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Сер.: Гуманитарные и общественные науки. 2025. №1. С. 5 — 14. doi: 10.5922/vestnikhum-2025-1-1.

Рассмотрены общие тенденции развития правового регулирования цифрового (интернет-) пространства в Российской Федерации. Особое внимание уделено соотношению вовлечения в экономический оборот технологий и уровня законодательного регулирования. Цель статьи состоит в выявлении основных закономерностей российской правотворческой деятельности. В исследовании использованы метод юридической герменевтики (для раскрытия основных положений законодательства) и историко-критический метод (для отображения причинно-следственных связей в развитии системы правового регулирования). Показано, что предпосылки правового регулирования цифрового (интернет-) пространства в России появились одновременно с распространением сети Интернет в обществе — в 1990-е гг., однако законодательные акты напрямую не затрагивали соответствующую сферу, а упорядочивание осуществлялось прежде всего за счет саморегулирования. Тем не менее со стороны государственных структур предпринимались попытки нормотворчества. Специальное законодательство стало появляться с 2006 г. одновременно с популяризацией Интернета в коммерческом обороте. Активное законотворчество началось под влиянием распространения социальных сетей, когда законодатель был вынужден начать учитывать специфику данного феномена. Современный этап развития законодательства начался после распространения технологии распределенных реестров (блокчейн) в экономическом обороте и характеризуется попытками использовать технологические возможности цифровой среды в правовом регулировании.

Ключевые слова: Интернет, нормотворчество, динамика права, цифровые технологии



Введение

Правовое регулирование сети Интернет — это сравнительно новая проблема для законодателя, несмотря на то что сама технология существует давно. Условно историю использования сети Интернет можно разделить на 4 этапа. Первый начался еще в середине XX в. В его рамках проходили первые эксперименты по созданию и применению информационно-коммуникационных систем. На втором этапе, начавшемся в 1990-е гг., сеть Интернет приобретает черты глобальности, получив социальную и экономическую значимость. Третий этап, или “Web 2.0”, характеризуется тем, что за счет появления социальных сетей не владельцы сайтов, а сами пользователи стали формировать содержание. Современный, четвертый этап характеризуется появлением среды, которая сама выступает способом регулирования протекающих в ней отношений [6, с. 168].

История правового регулирования сети Интернет несколько короче. Она насчитывает немногим более тридцати лет. Законодательство начало интенсивно развиваться на втором этапе развития технологии. Многие государства, в том числе Россия, начали стремиться к всеобъемлющему регулированию. Однако это вызвало неоднозначную реакцию у различных групп населения [3, с. 55], а на современном этапе теряет регулятивный потенциал при использовании классической методологии регулирования [6, с. 166].

1. Предпосылки появления правового регулирования

Прямое регулирование сети Интернет появляется так поздно из-за того, что степень урегулированности прежде всего зависит от вовлеченности субъектов в соответствующие отношения и их экономической значимости.

В России прямое регулирование отношений в сети Интернет появилось позже, чем во многих западных странах, — в середине 2000-х гг. Тем не менее Интернет в нашей стране начал использоваться в отдельных отраслях экономики еще в 1990-е гг., тогда же начала складываться субкультура интернет-сообщества. Соответствующие отношения регулировались на основе стихийно складывающихся локальных норм интернет-сообществ и конституционных норм, косвенно затрагивающих соответствующие отношения, например ст. 23, 24 и 29 Конституции РФ.

Однако, как считает В. Б. Наумов, историю правового регулирования сети Интернет стоит вести с принятия Федерального закона №24-ФЗ от 20.02.1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации» [8]. Можно согласиться с тем, что закон заложил основы для дальнейшего становления законодательства, однако сам он не содержит прямого регулирования для сети Интернет, затрагивая лишь правила работы с информацией.

В качестве другого закона, косвенно регулирующего соответствующие отношения, можно назвать Федеральный закон №1-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об электронной цифровой подписи». В нем появляется



понятие «информационная система общего пользования», но основная направленность регулирования сосредоточена на защите достоверности информации, содержащейся в электронном виде.

Отдельно стоит упомянуть и указ Президента РФ № 170 от 20.01.1994 г. «Об основах государственной политики в сфере информатизации», также не затрагивающий сеть Интернет, но отмечающий значение информатизации для развития России. Следует сказать и о Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной указом Президента РФ № Пр-1895 от 9 сентября 2000 г., которая во многом определила дальнейший вектор развития законодательства об Интернете.

