

DOI 10.25799/NI.2019.77.89.017
УДК 347.73:004

Публично-правовые средства эффективности развития экономики и финансов

Интервью с участниками Второй межвузовской научно-практической конференции (Москва, Финансовый университет при Правительстве РФ, 31 октября 2018 г.)

31 октября 2018 г. в Финансовом университете при Правительстве РФ состоялась Вторая межвузовская научно-практическая конференция «Публично-правовые средства эффективности развития экономики и финансов», организованная Департаментом правового регулирования экономической деятельности. В Конференции приняли участие представители профессорско-преподавательского состава Департамента правового регулирования экономической деятельности и других департаментов вуза, ученые и преподаватели Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Российского государственного университета правосудия, Балтийского федерального университета, МГИМО МИД России, Российской таможенной академии, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ и др.

В рамках конференции состоялась презентация научных трудов научно-педагогических работников Департамента правового регулирования экономической деятельности и монографии Н.Ф. Поповой и М.А. Лапиной «Современная стратегия развития государственного управления». Выступления докладчиков были посвящены таким темам, как системный подход к вопросам государственного регулирования цифровой экономики, цифровизация системы государственного управления, проблемы регулирования интернет-торговли и др.

Ключевые слова: конференция, информационное общество, цифровая экономика, интернет-технологии, интернет-торговля, правовое регулирование цифровой экономики.

Редакция: Уважаемые коллеги, благодарим вас за согласие дать интервью журналу, ответив на несколько вопросов.

Первый вопрос хотелось бы адресовать доктору юридических наук, профессору Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, профессору **М.А. Лапиной:**

— *Марина Афанасьевна, в чем, на Ваш взгляд, должна выразиться роль публично-правовых средств в регулировании экономических отношений, формирующихся в Российской Федерации?*

М.А. Лапина: Очевидно, что в настоящее время экономика Российской Федерации формируется в весьма непростых условиях. С одной стороны, мы не можем не считаться с глобальными тенденциями мирового экономического развития, например цифровизацией экономических отношений. С другой стороны, Россия находится в условиях жестких экономических санкций в связи с известными геополитическими событиями 2014 года. Таким образом, государство за счет публично-правовых средств прежде всего в нормотворческой и правоприменительной сферах должно обеспечить эффективное внедрение и развитие передовых цифровых технологий в производственный и финансовый сектор, рынок услуг населению, в том числе направленных на его социальную защиту. Это позволит обеспечить паритет Российской Федерации в экономическом и геополитическом противостоянии со странами Запада и создаст предпосылки для технологического прорыва.

Редакция: Как Вы полагаете, в каком направлении должно развиваться публично-пра-

вовое регулирование цифровых технологий в финансово-экономических отношениях?

М.А. Лапина: Анализ правотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации выявил тенденцию активного внедрения в официальный юридический лексикон новых юридических дефиниций, связанных с развитием цифровых технологий. Например, Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» ввел в юридический лексикон понятия «информационная система», «информационные технологии», «информационно-телекоммуникационная сеть», что обусловило развитие огромного массива информационных отношений, появление принципиально новых публичных регуляторов в этой сфере.

В соответствии с указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы» была сформулирована юридическая дефиниция «цифровая экономика». По своему содержанию это емкая, собирательная категория, которая охватывает огромный массив цифровых технологий, значит, будет значительно активизирован правотворческий процесс по легализации конкретных цифровых технологий, составляющих содержание цифровой экономики. Арсенал публично-правовых средств воздействия на экономические отношения будет только расширяться.

