

НОВЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРАВА

Запольский С. В.¹, Исаков В. Б.²

Ключевые слова: модернизация, цифровизация, информационное право, информационные правоотношения, финансовый контроль, информационно-правовое регулирование, достоверность информации, юридическая техника, систематизация, нормативный правовой акт, текущая редакция.

Аннотация

Цель работы: исследовать изменения в правовой политике, вызываемые совершенствованием цифровых технологий в сфере правотворчества и правоприменения, в осуществлении государственной власти и управления, повышения эффективности финансового контроля.

Методы исследования: системный анализ, информационно-правовое моделирование и историческая экстраполяция.

Результаты: обоснованы требования к модернизации и цифровизации в сфере информационного права и правового регулирования информационных отношений в предметной области финансового контроля, налогообложения, ценообразования и бюджетного финансирования; определен рациональный двухэтапный порядок принятия поправок в нормативные правовые акты; обоснованы рекомендации законотворческим и правоприменительным органам по практической реализации тенденций научно-технической революции в сфере информационных технологий и цифровизации управленческой, контрольной и юрисдикционной деятельности, а также в области юридического образования и правовой науки.

DOI: 10.21681/1994-1404-2023-1-4-14

В настоящее время человечество находится в активной фазе очередной научно-технической революции, движущими факторами которой являются биотехнологии, информационные технологии и искусственный интеллект. Естественно, что соответствующие процессы не обходят и сферу права. В литературе высказан широкий спектр мнений о тенденциях и необходимых изменениях права и правового регулирования в новых условиях [5, 8]. Попытаемся выделить из них те, которые можно отнести к ближайшим и неотложным перспективам модернизации в сфере *информационно-го права* [7, 11].

Изменение объектов и предметов правового регулирования

Широкое распространение цифровых технологий в различных сферах деятельности, регулируемых правом, ведет к появлению новых общественных отношений и новых *предметов* регулирования. В определен-

ном смысле предмет правового регулирования можно сравнить с сетью дорог: одни участки этой «сети» уже заасфальтированы и превращены в современные высокоскоростные цифровые магистрали; другие готовятся к «электронному асфальтированию»; третьи — представляют собой дороги и проселки, которые будут покрыты «электронным асфальтом» не скоро.

Какие участки считаются «хорошо заасфальтированными»? Можно указать на следующие виды *информационных правоотношений*: банковские (электронный банкинг); биржевые (электронные биржи, электронные биржевые маклеры); некоторые элементы транспортных отношений (продажа билетов, допуск на объекты транспортной инфраструктуры); конкурсы и тендеры (электронные торги и аукционы); электронная торговля (торговля через автоматы, интернет-торговля) и др.

К числу участков, которые только «готовятся к асфальтированию», можно отнести: управленческое делопроизводство (бесбумажный документооборот); некоторые виды государственных услуг (далее — госуслуг) (получение документов, справок, свидетельств

¹ **Запольский Сергей Васильевич**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, главный научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: zpmoscow@mail.ru

² **Исаков Владимир Борисович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор-исследователь НИУ «Высшая школа экономики», г. Москва, Российская Федерация.
E-mail: visakov@hse.ru

и др.); некоторые виды страхования (например, страхование мелких автоаварий); некоторые процедуры разрешения споров (например, международный арбитраж по спорам о доменных именах: рассмотрение споров в международном арбитраже в Женеве производится дистанционно, в электронной форме, на основании представленных сторонами электронных документов); некоторые виды административной ответственности, где факт правонарушения можно надежно зафиксировать с помощью технических средств (ответственность за нарушение правил дорожного движения).

Наконец, существует группа отношений, компьютеризация которых проблематична. В группу последних можно отнести: конституционные отношения (структура и порядок формирования государственных органов, права и свободы граждан — за исключением отдельных процедур, например, электронного голосования); правонарушения и преступления, в правовую модель которых входят оценочные понятия: особая жестокость, исключительный цинизм и др.; семейные отношения и имущественные отношения граждан в семье: развод, оставление ребенка с родителями, раздел имущества, права на наследование, совместное проживание, отношения в области контроля и надзора и др.

Очевидно, что сфера информационных правоотношений, осуществляющихся в электронной форме, будет расширяться. Процесс расширения сферы компьютеризированных отношений определяют несколько факторов.

Технический фактор. Создаются все новые и новые компьютерные программы, средства коммуникации и технические устройства, меняющие облик производства и бытовую среду человека. Например, торговля в значительном объеме переходит в Интернет, медицина становится объектом теледоступа, образовательные системы приобретают планетарный характер, доступ к культурным ценностям (музеям, выставкам, картинным галереям) — бесплатным и круглосуточным и др. Причем процесс технических инноваций не остановить. Торможение инноваций в одной стране приводит лишь к тому, что открытия и инновации происходят в другой стране.

Политический фактор. Наиболее значимые общественные отношения, основные «несущие конструкции» общества и государства, такие как основы общественного и государственного устройства, система органов государственной власти и способы их формирования, гражданство, основные права и свободы человека и гражданина, на наш взгляд, останутся сферой «ручного» правового регулирования на достаточно долгий срок. Компьютеризировать их сложно, да и нецелесообразно. Компьютеризированы могут быть лишь отдельные формы и технологии их осуществления, например, избирательные процедуры, плебисциты и референдумы, а также способы осуществления ряда других конституционных прав (права на участие в государственном управлении, на труд, на информацию и др.).

Социальный фактор. Нельзя не учитывать, что значительная часть населения, особенно люди старшего поколения, психологически не готовы к использованию современных цифровых технологий. Они с недоверием относятся к использованию пластиковых карт, перечислению на них зарплат и пенсий, не имеют персональных аккаунтов в службе занятости, государственной налоговой службе, пенсионном фонде, на портале госуслуг и др. У многих нет адресов электронной почты, с которых можно было бы подать заявку и на которые получить официальную информацию, они испытывают затруднения при пользовании современными многофункциональными телефонами и др. Даже православная церковь, выражая опасения верующих, выступила против цифровых идентификационных номеров граждан, без которых невозможно массовое внедрение информационных технологий в сфере управления и бизнеса³.