Понятие «Интернет» появляется в российской правоприменительной практике в начале XXI в. [11, с. 191], однако в рамках отечественной правовой системы судебный прецедент *de jure* не признается источником права. Тем не менее данные акты и правоприменительная практика подготовили фундамент для целенаправленного правового регулирования сети Интернет, что активизировало правотворческую деятельность государства.

В декабре 1999 г. прошла встреча между представителями интернет-сообщества и председателем Правительства РФ, на которой обсуждались вопросы развития российского сегмента сети Интернет и его правового регулирования. По результатам данной встречи были подготовлены два проекта нормативно-правовых актов: положение «О порядке выделения и использования доменных имен в российском сегменте сети “Интернет”» и постановление Правительства РФ «О регистрации сетевых СМИ» [10, с. 123]. Однако данные проекты вызвали негативную реакцию, и было принято решение о продолжении сотрудничества и обсуждения вопросов правового регулирования.

Законодательная власть также включилась в этот процесс: Комитет по информационной политике Госдумы РФ создал свой проект, который был внесен в начале 2000 г. в Государственную Думу РФ как проект федерального закона «О регулировании российского сегмента сети Интернет», но так и не был принят в качестве закона.

В целом 1990-е и первую половину 2000-х гг. можно охарактеризовать как подготовительный этап для прямого регулирования отношений, протекающих в сети Интернет, который создал предпосылки для появления специального законодательства.

2. Становление специального законодательства

На следующем этапе появляется специализированное законодательство. В качестве точки отсчета для прямого и целенаправленного регулирования сети Интернет можно использовать принятие Федерального закона № 149-ФЗ от 27.07.2006 «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Со дня вступления в силу данного закона также утратил силу ряд нормативно-правовых актов, косвенно связанных с сетью Интернет. В качестве наиболее значительных для данного исследования можно отметить Федеральные законы № 24-ФЗ от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации» и № 85-ФЗ от 4 июля 1996 г. «Об участии в международном информационном обмене».



С этого момента в российском законодательстве были закреплены некоторые ключевые понятия, связанные с Интернетом, а также нормы, регулирующие общественные отношения в сети Интернет и выступающие в качестве *lex specialis* по отношению к Гражданскому кодексу РФ. Стоит отметить, что данный закон не имеет четкой отраслевой привязки, так как содержит нормы как частно-правового, так и публично-правового характера, что свидетельствует о появлении если не новой отрасли права, то хотя бы новой отрасли законодательства.

В последующие годы в законодательство были внесены фрагментарные поправки, касавшиеся сети Интернет, но их нельзя назвать глобальными. Скорее они устраняли незначительные противоречия между законами и уточняли терминологию. В частности, изменениям подвергся Федеральный закон №1-ФЗ от 10.01.2002 г. «Об электронной цифровой подписи», также был принят Федеральный закон №161-ФЗ от 27.06.2011 г. «О национальной платежной системе».

Основное значение данного этапа сводится к появлению специального законодательства, терминологии и сети Интернет в правовом поле. Это создало фундамент для дальнейшего совершенствования законодательства и хотя бы немного подготовило правовую систему к рывку в развитии практики применения цифровых технологий.

3. Адаптация к развитию технологий и социально-цифровой реальности

“Web 2.0” начал активно внедряться в российскую действительность в конце 2000-х гг. Однако третий этап развития законодательства стоит отсчитывать не ранее, чем с 2013 г., когда в Гражданский кодекс РФ было включено понятие «информационного посредника». Сущностно ст. 1253.1 включила в правовую сферу такой феномен, как социальная сеть.

В начале регулирования третьего этапа развития технологии сети Интернет любое государство встает перед выбором между двумя моделями: либерализация отдельных положений авторского права или ужесточение режима охраны авторских и исключительных прав в Интернете. Мировой опыт показывает, что большая часть развитых государств выбирает первую модель, не стала исключением и Россия. Поправки, принимаемые с этого времени, в основном, пусть и за некоторыми исключениями, были направлены на усиление защиты исключительных прав в сети Интернет [2, с. 37].

Федеральный закон №364-ФЗ от 24.11.2014 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» предусмотрел возможность блокировать доступ к сайту, содержащему любой нелегальный (пиратский) медиаконтент, за исключением фотографий, в качестве меры обеспечения. При этом на сайте может и не быть размещен сам контент — достаточно лишь гиперссылки на него. Кроме того, данные поправки предусмотрели «право на забвение», позволяющее гражданам требовать от поисковых сервисов не включать ссылки на ресурсы, содержащие информацию о них при выводе результатов поискового запроса. Но нужно понимать,



что сама информация о гражданине не исчезает из Интернета (строго говоря, технически удалить что-то из сети Интернет невозможно ввиду распределенности хранения информации и наличия резервных копий и архивов). Отдельно отметим, что в европейской судебной практике соответствующее право закрепилось немногим раньше [1, с. 76].