Редакция: Вопрос доктору юридических наук, профессору Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, профессору **Н.Ф. Поповой:**

— *Наталья Федоровна, по Вашему мнению, какие недостатки и сложности публично-правового регулирования должны быть преодолены для эффективного развития экономических отношений в Российской Федерации?*

Н.Ф. Попова: Главный вызов публично-правовому регулированию финансово-экономических отношений в Российской Федерации заключается в формировании принципиально новых цифровых технологий, оказывающих заметное влияние на экономическое развитие Российской Федерации. Это приводит к сложным процессам в государственно-управленческих отношениях. С одной стороны, управленческие процедуры становятся более открытыми, сокращается время их реализации, а с другой — возникают новые риски, связанные с киберугрозами по отношению к информационно-телекоммуникационным сетям, в которых обрабатываются и хранятся базы данных; несанкционированным распространением персональных данных. Наконец, цифровизация обусловила усложнение управленческих процессов, выразившихся в становлении и трансформации принципиально новых регуляторов в данной сфере. Например, в соответствии с указом Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» относительное молодое Министерство связи и массовых коммуникаций РФ было переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ. Государство усилило контрольные функции в сфере информационно-телекоммуникационных технологий, средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, учредив Федеральную службу по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, подведомственную указанному Министерству.

Главная задача публично-правового регулирования цифрового экономического пространства заключается в выработке гибкого правового механизма, учитывающего позитивные последствия распространения цифровых технологий и выступающего в качестве превентивного фактора распространения деструктивных воздействий.

Редакция: *Какой уровень воздействия государства на процессы цифровизации отечественной экономики Вам представляется наиболее оптимальным?*

Н.Ф. Попова: Поскольку цифровая экономика — это по сути новая реальность нашего экономического бытия, государство должно определить концептуальные направления ее развития для дальнейшей поддержки. В этом направлении уже предприняты определенные

шаги. В частности, распоряжением Правительства РФ от 28.07.2017 № 1632-р была утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее — Программа «Цифровая экономика»), в которой определено пять базовых направлений цифровой экономики: нормативное регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технических заделов, информационная инфраструктура и информационная безопасность. Нормотворческая деятельность потребует снятия ключевых правовых ограничений и создания отдельных правовых институтов, направленных на формирование цифровой экономики. Чем быстрее это произойдет, тем активнее будет развиваться цифровизация экономических процессов.

Редакция: Вопрос к кандидату юридических наук, доценту Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доценту **О.Н. Васильевой:**

— *Оксана Николаевна, какие, на Ваш взгляд, тенденции развития конкурентных отношений характерны для современной экономики?*

О.Н. Васильева: Следует обратить внимание на то, что наиболее уязвимым структурным элементом российской экономики в конкурентных отношениях являются субъекты малого предпринимательства. Приведу следующие данные. По итогам опроса, проведенного Общероссийской общественной организацией малого и среднего бизнеса «Опора России» среди субъектов малого предпринимательства, выявлено, что для 23,5% предпринимателей ужесточение конкуренции является одной из основных проблем бизнеса, а это на 4,5% больше, чем в 2016 году. Наиболее остро проблема ужесточения конкуренции стоит для субъектов малого предпринимательства, занятых в сфере торговли (38%) и в сфере услуг (22%), куда вошли консалтинговые, информационные, организационные, кадровые и юридические услуги. Следует отметить, что именно эти предприятия занимают значительную нишу в сегменте цифровой экономики, поскольку используют в своей деятельности цифровые технологии для качественного и оперативного оказания услуг потребителям. На сегодняшний день имеющиеся административно-правовые и уголовно-правовые средства защиты от нарушения конкурентных правил неэффективны как с позиций нормативного содержания, так и в контексте правоприменения. В связи с этим необходимо выработать единые правовые подходы к проведению расследований антимонопольными, правоохранительными и иными государственными надзорными

органами при обнаружении признаков нарушений антимонопольного законодательства.

Редакция: *Как Вы полагаете, какое влияние оказывает цифровизация на состояние нормативно-правового регулирования предпринимательских отношений в Российской Федерации?*

О.Н. Васильева: Цифровые технологии широко используются в предпринимательской среде, делают ее более открытой и прозрачной. В настоящее время невозможно, например, представить консалтинг без интернета, специализированных правовых и бухгалтерских систем. Нельзя также не отметить конструктивную позицию Правительства РФ по данному вопросу: например, в Программе «Цифровая экономика» определен открытый перечень основных сквозных цифровых технологий, к которым были отнесены большие данные, нейротехнологии и искусственный интеллект, системы распределенного реестра, квантовые технологии, новые производственные технологии, промышленный интернет, компоненты робототехники и сенсорики, технологии беспроводной связи, технологии виртуальной и дополненной реальности. Однако мы прекрасно понимаем колоссальную финансовую составляющую развития указанных основных цифровых технологий, которую малый и средний бизнес на себя взять не сможет. Следовательно, возникает проблема определения приоритетных направлений развития информационных технологий для малого и среднего бизнеса и создания комплекса мер, связанных с их государственной поддержкой. Малый и средний бизнес не должен стоять в стороне, а посредством генерирования вспомогательных цифровых технологий содействовать развитию магистральных направлений цифровизации.