При этом широкие слои населения не доверяют не столько технике, сколько целям и намерениям органов управления, продвигающих внедрение цифровых технологий в сферах производства, управления и обслуживания, но решительно не желающих что-либо менять в отношениях, которые обеспечивают их положение в обществе. В результате технический прогресс и прогресс в социальных отношениях идут несинхронно, разными темпами [20]. Разрыв новой технической реальности и консервативных социальных отношений становится все более заметным и драматичным. Очевидно, что в этих условиях преждевременный демонтаж нормативно-правовых гарантий и правовых процедур, массовая замена их компьютерными (цифровыми) информационными технологиями могут привести не к социальному прогрессу, а к еще большему социальному эгоизму и безответственности правящих элит, подавлению социальной и экономической активности, снижению правовой и социальной защищенности личности.

Среди ученых-юристов идет дискуссия об изменениях в средствах и методах воздействия на общественные отношения. Высказывается, в частности, мысль о необходимости алгоритмизации права, «переводе в цифру» действующих юридических норм [10]. Вот как видят этот процесс руководители проекта автоматизации права А. Вашкевич и А. Дуюнов: «Законодательные инициативы по-прежнему готовятся на привычном, естественном языке. По сути, инициативы — это техническое задание. Затем эти инициативы с помощью языка программирования... перерабатываются в код, готовится законопроект в машиночитаемом виде. На следующем этапе законопроект автоматически проверяется на соответствие уже принятым законам. Система сравнивает новый акт с предыду-

³ См.: Официальная позиция Русской Православной Церкви по проблемам электронной идентификации личности. URL: https://ruskline.ru/analitika/2016/10/04/oficialnaya_poziciya_russkoj_pравoslavnoj_cerkvi_po_problemam_elektronnoj_identifikacii_lichnosti

щими — формирует отчёт о выявленных несоответствиях или противоречиях... Рассмотрение проекта проходит в привычном режиме — законодатель, с помощью специального браузера, видит текст на естественном языке. Голосует в этом же браузере, но закон принимается именно в виде кода»⁴.

На наш взгляд, более перспективным направлением модернизации средств и методов правового регулирования является *социально-правовой реинжиниринг* общественных отношений, т. е. такая их перестройка, когда резко сокращается необходимость в принятии, толковании и применении правовых норм, исчезают старые предметы правового регулирования и появляются новые [4]. В качестве примера успешного социально-правового реинжиниринга можно привести *смарт-контракты* [19], которые представляют собой компьютерные программы, предназначенные для заключения, проверки и контроля исполнения контрактов в цифровом виде. Смарт-контракты сегодня реально используются в высококомпьютеризированных областях бизнеса, таких как банковское дело, страхование, некоторые отрасли промышленности. Нельзя не заметить, что в этом случае происходит полный реинжиниринг регулируемых правом отношений: пакет смарт-контрактов может заменить целый штат юристов и управленцев⁵. Соответственно, исчезают административные и трудовые правоотношения, появляются правоотношения технического сервиса, обеспечения безопасности, страхования новых видов рисков и др. Очевидно, что в данном случае происходит не просто «алгоритмизация права» — осуществляется полный демонтаж прежнего правового регулирования с его заменой новыми техническими инструментами.

Социальный инжиниринг, появление новых отношений и новых предметов правового регулирования неизбежно отражаются на системе и структуре права. На наш взгляд, не проблема *системы права* носит застойный характер, а в ее научной разработке существует многолетний застой и пока не просматриваются новые подходы. Проблематика системы права — не недостаток, а напротив, одна из позитивных сторон, отличающих советскую, а теперь и российскую юридическую науку от зарубежной. В.Н. Синюков, как представляется, совершенно обоснованно связывает проблему системы права с духом социального оптимизма и «социального конструктивизма», которым было пронизано раннее советское общество [18].

Модернизация процесса законотворчества

Можно привести немало примеров, когда технический прогресс в сфере права затронул и область законотворчества. Тем не менее *нормативные правовые*

акты (НПА), принимаемые в бумажной форме, до сих пор обрабатываются децентрализованно ведомственными справочно-кодификационными службами. Для этих целей используются картотеки, картоматы, ведение служебных «контрольных экземпляров» НПА. Одной из популярных техник кодификационной работы до недавнего времени были «вклейки и вычеркивания», когда дополнения подклеивались в бумажную версию НПА, а места, утратившие силу — вычеркивались. Разумеется, в современных условиях для ведения «контрольных экземпляров» широко используется электронная техника [15].

Нередко сам законодатель дает указания столь общего характера («изменить наименование по всему тексту закона», «включить термин по всему тексту закона в соответствующем роде, числе и падеже»), что они воспринимаются и реализуются кодификаторами по-разному. При сохранении децентрализованной кодификационной обработки НПА исключить подобные ситуации практически невозможно [17]. Приведенные примеры говорят о том, что существующая практика технико-юридической обработки «бумажных» НПА не лишена недостатков, которые в современных условиях становятся все более и более очевидными.

Проблема создания и поддержания в актуальном состоянии «текущих редакций» НПА — одна из самых сложных в *юридической технике* законотворчества. В ходе традиционного «бумажного» законотворчества законодатель принимает *базовый* НПА, затем в разное время и по разным обстоятельствам вносит в него изменения и дополнения, оформляя их самостоятельными НПА. Каждая новая поправка образует новую *текущую* (актуальную на данный момент) редакцию базового НПА. Кто и как должен оформлять эту новую «текущую редакцию»?