Однако в это же время законодатель ввел в правовое поле известную в мире конструкцию открытых лицензий (Creative Commons). Федеральный закон №35-ФЗ от 12.03.2014 г. «О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволил широкому кругу пользователей выдавать соответствующую лицензию. Такое законодательное решение можно назвать частичной либерализацией авторского права, так как оно позволяет свободно распространять знания (в широком смысле слова) в сети Интернет, тем самым способствуя развитию информационного общества, цифровизации и общества знаний. Соответствующая модель лицензии официально возвратила определенную долю самоуправленческих начал в интернет-сообществах, что видится необходимым, так как законодательство обычно отстает от развития цифровых технологий и следующих за ними новых социальных реалий. Элементы самоуправления и самоорганизации сообществ позволяют эффективно преодолевать пробелы правового регулирования [7, с. 5].

В обозначенный период также вносятся поправки, направленные на обеспечение информационной безопасности с помощью как судебной, так и внесудебной блокировки доступа к сайтам обоих видов, содержащим информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено, а также на привлечение к ответственности владельцев таких сайтов. Часть из этих поправок содержалась в Федеральном законе №208-ФЗ от 23 июня 2016 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Но наибольший резонанс в области защиты информации и конфиденциальности вызвал «пакет Яровой», введенный Федеральным законом №374-ФЗ от 06.07.2016 г. «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности».

По мнению интернет-сообществ и некоторых исследователей данные поправки нарушали положения Конституции РФ в части внесудебного сбора информации о частной жизни лица [9, с. 177]. Однако после вступления его в силу выяснилось, что полная реализация законодательного «пакета» невозможна ввиду экономических причин, а также из-за технической невозможности хранить такие объемы информации. Тем не менее принятие вышеуказанных законов свидетельствует о стремлении государства взять сеть Интернет под всеобъемлющий контроль.

Намерение властей контролировать сеть Интернет также проявилось в Федеральном законе №97-ФЗ от 05.05.2014 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологи-



ях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей», прозванный в средствах массовой информации «законом о блогерах». Данный закон фактически приравнял сайты и блоги с большим охватом аудитории к средствам массовых коммуникаций. С одной стороны, закон был призван усилить контроль за распространяемой информацией, с другой — разрешил некоторые вопросы с налогообложением соответствующей деятельности.

Другим проявлением решения проблемы налогообложения в сети Интернет выступил Федеральный закон №244-ФЗ от 3 июля 2016 г. «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации», названный в средствах массовой информации «налогом на Google». В соответствии с ним контент, продающийся иностранными компаниями российским пользователям, облагается налогом на добавленную стоимость. Данный закон уравнил иностранные и отечественные компании, ведущие свою деятельность преимущественно в сети Интернет.

Общий смысл изменений законодательства можно охарактеризовать следующим образом: государство пытается усилить контроль за интернет-пространством. Не стоит забывать и о сопутствующих изменениях законодательства об административной ответственности и уголовного законодательства. Однако появляются и новые способы обхода соответствующего контроля, что уже в свою очередь увеличивает объем подзаконного регулирования. Таким образом, вырисовывается картина вечной борьбы — запрета и метода его обхода. Внесенные изменения не решили застарелые проблемы регулирования сети Интернет, но частично упорядочили сложившиеся отношения.

Также отметим, что в данный период развития законодательства обновились и акты стратегического характера. В частности, можно отметить указы Президента РФ №646 от 05.12.2016 г. «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» и №203 от 09.05.2017 г. «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». Их основное значение сводится к тому, что они, в отличие от актов, принятых в начале 2000-х гг., учитывают изменившуюся социально-цифровую реальность и появившиеся цифровые технологии. Эти акты заложили фундамент для включения в правовое поле новейших цифровых технологий, появляющихся на 4-м этапе развития интернет-технологий, а также обратили внимание законодателя на возможности новой методологии нормообразования и регулирования в цифровой среде.

4. Внедрение новейших цифровых технологий в законодательство

Условно началом 4-го этапа развития интернет-технологий можно назвать появление технологии блокчейн, идея которой возникла в 1990-е гг., а первое практическое применение осуществилось в 2009 г. при появлении криптовалюты *Bitcoin*.