Редакция: Вопрос к доктору юридических наук, профессору Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доценту **А.В. Куракину** и кандидату юридических наук, доценту Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ **Е.В. Красненковой**:

— *Алексей Валентинович, Елена Валерьевна, оказывают ли, на Ваш взгляд, процессы цифровизации экономических отношений влияние на развитие административно-деликтного права?*

А.В. Куракин: В научной литературе рассмотрение влияния цифровой экономики на состояние публично-правового регулирования смещено в сторону анализа управленческих процессов. В то же время необходимо обратить

внимание на так называемую обратную сторону процесса цифровизации. А она по мере развития и распространения в повседневной жизни информационно-телекоммуникационной сети Интернет все более тесно становится связанной с интенсивным развитием уголовного и административно-деликтного законодательства. Так, в Особенную часть Кодекса РФ об административных правонарушениях начиная с 2010 года начали вводиться принципиально новые составы административных правонарушений, связанные с нарушением правил пользования сетью Интернет, например ст. 13.27 «Нарушение требований к организации доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и ее размещению в сети Интернет». Кроме того, в уже существующие составы административных деликтов в качестве самостоятельного квалифицирующего признака вводится использование информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Так, часть 2 ст. 6.21 «Пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений среди несовершеннолетних» КоАП РФ устанавливает административную ответственность за совершение соответствующих действий с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет, если эти действия не содержат признаков уголовно наказуемого деяния. При этом налагаемое административное наказание — административный штраф — является более репрессивным по своему объему по сравнению с наказанием за деяние, предусмотренное ч. 1 ст. 6.21 КоАП РФ.

Е.В. Красненкова: Безусловно, цифровые технологии не только влияют на трансформацию управленческих отношений, но и обуславливают процесс административной деликтизации деяний, связанных с использованием сети Интернет.

Редакция: Вопрос к кандидату исторических наук, доценту Департамента правового регулирования экономической деятельности Финансового университета при Правительстве РФ, доценту **Д.В. Карпухину**:

— *Дмитрий Вячеславович, каким Вам представляется будущее направление развития административной деликтологии в контексте процессов цифровизации экономики?*

Д.В. Карпухин: Очевидно, что легализация дефиниции «цифровая экономика», сформулированной в указе Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы», станет отправной точкой принципиально нового этапа системной трансформации административно-деликтного права, связанного с появлением в Особенной части КоАП

РФ новых составов административных правонарушений, объектом которых будут выступать отношения в сфере высоких технологий, опосредующих экономические процессы.

Представляется, что дальнейший процесс деликтивизации деяний, связанных с цифровой экономикой, будет объективно зависеть от уровня легализации высоких технологий, связанных с цифровой экономикой, например таких как блокчейн, криптовалюта, майнинг криптовалюты.

Редакция: Вопрос к кандидату исторических наук, доценту, доценту Финансового университета при Правительстве РФ, действительному государственному советнику РФ 3-го класса **В.В. Кудряшову:**

— *Владислав Васильевич, полагаете ли Вы, что адекватные правовые механизмы способны сыграть роль катализатора экономического развития?*

В.В. Кудряшов: Поскольку неоспорим тот факт, что право следует за экономикой, полагаю, что адекватные правовые механизмы могут облегчить функционирование экономики, но не определить ее тенденции или запустить экономический рост. Без практической деятельности по созданию новых производств и воссозданию старых в российской экономике не к чему будет прилагать новое или уже существующее правовое регулирование. Ярким примером может являться широко обсуждаемая сейчас цифровизация всего и вся. На самом деле цифровизация известна давно: еще в 1960—1970 годах в СССР широко начали применяться станки с цифровым управлением. Но тогда были станки, т. е. было к чему приложить цифру. Теперь станков нет, вопрос практического применения цифрового управления просто повис в воздухе, хотя реклама этому процессу создана широчайшая, занимая в том числе и умы юристов.