В сложном положении оказались официальные правовые базы данных. Законодатель уполномочил их публиковать в электронном виде принятые НПА и признал опубликованные версии официальными. Однако он не уполномочил их создавать официальные текущие редакции НПА, т. е. не предоставил им права вести *официальную текущую кодификацию*, которая поддерживала бы НПА в актуальном контрольном состоянии. Конечно, это упростило ведение официальных баз данных, но одновременно сделало их неполнофункциональными и неконкурентоспособными на рынке правовой информации. На официальном интернет-портале правовой информации в тестовом режиме запущена база данных «Тексты федеральных законов с внесенными изменениями»⁶. Коммерческие правовые базы данных предоставляют аналогичную информацию уже несколько десятилетий.

Проблема создания и поддержания в актуальном состоянии текстов НПА должна быть решена, на наш взгляд, следующим способом: создание и ведение «текущих редакций» НПА должно быть вменено в обязан-

⁴ Автоматизация права. Новые резервы эффективности. Сценарии и технологии. Версия 2.0 // Симплоер. [Б. г.]. С. 8—9.

⁵ Кругликов К. Что такое смарт-контракты? URL: <http://yandex.ru/q/law/7001555201>

⁶ См. URL: <http://pravo.gov.ru/ips/>

ность органам, принимающим данные акты. В этом случае отпадет первооснова для появления устаревших, неактуальных или конфликтующих между собой «текущих редакций» [10].

Из данного предложения вытекает, что при принятии любой поправки в НПА должно происходить не одно, а *два голосования*: *первым* голосованием принимается поправка, *вторым* голосованием — утверждается НПА в новой редакции с включенной в него поправкой. Именно эта редакция и будет считаться официальной «текущей редакцией» НПА на данный момент. Только подобным способом, на наш взгляд, можно ликвидировать разобщенную децентрализованную кодификацию, обеспечить пользователей безупречными текущими редакциями НПА, исключить появление «детей лейтенанта Шмидта» — устаревших, неактуальных, противоречащих друг другу «текущих редакций».

Мы привели один конкретный пример неадекватности устоявшегося, но явно устаревшего кодификационного подхода, препятствующего модернизации законодательства. Обозначим, хотя бы кратко, некоторые другие проблемы:

- постоянный необоснованный рост количества НПА, являющийся в значительной мере результатом отсутствия последовательной правовой политики в данном вопросе и невнимания руководителей госструктур к данному аспекту законодательства;
- низкий уровень стабильности НПА, частое изменение (иногда по нескольку раз в год) базовых НПА, что мешает предпринимателям, предприятиям и организациям в формировании рабочих программ и бизнес-планов;
- отсутствие разумного баланса между *инструктивностью* (описательностью) и *нормативностью* НПА;
- принятие разнопредметных по содержанию НПА (депутаты называют их «братскими могилами»);
- присвоение НПА одинаковых наименований (так, почти 400 федеральных законов, принятых Государственной Думой действующего VII созыва, имеют в своем наименовании слова: «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);
- внесение новых изменений не в первичные документы, а в их «изменения» и даже изменений в изменения изменений, что принципиально противоречит правилам юридической техники и существенно затрудняет кодификацию законодательства.

Более двадцати пяти лет развития российского законодательства в русле новой Конституции РФ породили огромный и сложный нормативно-правовой массив. За это время в России не проводилось масштабных кодификационных работ. В результате практически во всех отраслях законодательства накопился материал, требующий *систематизации* и кодификации. Со всей определенностью перед российской юридиче-

ской наукой встает вопрос о подготовке к проведению очередной плановой систематизации и кодификации действующего законодательства.

Трудно согласиться с политиками, депутатами и некоторыми учеными, что в современных условиях в силу высокого уровня развития информационных технологий *проблема систематизации* законодательства утратила значение. Дело вовсе не в том, что с помощью современных компьютерных поисковых инструментов можно в считанные секунды найти любой закон, правоприменительный акт, вообще любой документ. Необходимость систематизации законодательства диктуется не только удобством поиска и обнаружения НПА, хотя и это, конечно, не последний вопрос, а необходимостью поддержания *системности* самого права, правового регулирования, государственного управления и, как следствие, — системности возникающих на их основе общественных отношений [6, 11, 14, 16]. Реально упорядочить жизнь общества и общественные отношения может лишь то, что само систематизировано, организовано, упорядочено. Законодательство, которое разрозненно, запутано, противоречиво, — не в состоянии справиться с этой задачей.

Государство должно серьезно озаботиться развитием и укреплением информационно-правовой культуры общества и граждан. Умышленное искажение информации, ложь и клевета, неисполнение обязанностей по внесению и обновлению данных, необоснованное ограничение доступа к информации — могут иметь в современном информационном обществе катастрофические последствия. Подобные действия должны наказываться максимально строго, невзирая на должностной статус лица, отравившего общество дезинформацией.

О правовой природе контроля и надзора как института государственного управления

Переориентирование российской хозяйственной системы на решение публичных задач, в том числе интересов государства по обеспечению суверенитета страны в ходе СВО и других потребностей общенационального характера предполагает глубокое познание правовой природы каждого из применяемых инструментов регулирования. В этом смысле *контроль и надзор*, выступая как важнейший канал обратных связей центров управления с управляемыми субъектами, действующими преимущественно в автономном режиме, приобретают ведущее значение во всем механизме хозяйствования [9].

Стране предстоит глубокая реформа сложившихся форм управления экономическим развитием, включая перестройку финансового механизма. Налогообложение и другие формы мобилизации средств в доходы государства, бюджетные отношения, практика финансирования народного хозяйства в целом, кредитно-расчетные отношения, валютная политика, т. е. все то, что охватывается понятием «финансового механизма»,

одновременно с предстоящими реформами нуждается в существенном повышении качества *информации финансового контроля*.

