

Обзор источников в сфере правового регулирования цифровой экономики в РФ*

Доцент Макарова Елена Александровна

НовГУ им. Ярослава Мудрого

Указ Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. №642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»

«..Настоящая Стратегия направлена на научное и технологическое обеспечение реализации задач и национальных приоритетов Российской Федерации, определенных в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на федеральном уровне».

I. Первый этап реализации (2017 – 2019 гг.):

- создание организационных, финансовых и законодательных механизмов для подготовки перехода к инновационной экономике.

II. Второй этап реализации (2020 – 2025 г.):

- полномасштабное внедрение цифровой экономики, заключающееся в использовании цифровых, интеллектуальных производственных технологий, роботизированных систем, а также коммерциализации и экспорте новых научных разработок.

Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 5 декабря 2016 г. № 646

Значимые для развития цифровой экономики национальных интересов (гл.II):

- обеспечение устойчивого и бесперебойного функционирования информационной инфраструктуры и содействие формированию системы международной информационной безопасности

Основные информационные угрозы и состояние информационной безопасности (гл.III):

- увеличение масштабов и рост скоординированности компьютерных атак на объекты критической информационной инфраструктуры, нарастание угроз применения информационных технологий в целях нанесения ущерба суверенитету, территориальной целостности, политической и социальной стабильности России

Стратегические цели и основные направления обеспечения информационной безопасности (гл.IV):

- защита государства от внутренних и внешних угроз, связанных с применением информационных технологий в военно-политических и социальных целях;
- разработка и производство конкурентоспособных средств и повышение объемов и качества оказания услуг в области обеспечения информационной безопасности;
- поддержка инновационного и ускоренного развития системы обеспечения информационной безопасности, отрасли информационных технологий и электронной промышленности

-

Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 – 2030 годы»

Предусматривает систему мер, нацеленных на обеспечение развития информационного общества в России, в том числе совершенствование нормативно-правового регулирования. Согласно ст. 43., в процессе реализации национальных интересов в области цифровой экономики необходимо:

- обеспечить соблюдение антимонопольного законодательства при ведении бизнеса российскими и иностранными организациями в сфере цифровой экономики, а также равные налоговые условия;
- вносить в законодательство Российской Федерации изменения, направленные на обеспечение соответствия нормативно-правового регулирования темпам развития цифровой экономики и устранение административных барьеров;
- обеспечить участие российских государственных органов и организаций в разработке международных договоров и иных документов в сфере цифровой экономики;
- законодательно регламентировать доступ организаций к данным о гражданах и юридических лицах, в том числе содержащимся в государственных информационных системах, порядок обработки данных, а также порядок государственной защиты персональных данных граждан на территории Российской Федерации

Программа "Цифровая экономика Российской Федерации" (Распоряжение Правительства РФ от 28.07.2017 N 1632-р).

Сфокусирована на 2 нижних уровнях цифровой экономики:

- ключевые институты, в рамках которых создаются условия для развития цифровой экономики (нормативное регулирование, кадры и образование, формирование исследовательских компетенций и технологических заделов);
- основные инфраструктурные элементы цифровой экономики (информационная инфраструктура, информационная безопасность)

Основная цель направления, касающегося нормативного регулирования -

формирование новой регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий, а также для осуществления экономической деятельности, связанной с их использованием (цифровой экономики).

В числе 6 направлений реализации:

- снятие ключевых правовых ограничений и создание отдельных правовых институтов, направленных на решение первоочередных задач формирования цифровой экономики;
- формирование комплексного законодательного регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики.

"Дорожная карта" Программы

Направление развития цифровой экономики	2018	2020	2024
Нормативное регулирование	<p>реализована концепция первоочередных мер по совершенствованию правового регулирования с целью развития цифровой экономики, что привело к снятию ключевых правовых ограничений для развития цифровой экономики, и определены первоочередные базовые правовые понятия и институты, необходимые для развития цифровой экономики</p>	<p>реализована концепция среднесрочных мер по совершенствованию правового регулирования с целью развития цифровой экономики, в результате чего отношения, возникающие в цифровой экономике, комплексно урегулированы, а также создан механизм регулирования вновь возникающих отношений</p>	<p>реализована концепция комплексного правового регулирования отношений, возникающих в связи с развитием цифровой экономики, в результате чего регуляторная среда в полном объеме обеспечивает благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий и экономической деятельности, связанной с их использованием (цифровой экономики)</p> <p style="text-align: center;">6</p>

План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Протокол заседания Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 18 декабря 2017 г. № 2

Основные ожидаемые результаты на год окончания периода реализации Плана:

1. Обеспечены правовые условия для формирования единой цифровой среды доверия.
2. Созданы правовые условия для формирования сферы электронного гражданского оборота.
3. Обеспечены благоприятные правовые условия для сбора, хранения и обработки данных.
4. Сформированы правовые условия для наиболее эффективного использования результатов интеллектуальной деятельности в условиях цифровой экономики.
5. Определены первоочередные базовые понятия и институты, необходимые для формирования законодательства в сфере киберфизических систем и искусственного интеллекта.
6. Обеспечены правовые условия для внедрения и использования инновационных технологий на финансовом рынке.
7. Приняты нормативные правовые акты в целях стимулирования развития цифровой экономики.
8. Реализован комплекс мер по совершенствованию механизмов стандартизации.
9. Сформированы правовые условия в сфере судопроизводства и нотариата в связи с развитием цифровой экономики.