Редакция: *Как Вы полагаете, полезны ли иностранные правовые заимствования для российской правовой системы?*

В.В. Кудряшов: В разумных пределах — да. Если в экономике создаются и внедряются новые экономические и финансовые институты, а собственного регулирования или опыта нет, импорт иностранного и международного специального правового регулирования неизбежен. Другое дело, что этот импорт должен быть взвешен, нетороплив, всесторонне оценен и осуществлен с учетом реалий национальных особенностей экономической и правовой системы. Например, ускоренное внедрение международных стандартов банковского регулирования Базель III в части докапитализации банков, на чем упорно настаивает Центральный банк РФ, ложится тяжким бременем на всю

банковскую систему России, поскольку достаточных средств для этой докапитализации в экономике России просто нет.

Редакция: *Как Вы полагаете, уделяется ли международному финансовому праву достойное место в системе гуманитарных наук юридического профиля, преподаваемых в Финансовом университете?*

В.В. Кудряшов. Полагаю, что достойное, но не достаточное. Знание иностранного и международного финансового права позволило бы обучаемым более критически оценивать российские подходы к финансовому регулированию, дало бы понимание иного видения регулирования финансовых процессов. Ведь это понимание процессов, регулируемых мировыми финансовыми «законодателями» — США и странами ЕС, но не Россией. Принимая во внимание незначительное, к сожалению, место нашей страны в мировой финансовой системе и еще меньшее — в международном правотворчестве, знание западных правовых подходов вооружило бы обучаемых продвинутым финансово-регулятивным инструментарием, полезным в условиях национальной правовой системы. Кроме того, освоение этого инструментария мотивировало бы обучаемых на овладение английским языком — языком современных финансов, без знания которого работать финансовым юристом сейчас невозможно.

Редакция: Вопрос к доктору юридических наук, профессору Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, заслуженному сотруднику органов внутренних дел РФ **М.В. Костенникову** и кандидату юридических наук, доценту кафедры административного права Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя **Т.В. Обьденовой:**

— *Как, на Ваш взгляд, влияет процесс внедрения цифровых технологий на обеспечение безопасности дорожного движения?*

М.В. Костенников: Сфера безопасности дорожного движения в последние полвека была и остается одной из важнейших обеспечительных функций государства. Так или иначе, но почти все органы государственной власти и управления причастны к реализации вышеназванной функции. Действительно, тотальная мировая автомобилизация произошла и продолжается сегодня. Однако ясно и то, что автомобиль с момента его появления является средством повышенной опасности и его эксплуатация неразрывно связана с неизменно высоким, к сожалению, уровнем аварийности. Например, за 8 месяцев 2018 года в России произошло свыше 190 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в которых погибли 27 946 человек и получили ранения 131 824 человек, в то

время как за весь 2017 год произошло лишь 169 тыс. дорожно-транспортных происшествий. Разумеется, следует активно реагировать на эти данные, принимая действенные меры по профилактике дорожно-транспортных происшествий и их предотвращению.

В последние десятилетия во всем мире в целом и в Российской Федерации в частности происходит активное внедрение в жизнь так называемых комплексов автоматической фиксации нарушений. К началу 2018 года в России насчитывалось свыше 9 000 стационарных, более 3 800 передвижных и около 700 мобильных комплексов автоматической фиксации правонарушений, а к 2020 году их количество должно увеличиться в среднем на 35%.