Предотвращение противоправных посягательств на финансовые ресурсы государства, повышение эффективности использования мобилизуемых средств для финансирования тех или иных экономических мероприятий, оценка применяемых форм и методов управления невозможны без осуществления на современной информационно-цифровой основе финансового контроля.

Контроль и надзору посвящено большое количество научных исследований. Заметим, однако, что этот институт изучается как вид управленческой деятельности, который, как и любая деятельность вообще, не является предметом науки права. Мы полагаем, что только те или иные отношения являются объектом юридического анализа, но не контрольная деятельность как таковая. В силу этой причины информационные правоотношения, возникающие в ходе контроля и надзора, остаются малоизученными, что негативно сказывается как в целом на правовом регулировании, так и на эффективности *цифровых методов контроля*. Поэтому успех цифровизации контроля и надзора во многом зависит от точности учета особенностей складывающихся здесь правоотношений и отражения этих особенностей в применяемых юридических конструкциях.

Главный дефект господствующей конструкции контроля, а под ним мы понимаем прежде всего *финансовый контроль* — ориентация на *проверку* как на контрольную операцию деятельности (действия или бездействия) подконтрольного субъекта. Этим мы ограничиваем осуществление контроля, вытекающее из всех функций контроля, только возможностью совершения неких технических действий — проверочных мероприятий. К ним на практике относят простую проверку, выездную проверку, документальную проверку, рейды, контрольные закупки, инспекционные визиты и др. Между тем потенциальный инструментарий финансового контроля значительно шире, он и может и должен строиться на принципиально иной методологической базе. Далеко не случайно в последнее время в практику входит ограничительное планирование проверок (по принципу — не более такого-то количества за период времени) и даже моратория на проверки. Практически количество контрольных мероприятий за последний год снижено более чем на 40%.

На первый взгляд, это противоестественно, ведь ограничениями лимитируется деятельность органов финансового контроля, специально для этого государством созданных. Мы же считаем, что речь идет о перераспределении функций контроля между различными органами, а также о необходимости диверсификации методов его осуществления.

Исторически финансовый контроль формировался в нашей стране как безусловное право некоего органа или должностного лица потребовать объяснений, представив документы; затребовать те или иные доку-

менты от контролируемого субъекта, обязанности последнего выполнить требования контролера, а также право контролера интерпретировать имеющиеся сведения, давать им экономическую, правовую или политическую оценку и право реализации результатов путем докладов, представлений, обобщений, актов, направляемых в соответствующие органы управления или другие контрольные или следственные органы или непосредственно в суды. При этом публичный интерес всегда превалировал над интересом частным, а взаимоотношения органа контроля и подконтрольного субъекта в той или иной мере строились на *презумпции виновности* подконтрольного.

Сменяющие друг друга исторические эпохи если и изменили эти отношения, то только юридическим «приспособлением» условий работы подконтрольного субъекта под возможные запросы контролера (обязанность вести бухгалтерский учет, хранить денежные средства в кредитных учреждениях, осуществлять учет движения ценностей и др.). Будь то контроль за полнотой платежей в бюджеты различных уровней, слежение за распределением бюджетных ассигнований, совершение государственных расходов, предоставление и возврат кредитов, любые инвестиционные программы, валютные расчеты и даже проверка осуществления финансового контроля — все основывается на *проверке* как ведущей форме финансового контроля, являющейся в конечном счете формой взаимоотношений двух людей или двух групп работников, сторон проверки.

Зададимся теперь вопросом — в чем существо и цель возникновения контрольных правоотношений? Ответ может быть простым и однозначным — в получении *достоверной информации* [12] о деятельности подконтрольного субъекта, а сами контрольные отношения есть не что иное, как *информационные правоотношения*. Посредством этой констатации мы вправе приравнять контроль в целом и финансовый контроль в частности к объектам информационно-правового регулирования, цифровизация которых существенно повышает *достоверность, объективность и оперативность* получения необходимой информации в целях управления [14], освободить ее сбор и обработку от субъективизма и возможного противодействия ее получения со стороны подконтрольного субъекта, в значительной мере упростить и удешевить как сам процесс контроля, так и порядок реализации данных, полученных путем контроля. Нет сомнения в том, что финансовый контроль, осуществляемый путем получения объективных цифр и алгоритмов, непременно упразднит контроль людей над людьми и их действиями, каким бы объективным и достоверным он (контроль) ни старался быть.

О цифровизации финансового контроля

Цифровизация финансового контроля потребует внедрения новых и обновления применяемых контрольных механизмов. Прежде всего, следовало бы

обратить внимание на *бухгалтерский учет*, «подрас-
терпевший» в условиях рыночной экономики свою пу-
бличную направленность и ставший более частнопра-
вовым институтом, в том числе в связи с исчезновени-
ем отраслевой (министерской) организации бухгалтер-
ского учета.

В условиях цифровизации должен обрести большую
мощность *аудит*, понимаемый как инструмент обеспе-
чения интересов собственников (инвесторов) хозяй-
ствующих субъектов, основанных на складочном капи-
тале, прежде всего в акционерных обществах. Каждый
инвестор-миноритарий должен быть наделен возмож-
ностью беспрепятственного получения актуальной ин-
формации по всем интересующим вопросам.

Значительные возможности заложены и в такой
форме контроля, как *мониторинг*. Скорее всего, речь
должна идти о гармоничном взаимодействии бан-
ковского, финансового мониторинга с бухгалтерским
учетом в хозяйствующих субъектах и органах с рас-
пределительными функциями. Особенно актуален мо-
ниторинг в регулировании денежного обращения, ва-
лютных операций и искоренения обналичивания и «от-
мывания» денежных средств.

Статистический учет и отчетность — инстру-
мент управления, возможный только в условиях циф-
ровой реализации, и сейчас он выполняет важные
функции. Думается, что статистика может в значитель-
но большей степени, нежели сейчас, использоваться
в финансовом контроле, если решить ряд организаци-
онных вопросов *доступа к статистической информа-
ции* [1].