В России соответствующие технологии стали популярными в 2012 г., и тогда же началась активная борьба с ними со стороны государствен-



ных структур — предпринимались попытки взять децентрализованную среду под централизованный контроль или вообще запретить ее, что соответствовало духу того периода развития законодательства, связанного с сетью Интернет.

Однако к концу 2016 г. ситуация изменилась, и представители различных государственных структур начали высказывать заинтересованность во внедрении соответствующих технологий в правовое поле. С этого момента можно и отсчитывать новый этап развития отечественного законодательства в сфере регулирования сети Интернет. Некоторые исследователи отмечают, что на современном этапе происходит лишь решение частных проблем регулирования. Другие же указывают на необходимость взаимопроникновения норм между отраслями права для адекватного создания фундамента будущего регулирования в сфере интернет-отношений [4].

С 2016 г. началась подготовка нескольких проектов новых законов и поправок к уже имеющимся. После множества коренных переработок текстов законопроектов были приняты три наиболее существенных акта — Федеральные законы №34-ФЗ от 18.03.2019 г. «О внесении изменений в части первую, вторую и статью 1124 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации», №259-ФЗ от 02.08.2019 г. «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и №259-ФЗ от 31.07.2020 г. «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Эти законы ввели в правовое поле практическое применение блокчейн-технологий — токенов, криптовалют и смарт-контрактов. Однако соответствующие технологические решения применялись на практике и до внесения изменений.

Кроме того, стоит отметить Федеральный закон №340-ФЗ от 24.07.2023 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который ввел цифровой рубль как официальную государственную криптовалюту.

Изменения частично затронули и отрасль конституционного права. Так, в 2019 г. в Москве на основании Федерального закона №103-ФЗ от 29 мая 2019 г. «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» и Закона г. Москвы №18 от 22 мая 2019 г. «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» был проведен правовой эксперимент по проведению дистанционного голосования с применением технологии блокчейн. Эксперимент был признан удачным. Следующие выборы в Государственную Думу РФ в 2021 г. и выборы президента РФ в 2024 г. проводились с использованием дистанционного голосования. Данные изменения были финализированы в Федеральном законе №60-ФЗ от 14.03.2022 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Характеризуя эти изменения, можно отметить, что законодатель не учитывает все возможности новейших цифровых технологий. Вероятно,



такое положение дел связано с инерцией правовой традиции. Однако изменения стоит оценить скорее позитивно, так как они способствуют цифровизации российского общества и экономики, позволяя последней выдерживать конкуренцию с другими развитыми государствами. Но законодательные новеллы до конца не разрешили застарелых юридических проблем. Также они в полной мере не справляются с вызовами, которые бросают новейшие цифровые технологии праву из-за отставания в методологии нормообразования и регулирования в современной социально-цифровой реальности [5, с. 48]. Но наметилась и тенденция к решению данных проблем: например, проявляемая тенденция в Федеральном законе № 258-ФЗ от 31 июля 2020 г. «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

Заключение

Подводя итог, следует отметить, что законодательство, регулирующее отношение в цифровом (Интернет) пространстве, всегда несколько отставало от реально складывающихся практик. В России на законодательном уровне обратили внимание на проблему правового регулирования сети Интернет только в 1990-е гг., а специализированное законодательство стало появляться только в середине 2000-х гг., когда соответствующие технологии укоренились в обществе и экономике. Наиболее бурный рост нормативного материала пришелся на начало 2010-х гг. По всей видимости, это связано с повсеместным распространением Интернета и расширением охвата его пользователей.

Современный, четвертый этап развития отечественного законодательства, связанного с регулированием цифрового пространства, связан прежде всего с внедрением в правовое поле новейших цифровых технологий, включая блокчейн, нейросети и искусственный интеллект. На данный момент законодательство учитывает не все возможности данных технологий, однако, вероятно, ситуация будет меняться по мере роста вовлеченности субъектов в соответствующие отношения и их экономической значимости.

Список литературы

1. Агейчев А. С. Законодательство в сфере интернет-коммуникаций: российский и Международный опыт // Сравнительная политика. 2016. № 2 (23). С. 73–84.
2. Гаско А. В. Правовые дефекты в законодательном регулировании виртуальной реальности // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 34–40.
3. Давыдова М. Л., Макаров В. О. Трансформация правовой системы под влиянием сети Интернет // Legal Concept. 2016. № 4 (33). С. 50–57.
4. Жуков А. З. Основные проблемы правового регулирования интернет-отношений в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 5. С. 282–285.
5. Ладенков Н. Е. Влияние технологических революций на право // Философия права. 2022. № 1 (100). С. 45–49.