Как известно, главная задача государственного управления в области обеспечения безопасности дорожного движения — это предупреждение дорожно-транспортных происшествий, административных правонарушений и преступлений, совершенных в данной среде. Федеральный закон от 10.12.1995 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» закрепляет положение о том, что основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются приоритет жизни и здоровья граждан, а также соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения. Эти принципы в полной мере соответствуют положениям Конституции РФ, касающимся вопросов обеспечения и охраны прав и свобод граждан. Разумеется, в системе обеспечения безопасности дорожного движения необходимо использовать самый разнообразный арсенал правовых и организационных средств, поэтому трудно не согласиться с С.А. Сергеевым, который отметил, что проблема предотвращения дорожно-транспортных происшествий является комплексной, требующей для своего решения совместных усилий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, а также негосударственных организаций.

Т.В. Обыденова: Полагаем, нет нужды убеждать кого-либо в том, что основополагающим моментом в обеспечении дорожного движения должно стать не количество выписанных прибором штрафов, а реальное снижение смертности на дорогах. Об этом заявил и начальник Главного управления по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России М.Ю. Черников на круглом столе «Актуальные проблемы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации», состоявшемся в октябре 2018 года в Казани.

Между тем мало кто знает, что в бюджет региона попадает лишь часть (меньшая!) от собранных штрафов. Основные средства оседают на счетах различных организаций — посреднических и занимающихся техническим обеспечением работы приборов. Определенное количество приборов устанавливается за счет частных инвесторов, преследующих исключительно коммерческий интерес. Именно потому, что за так называемыми письмами счастья скрыты в первую очередь финансовые потоки, видеокamеры размещаются в подавляющем большинстве случаев там, где есть высокая вероятность окупить сделанные вложения: установка одного комплекса обходится примерно в 700 тыс. рублей и окупается он за 3—6 месяцев работы. Известно, что в ряде случаев приборы умышленно монтируют на небольшом расстоянии друг от друга (в этом случае штрафы могут выписываться дважды за одно и то же нарушение), устанавливают передвижные комплексы автоматической фиксации нарушений ПДД (в народе — треноги) в зоне действия временных знаков, якобы оставленных дорожными службами, и т. д.

В настоящий момент установка камер на дорогах России ведется бессистемно и является, по сути, коммерческим предприятием. По нашему же мнению, автоматические системы видеofиксации нарушений ПДД дорожной сети Российской Федерации должны размещаться в первую очередь (и как правило!) в местах с повышенной аварийностью (в каждом регионе имеется список таких мест), а не в тех местах, где легче «подловить» автовладельца. В этом случае размещение автоматических систем видеofиксации нарушений ПДД будет действительно направлено на снижение аварийности и смертности на дорогах.

Полагаем также, что следует рассмотреть вопрос о приравнивании автоматических средств видеofиксации нарушений ПДД к дорожным знакам и дорожной разметке, которые, как известно, могут устанавливаться лишь в строго определенных местах.

Принятие этих предложений дает возможность снизить аварийность на дорогах России и, как следствие, уменьшить количество жертв дорожно-транспортных происшествий.

Редакция благодарит участников конференции за содержательную беседу и желает дальнейших успехов в благородном и важном деле подготовки высококвалифицированных юристов.

**Public Legal Means for Effectiveness of Economics
and Finance Development**
**Interviews with Participants of the Second Interuniversity Scientific
and Practical Conference**
**(Moscow, Financial University under the Government of the Russian Federation,
October 31, 2018)**

On October 31, 2018, the Second Interuniversity Scientific and Practical Conference "Public Legal Means for Effectiveness of Economy and Finance Development", organized by the Department of Legal Regulation of Economic Operations, was held at the Financial University under the Government of the Russian Federation. The conference was attended by representatives of academic staff of the Department of Legal Regulation of Economic Operations and other departments of the Financial University, scientists and lecturers of Lomonosov Moscow State University, Russian State University of Justice, Baltic Federal University, MGIMO University, Russian Customs Academy, Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, etc.

Within the framework of the conference, the scientific papers of academic staff of the Department of Legal Regulation of Economic Operations and the monograph by Natalia F. Popova and Marina A. Lapina "Modern Strategy for the Development of Public Administration" were presented. Contributions of the speakers were devoted to such topics as a systematic approach to the issues of public regulation of digital economy, digitalization of public administration system, problems of regulation of online commerce, etc.

Keywords: *conference, information society, digital economy, Internet technologies, online commerce, legal regulation of digital economy.*