Нетрудно заметить, что вышеназванные формы фи-
нансового контроля носят преимущественно «бескон-
тактный» характер и осуществляются без использо-
вания организационной формы проверки. Конечно же,
это не значит, что проверки и, в частности, выездные
проверки следует упразднить вообще; проверки будут
осуществляться, но преимущественно в виде *комплекс-
ных расследований* по наиболее одиозным делам, тре-
бующим организационных выводов принципиального
характера.

Законодательство о контроле не так давно обогати-
лось фундаментальным актом — Федеральным Зако-
ном № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре)
и муниципальном контроле в Российской Федерации»⁷,
которым, прежде всего, создана *идеологическая база*
контрольной деятельности как особой формы право-
вого регулирования управленческих отношений, в том
числе определены исходные начала для перевода фи-
нансового контроля на информационно-цифровой ме-
тод осуществления.

Нередко под финансовым контролем понимается
не только информационная, но и правоохранитель-

ная деятельность по реализации данных, полученных
в ходе сбора соответствующей информации. Пред-
ставляется, что эти два вида правовой деятельности
следует разграничить как несовпадающие по пред-
мету, но связанные между собой процессуально. Вы-
явленные в ходе контроля факты ждут реагирования
в кадровом, организационном или юридическом отно-
шении, в том числе и применения юридической ответ-
ственности. Но именно здесь наблюдается явный пра-
вовый пробел — либо соответствующие данные не по-
лучают должного юридического оформления, либо акт,
справка, постановление, сведения в иной форме не вы-
зывают интереса у органов управления, прокуратуры,
следствия, т. е. у тех, кто уполномочен на реализацию
данных контроля.

В самом широком смысле *проблемы цифровизации*
финансового контроля состоят в нахождении адекват-
ных технических средств для формирования гармони-
зированного юридического механизма, обеспечиваю-
щего, с *одной* стороны, допускаемую законом глубину
анализа финансовой и хозяйственной информации,
характеризующей деятельность подконтрольных субъ-
ектов, с *другой* — исключающего дублирование и мел-
котемье контроля, вмешательство в ход экономических
процессов без необходимости.

Цифровизация финансового контроля — настоя-
тельная необходимость в деле повышения эффектив-
ности действия бюджетного механизма, полноты нало-
гообложения, регулирования денежного обращения,
деофшоризации национальной экономики и в конеч-
ном счете искоренения бесхозяйственности и непро-
изводительных затрат. Цифровизация также позволит
упорядочить и сократить государственные расходы
на осуществление самого финансового контроля, по-
требляющего ныне значительные публичные денеж-
ные ресурсы.

Проблемы осуществления финансового контроля
в условиях цифровизации экономических процессов
являются предметом острых политических дискуссий
и научных исследований. С *одной* стороны, внедрение
цифровых технологий позволяет упростить процесс
сбора, обработки и хранения информации о финансо-
во-хозяйственной деятельности субъектов финансо-
вых правоотношений, а также обеспечить эффективное
взаимодействие контролирующих и подконтрольных
субъектов. С *другой* стороны, цифровая трансформа-
ция финансовых правоотношений, вызванная струк-
турной перестройкой мировой экономики, приводит
к появлению новых проблем в сфере осуществления
финансового контроля, которые обусловлены прежде
всего отсутствием правового обоснования технологи-
ческих процессов, что в конечном счете приводит к не-
правовому разрешению конфликтных ситуаций и, как
следствие, к ослаблению роли финансового контроля
в регулировании экономики.

Недостаток в правовом регулировании цифровой
модели финансового контроля восполняется созда-
нием *«временок» вместо фундаментальных правовых*

⁷ Федеральный Закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государ-
ственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Россий-
ской Федерации» // Собрание законодательства Российской Феде-
рации. 2020. № 31. 3 авг. Официальный интернет-портал правовой
информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

условий» [3, с. 52], что не позволяет сформировать единообразный подход к регулированию цифровых инструментов и обеспечить полноценный контроль государства за функционированием информационных систем.

Полагаем, что в целях обеспечения резистентности финансовой системы к экономическим кризисам цифровизация финансового контроля, направленная на упрощение взаимодействия контролируемых и подконтрольных субъектов, должна происходить параллельно с разрешением обострившихся в новых экономических реалиях ключевых проблем в сфере государственного управления, а также в области регулирования налогообложения, ценообразования и бюджетного финансирования.

Цифровизация открывает новые возможности для формирования эффективной модели взаимодействия контролируемых и подконтрольных субъектов. Однако отступление от ключевых принципов организации государственного управления способно привести к тому, что инструменты реализации контрольно-надзорной функции превращаются в механизм давления на подконтрольные субъекты. Совпадение государственных функций федеральных органов исполнительной власти, применение контролирующими органами не предусмотренных законом административных процедур приводит к ослаблению гарантий защиты прав участников гражданского оборота. Так, активное использование налоговыми органами не предусмотренных Налоговым Кодексом РФ форм *предпроверочного анализа* привело к развитию негативной практики проведения финансового контроля, проявляющейся в неограниченном усмотрении фискальных органов при осуществлении контрольно-надзорной функции.

Информационные системы, обеспечивающие осуществление финансового контроля, призваны гарантировать финансовую дисциплину и исключить незапланированные правовым актом о бюджете расходы. Однако с помощью внедряемых цифровых технологий невозможно разрешить вопросы оптимизации бюджетных расходов, вызванные отсутствием эффективных правовых инструментов воздействия на экономику и неспособностью соответствующих государственных органов вовремя предотвратить нарушения, препятствующие стабильному экономическому развитию.