6. Ладенков Н. Е. Трансформация правовой системы под влиянием цифровизации: причины и тенденции // *Философия права*. 2021. №1 (96). С. 164—168.

7. Ладенков Н. Е. Локальное регулирование цифровой экономики // *Вестник экономического научного общества студентов и аспирантов : сб. тр. XVII Межвузовской студенческой науч.-практ. конф. «Наука, образование и технологии в контексте глобальной конкуренции: взгляд молодых лидеров»*. Санкт-Петербург, Междунар. банковский институт, 23 мая 2019 года. СПб., 2019. С. 4—7.

8. Наумов В. Б. Развитие интернет-права в России: право в сетях XXI века. СПб., 2016. URL: <http://www.russianlaw.net/files/law/doc/aa71.pdf> (дата обращения: 22.04.2024).

9. Петрищева Е. Н., Лемайкина С. В. Правовые аспекты государственного регулирования Рунета // *Юристъ-Правоведъ*. 2017. №3 (82). С. 177—183.

10. Тигранян Е. А., Базанова А. Е. Правовое регулирование сети Интернет в России как отражение проводимой лидером государства политики // *Вестник РУДН. Сер.: Литературоведение, журналистика*. 2016. №4. С. 122—131.

11. Шобей Л. Г., Григорьев К. Е., Чернова П. А. К вопросу об особенностях правового регулирования общественных отношений, складывающихся в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» // *Балтийский гуманитарный журнал*. 2019. №2 (27). С. 190—193.

Об авторах

Сергей Борисович Глушаченко — д-р юрид. наук, проф., проф. кафедры теории и истории права и государства, Северо-Западный институт управления РАНХиГС, Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: sglushachenko@mail.ru

Никита Евгеньевич Ладенков — ст. преп. кафедры гуманитарных и социальных дисциплин, Международный банковский институт имени Анатолия Собчака, Санкт-Петербург, Россия.

E-mail: sping92@mail.ru

S. B. Glushachenko¹, N. Ye. Ladenkov²

THE HISTORY OF THE DEVELOPMENT OF LEGAL REGULATION OF DIGITAL (INTERNET) SPACE IN RUSSIA

¹ North-West Institute of Management of RANEPa, Saint Petersburg, Russia

² International Banking Institute named after Anatoliy Sobchak,
Saint Petersburg, Russia

Received 26 June 2024

Accepted 10 March 2025

doi: 10.5922/vestnikhum-2025-1-1

To cite this article: Glushachenko S. B., Ladenkov N. Ye., 2025, The history of the development of legal regulation of digital (Internet) space in Russia, *Vestnik of Immanuel Kant Baltic Federal University. Series: Humanities and social science*, №1. P. 5—14. doi: 10.5922/vestnikhum-2025-1-1.



The article examines the general trends in the development of legal regulation of the digital (Internet) space in the Russian Federation. Particular attention is paid to the relationship between the development of technologies and their involvement in economic turnover with the level of legislative regulation. The purpose of the research is to identify the main patterns of Russian law-making activity. The following methods were used as the methodological basis of the research: legal hermeneutics, used to reveal the main provisions of the legislation; historical-critical, used to display cause-and-effect relationships in the development of the legal regulation system. Results: The prerequisites for the emergence of legal regulation of the digital (Internet) space in Russia appeared simultaneously with the spread of the Internet in society — in the 1990s, but legislative acts did not directly affect the relevant area, and the regulation was carried out primarily through self-regulation. Nevertheless, government agencies made attempts at rule-making. Special legislation began to appear in 2006, simultaneously with the popularization of the Internet in commercial circulation. Active lawmaking began under the influence of social networks; the legislator was forced to begin to take into account the specifics of this phenomenon. The modern fourth stage of legislative development began after the spread of distributed registry technology (blockchain) in economic circulation and is characterized by attempts to use the technological capabilities of the digital environment in legal regulation.

Keywords: Internet; rulemaking; dynamics of law; digital technologies

The authors

Prof. Sergey B. Glushachenko, Prof. of the Department of Theory of State and Law, North-West Institute of Management of RANEPA, Saint Petersburg, Russia.

E-mail: sglushachenko@mail.ru

Nikita Ye. Ladenkov, Senior Lecturer, Department of Humanitarian and Social Disciplines, International Banking Institute named after Anatoliy Sobchak, Saint Petersburg, Russia.

E-mail: sping92@mail.ru