В современных экономических условиях складывается ситуация, когда недостатки государственного регулирования экономики компенсируются бюджетным финансированием мероприятий, направленных на предотвращение негативных экономических последствий, вызванных неэффективной денежно-кредитной, фискальной или бюджетной политикой. Об этом свидетельствуют возрастающие объемы бюджетных средств, выделяемых из резервных фондов органов исполнительной власти. По состоянию на 1 января 2021 г. принято 153 решения Правительства РФ о выделении средств резервного фонда Правительства РФ на решение вопросов, связанных с финансовым обеспечением

мероприятий, направленных на предотвращение влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, а также с профилактикой и устранением последствий распространения коронавирусной инфекции на территории России. По экспертной оценке Счетной палаты РФ, в соответствии со сводной росписью бюджетные ассигнования на указанные цели выделены в размере 2 855 592,5 млн руб.⁸ Очевидно, что применяемый подход в регулировании экономики не нацелен на обеспечение оптимизации бюджетных расходов.

Увеличение разрыва между виртуальной и реальной экономикой обостряет проблемы, связанные с осуществлением финансового контроля за денежным обращением, эмиссией денег, а также за доходами транснациональных компаний. В процессе цифровой трансформации фискальная сфера и область денежной эмиссии оказались наиболее уязвимыми. В условиях активного роста *криптовалютного рынка* [13] во всем мире государства утрачивают контроль над осуществлением денежной эмиссии, опосредованной банковской системой, и принимают комплекс мер, направленных на укрепление денежного суверенитета. Российской Федерацией в рамках обозначенного направления принят Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым цифровая валюта не может использоваться в гражданском обороте в качестве законного средства платежа. Кроме того, в государстве происходит процесс создания правовых условий эмиссии *цифрового рубля*, рассматриваемого в качестве непосредственно-го инструмента контроля за денежным обращением.

Модернизация юридической науки и юридического образования

Оценивая нынешнее состояние юридической науки, можно говорить о многолетнем, продолжающемся застое. И дело не только в ставшем хроническим недофинансировании науки. Какие задачи ставит общество и государство перед наукой? На какие проблемы ориентирует ученых? Можно констатировать, что горизонт задач, которые ставят перед наукой, сводится, по существу, к преодолению мелких трудностей. Серьезная, ориентированная на перспективу наука для этого в принципе не нужна: не зря ведь говорят, что из пушки по воробьям не стреляют.

Между властью и наукой назрел не только интеллектуальный, но и ценностный разрыв. Конституционные положения о том, что власть принадлежит народу, а основной обязанностью власти является обеспече-

⁸ Оперативный доклад Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, январь — декабрь 2020 года. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/e37/e371835371389756c2d319de62f0bd12.pdf>

ние его прав и свобод, не просто отошли в тень — они вызывают иронию и насмешки ввиду явного отрыва от действительности [2, с. 84]. Конкретный пример — российская пенсионная реформа. В 90-е годы действовавшая в тот период пенсионная система, построенная на принципе солидарности поколений, была подвергнута уничтожающей критике. Правительство потратило массу сил и средств, чтобы убедить граждан в необходимости перехода к накопительной пенсионной системе, построенной на принципе: «Каждый — сам кузнец своего счастья». Но в последние годы и эта система подвергается масштабной ревизии. Правительство целенаправленно ее разрушает: ликвидированы практически все независимые пенсионные фонды, в том числе вполне успешные. У них под разными предлогами отозваны лицензии, а пенсионные накопления переданы в Пенсионный фонд России. Повышен возраст выхода на пенсию. Заморожена индексация пенсий работающим пенсионерам.

Сегодня мир переживает бурный всплеск научно-технической революции. Едва ли не еженедельно сообщается о новых изобретениях, информационных технологиях, средствах коммуникации. Складывается впечатление, что российская юридическая наука выпала из этого процесса. Разрушена система целеполагания в науке: в плане фундаментальных исследований она практически перешла на самоказак. Архаичный уровень внутринаучного диалога не позволяет понять, где и что происходит. Нет никакой информации о состоянии самой юридической науки и ее результативности. В сфере «официальной» науки практически не используются новые современные формы научной коммуникации и коллективной мыследеятельности. Управление наукой завязло в ведомственном бюрократизме. Отсутствие видимых признаков прогресса в науке создает предпосылки для застоя в юридической практике, в том числе — в практике юридического образования.

Все позитивные и негативные процессы, происходящие в стране и в мире, так или иначе, затрагивают сферу образования. Многие социальные инновации зарождаются именно в сфере образования и уже оттуда на плечах выпускников и молодых специалистов переносятся в практику. Можно сказать, что сфера образования — это область жизни, в которой создается будущее страны. С высокой степенью вероятности в сфере юридического образования можно прогнозировать следующие изменения:

1. Сократится потребность в «юридических бухгалтерях», т. е. юристах, специализирующихся на простейших юридических операциях — выдаче справок, удостоверений, оформлении типовых договоров и др. Реинжиниринг правовых отношений и переход на безбумажные технологии приведет к массовому сокращению прежде всего этой категории специалистов.

2. Вырастет потребность в «стратегических юристах», «юристах-аналитиках», способных формировать правовую политику, прогнозировать развитие научно-технического прогресса, помогать внедрению иннова-

ций, защищать интеллектуальные права, приспосабливать правовые формы к меняющимся общественным отношениям, находить решения новых и нестандартных социально-правовых ситуаций.

3. Сохранят ценность специалисты, имеющие два образования: юридическое и техническое (или медицинское, фармацевтическое, спортивное и др.). Наличие второго образования позволяет юристу владеть отраслевой терминологией, понимать корни возникающих проблем и объясняться с отраслевыми специалистами на их языке. Разумеется, юрист с подобным набором квалификаций всегда будет востребован в своей сфере деятельности.

Вместе с тем существует немало препятствий и трудностей, которые мешают развитию образования в России. Так, множество проблем в этой сфере создал поспешный, плохо продуманный и неподготовленный переход на Болонскую систему образования. Он состоялся в рамках господствующей парадигмы: *«На Западе — все хорошо и замечательно, у нас — одни ошибки и недостатки»*. Данная парадигма, на наш взгляд, представляет собой уродливую деформацию сознания, открытое признание собственной интеллектуальной несостоятельности. Каковы, с нашей точки зрения, конкретные проблемы юридического образования, препятствующие модернизации юридического образования?

Качественное образование основывается, как правило, на жесткой диктатуре компетентности. Слово «компетентность» здесь ключевое. Это должна быть настоящая, завоеванная многолетним трудом и признанная научным сообществом компетентность, а не пестрая экспозиция дипломов на стене служебного кабинета.

4. Независимо от сферы деятельности и специализации, необходимо готовить юристов к работе в постоянно меняющейся информационной среде. Компьютерная и информационная грамотность в необходимом объеме должны стать обязательным и неизменным требованием к выпускнику юридического вуза. Это относится и к преподавателям, которые должны объяснять студентам свои предметы не на пальцах и даже не на грифельных досках, а изначально при помощи используемых на практике компьютерных программ и технологий. Сегодня же часто можно наблюдать, как не преподаватель студенту, а студент объясняет преподавателю, как преодолеть компьютерный сбой или запустить ту или иную программу.

5. Новая модель образования не должна приводить к искусственному навязыванию преподавателям «модных» форм и методов обучения, например, «перевернутых классов», онлайн-курсов и др. Ведь речь идет об очень тонкой сфере личного творчества. Надо осторожно стимулировать преподавателя к поиску оптимальной модели преподавания, органичной именно для него и его научной дисциплины. Вместо этого на преподавателей часто «давят», заставляют их использовать незрелые, методически слабо прорабо-

танные, но «модные» методы и технологии, которые во многих случаях не дают ожидаемого эффекта.

6. Следует в целом поддержать использование в сфере образования «проектных» форм обучения, когда студенты не только получают предметные знания, но и тут же, в условиях вуза, пытаются практически использовать их, разрабатывая общественно значимые, а иногда и востребованные на рынке, экономически успешные проекты. Только не надо стричь всех под одну гребенку. В юриспруденции, в отличие, скажем, от инженерного или художественного творчества, про-

ектный подход менее развит и требует разработки своих, особых форм. В противном случае работа над проектами, ныне активно насаждаемая на юридических факультетах, может легко превратиться в их профанацию.

Преодоление устаревших, консервативных, бюрократических форм управления образованием и его реальный разворот к актуальным проблемам национального развития должны остановить его деградацию, продолжающуюся в нашей стране уже несколько десятилетий.

Рецензент: **Терентьева Людмила Вячеславовна**, доктор юридических наук, доцент, доцент кафедры международного частного права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: terentevamila@mail.ru

Литература

1. Андрюшечкина И. Н. Правовое регулирование доступа к статистической информации о деятельности судов общей юрисдикции // Российское правосудие. 2008. № 11(31). С. 89—98.
2. Бабурин С. Н. Нравственное государство. Русский взгляд на ценности конституционализма. М. : Норма, 2023. 536 с.
3. Бачило И. Л. Государство и право в XXI в. Реальное и виртуальное. М. : Юркомпани, 2012. 280 с.
4. Варламова Н. В. Цифровые права — новое поколение человека // Труды государства и права РАН. 2019. № 14(4). С. 141—145.
5. Габов А. В., Хаванова И. А. Эволюция роботов и право XXI в. // Вестник Томского гос. ун-та. 2018. № 435. С. 215—233.
6. Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений : монография. М. : РГУП, 2018. 628 с.
7. Ершов В. В., Ловцов Д. А. Информационное право — базовая дисциплина специальности «Прикладная информатика в юриспруденции» // Информационное право. 2006. № 3. С. 34—38.
8. Залоило М. В., Пашенцев Д. А. Национальный правовой порядок России в условиях цифровизации // Вестник СПбГУ. Сер. 14. Право. 2019. Т. 10. № 2. С. 196—209.
9. Зубарев С. М. Система контроля в сфере государственного управления. М. : Норма, 2019. 152 с.
10. Исаков В. Б. Цифровое будущее права: упования и угрозы // Вестник Моск. ун-та им С. Ю. Витте. Сер. 2. Юридические науки. 2019. № 4(22). С. 28—34.
11. Ловцов Д. А. Системология информационного права // Правосудие/Justice. 2022. Т. 4. № 1. С. 41—70. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.1.41-70.
12. Ловцов Д. А. Теория защищенности информации в эргасистемах : монография. М. : РГУП, 2021. 276 с. ISBN 978-5-93916-896-0.
13. Ловцов Д. А. Имплементация «цифровых» прав в экономике: информационно-правовые аспекты // Российское правосудие. 2020. № 10. С. 42—53.
14. Ловцов Д. А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере : монография. М. : РГУП, 2016. 316 с. ISBN 978-5-93916-505-1.
15. Минбалеев А. В. Проблемы регулирования искусственного интеллекта // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Сер. Право. 2018. Т. 18. № 4. С. 82—87.
16. Наумов В. Б. Право в эпоху цифровой трансформации: в поисках решений // Российское право: Образование. Практика. Наука. 2018. № 6 (108). С. 4—11.
17. Полякова Т. А., Чеботарева А. А. О новом «регуляторном ландшафте» в условиях цифровой трансформации системы права и экономики // Информационное право. 2020. № 2(64). С. 4—8.
18. Синюков В. Н. Системная методология и закономерности правового регулирования // Проблемы системы и систематизации законодательства : сб. ст. / Под ред. В.Б. Исакова и Е.Н. Салыгина. М. : Юриспруденция, 2018. С. 140—155.
19. Федосеев С. В. Информационные и программные аспекты разработки и применения смарт-контрактов // Правовая информатика. 2021. № 3. С. 27—35. DOI: 10.21681/1994-1404-2021-3-27-35.
20. Ястребов О. А. Искусственный интеллект в правовом пространстве // Вестник РУДН. Сер. Юридические науки. 2018. Т. 22. № 3. С. 315—328.

NEW TOPICAL GROUNDS FOR MODERNISATION IN THE SPHERE OF INFORMATION TECHNOLOGY LAW

Sergei Zapol'skii, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Chief Researcher at the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation.
E-mail: zpmoscow@mail.ru

Vladimir Isakov, Dr.Sc. (Law), Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation, Researching Professor at the National Research University Higher School of Economics, Moscow, Russian Federation.
E-mail: visakov@hse.ru

Keywords: modernisation, digitalisation, information technology law, information legal relations, financial control, information technology law regulation, information reliability, legal technique, systematisation, regulatory instrument, current version.

Abstract

Purpose of the paper: studying changes in the legal policy brought about by improvements in digital technologies used in the sphere of law-making and law enforcement, public administration and management, and raising the efficiency of financial control.

Methods of study: system analysis, information technology law modelling and historical extrapolation.

Study findings: a justification is given for the requirements to modernisation and digitalisation in the sphere of information technology law and legal regulation of information legal relations in the subject area of financial control, taxation, price setting and budget financing. A rational two-stage procedure for adopting amendments to regulatory instruments is determined. A justification is given for the recommendations addressed to law-making and law enforcement bodies concerning the practical implementation of tendencies of the revolution in the sphere of information technology and digitalisation of managerial, controlling and jurisdictional activities as well as in the field of legal education and legal theory.

References

1. Andriushechkina I. N. Pravovoe regulirovanie dostupa k statisticheskoi informatsii o deiatel'nosti sudov obshchei iurisdiktsii. Rossiiskoe pravosudie, 2008, No. 11(31), pp. 89–98.
2. Baburin S. N. Nравstvennoe gosudarstvo. Russkii vzgliad na tsennosti konstitutsionalizma. M. : Norma, 2023. 536 pp.
3. Bachilo I. L. Gosudarstvo i pravo v XXI v. Real'noe i virtual'noe. M. : Iurkompani, 2012. 280 pp.
4. Varlamova N. V. Tsifrovye prava – novoe pokolenie cheloveka. Trudy gosudarstva i prava RAN, 2019, No. 14(4), pp. 141–145.
5. Gabov A. V., Khavanova I. A. Evoliutsiia robotov i pravo XXI v. Vestnik Tomskogo gos. un-ta, 2018, No. 435, pp. 215–233.
6. Ershov V. V. Pravovoe i individual'noe regulirovanie obshchestvennykh otnoshenii : monografiia. M. : RGUP, 2018. 628 pp.
7. Ershov V. V., Lovtsov D. A. Informatsionnoe pravo – bazovaia distsiplina spetsial'nosti "Prikladnaia informatika v iurisprudentsii". Informatsionnoe pravo, 2006, No. 3, pp. 34–38.
8. Zaloilo M. V., Pashentsev D. A. Natsional'nyi pravoporiadok Rossii v usloviakh tsifrovizatsii. Vestnik SPbGU, ser. 14. Pravo, 2019, t. 10, No. 2, pp. 196–209.
9. Zubarev S. M. Sistema kontrolya v sfere gosudarstvennogo upravleniia. M. : Norma, 2019. 152 pp.
10. Isakov V. B. Tsifrovoe budushchee prava: upovaniia i ugrozy. Vestnik Mosk. un-ta im S.Iu. Vitte, ser. 2. Iuridicheskie nauki, 2019, No. 4(22), pp. 28–34.
11. Lovtsov D. A. Sistemologiya informatsionnogo prava. Pravosudie/Justice, 2022, t. 4, No. 1, pp. 41–70. DOI: 10.37399/2686-9241.2022.1.41-70.
12. Lovtsov D. A. Teoriia zashchishchennosti informatsii v ergasistemakh : monografiia. M. : RGUP, 2021. 276 pp. ISBN 978-5-93916-896-0.
13. Lovtsov D. A. Implementatsiia "tsifrovyykh" prav v ekonomike: informatsionno-pravovye aspekty. Rossiiskoe pravosudie, 2020, No. 10, pp. 42–53.
14. Lovtsov D. A. Sistemologiya pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere : monografiia. M. : RGUP, 2016. 316 pp. ISBN 978-5-93916-505-1.
15. Minbaleev A. V. Problemy regulirovaniia iskusstvennogo intellekta. Vestnik Iuzhno-Ural'skogo gos. un-ta, ser. Pravo, 2018, t. 18, No. 4, pp. 82–87.

16. Naumov V. B. Pravo v epokhu tsifrovoy transformatsii: v poiskakh reshenii. Rossiiskoe pravo: Obrazovanie. Praktika. Nauka, 2018, No. 6 (108), pp. 4–11.
17. Poliakova T. A., Chebotareva A. A. O novom “regulatornom landshafte” v usloviakh tsifrovoy transformatsii sistemy prava i ekonomiki. Informatsionnoe pravo, 2020, No. 2(64), pp. 4–8.
18. Siniukov V. N. Sistemnaia metodologiya i zakonomernosti pravovogo regulirovaniia. Problemy sistemy i sistematizatsii zakonodatel'stva : sb. st. Pod red. V.B. Isakova i E. N. Salygina. M. : Iurisprudentsiia, 2018, pp. 140–155.
19. Fedoseev S. V. Informatsionnye i programmnye aspekty razrabotki i primeneniia smart-kontraktov. Pravovaia informatika, 2021, No. 3, pp. 27–35. DOI: 10.21681/1994-1404-2021-3-27-35 .
20. Iastrebov O. A. Iskusstvennyi intellekt v pravovom prostranstve. Vestnik RUDN, ser. Iuridicheskie nauki, 2018, t. 22, No. 3, pp. 315–328.