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за реализацию направлений «Нормативное регулирование» и «Кадры и образование» программы:

Министерство экономического развития Российской Федерации

План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

Предусмотрено внесение изменений в целый массив законодательства:

- разработка более 50 пакетов законопроектов в 2018-2019 годах (27 в 2018 г.)
- внесение изменений в Гражданский кодекс, Налоговый кодекс, законодательство о персональных данных, об информации, о связи и другие нормативные документы в разных областях.

Объемы и источники финансирования в 2018 году:

Ассигнования федерального бюджета — 269,00 млн.руб.

Внебюджетные средства — 15,00 млн.руб.

В 2018 году внесены изменения в ФЗ "Об электронной подписи", "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма" и/или иные нормативные акты в части установления унифицированных требований к универсальной (единой) усиленной квалифицированной электронной подписи, визуализации электронной подписи в электронном документе, уточнения правового статуса аккредитованного удостоверяющего центра и др.

Пятый антимонопольный пакет, внесенный ФАС на рассмотрение весной 2018

Цель: распространить регулирование на «цифровые платформы»

- ввести понятие «сетевых эффектов» — способности интернет-компаний при наличии у нее большой базы данных влиять, например, на цену товара. Платформа, которая занимает не менее 35% рынка «взаимозаменяемых услуг», будет признаваться занимающей доминирующее положение.
- запретить цифровым платформам устанавливать дискриминационные условия доступа к данным, в том числе к данным пользователей и т. д.

Отрицательная оценка Минэкономразвития в октябре 2018 года:

- предложенные поправки недостаточно обоснованными;
- проект содержит избыточные обязанности, запреты и ограничения для физических и юридических лиц или способствует их введению, а также положения, приводящие к возникновению необоснованных расходов предпринимателей и бюджета страны;
- размытость понятий «цифровая платформа», «рынок взаимозаменяемых услуг», непонятность термина «сетевой эффект», спорность института «доверенного лица», и др.

Проект постановления правительства «О системе управления реализацией национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации».

*18 сентября 2018 года
Министерство цифрового развития, связи
и массовых коммуникаций*

Основные изменения касаются:

- нового статуса программы «Цифровая экономика»;
- перехода на проектное управление,
- значительного расширения элементов системы управления цифровой экономикой

Ответственный федеральный орган исполнительной власти за реализацию национальной программы «Цифровая экономика РФ»:

Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций
определяется ответственным

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЦИФРОВОЙ ПОВЕСТКИ ЕАЭС ДО 2025 ГОДА

среднесрочный документ стратегического характера, определяющий цели, принципы, задачи, направления, механизмы сотрудничества государств-членов ЕАЭС по вопросам реализации цифровой повестки ЕАЭС

1

Что такое цифровая повестка ЕАЭС?

Круг актуальных для ЕАЭС вопросов по цифровым преобразованиям в рамках развития интеграции, укрепления единого экономического пространства и углубления сотрудничества государств-членов, отраженный в Заявлении о цифровой повестке ЕАЭС (подписано главами государств-членов ЕАЭС 26 декабря 2016 г.)

2

Каковы цели цифровой повестки ЕАЭС?

- ускоренный переход экономик на новый технологический уклад
- качественный и устойчивый экономический рост
- создание благоприятной среды для развития инноваций

- формирование новых индустрий и рынков
- актуализация механизмов интеграционного сотрудничества
- повышение эффективности экономических процессов
- повышение конкурентоспособности экономик государств-членов ЕАЭС



3

Какие эффекты ожидается получить?

Потенциальный экономический эффект реализации цифровой повестки увеличит совокупный ВВП ЕАЭС к 2025 г. примерно на 11% от общего ожидаемого роста

11%

Это примерно **вдвое** больше, чем цифровое развитие государств-членов ЕАЭС без общей цифровой повестки

Реализация совместной цифровой повестки способна обеспечить для стран ЕАЭС:

- рост занятости в ИКТ отрасли на **66,4%** и дополнительный рост общей занятости на **2,46%**
- дополнительный прирост объема экспорта ИКТ услуг до **74%**

По мере реализации прорывных проектов экономический эффект от цифровой повестки ЕАЭС может значительно возрасти



Прорывные цифровые проекты обеспечат синергетические эффекты интеграции:

- эффект масштаба
- снижение издержек
- распределение рисков
- упрощенный выход на глобальные рынки

- выравнивание готовности к цифровым преобразованиям
- эффективный обмен данными
- концентрация компетенций
- инновационные рабочие места
- всесторонняя кооперация

11

<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-09-2017-1.aspx>

В чем состоит механизм реализации цифровой повестки?

4

- проработка инициатив и реализация прорывных проектов
- разработка и обновление нормативно-правовой базы
- накопление и формирование компетенций
- привлечение к работе центров компетенций/экспертных сообществ
- проведение форсайтов и др.

- проектно-процессный подход к управлению
- всесторонний диалог с заинтересованными участниками
- выработка стандартов, требований, рекомендаций
- ГЧП, консорциумы и др. формы кооперации
- регулятивные «песочницы»
- программы продвижения (бренд и пр.)

5

Что такое инициативы в рамках реализации цифровой повестки?

Инициативами являются предложения о реализации взаимосвязанных проектов (мероприятий), направленных на реализацию цифровой повестки ЕАЭС, и соответствующие изложенным в Основных направлениях подходам, принципам и **критериям**

Инициативы в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС синхронизированы и взаимосвязаны. Комиссия координирует проработку инициатив и реализацию проектов. Проработка инициатив осуществляется с привлечением ведущих экспертов, с использованием технологии форсайт и др.

Критерии для проработки инициатив:

- соответствие национальным интересам
- обеспечение значительных экономических и модернизационных эффектов
- использование инновационных бизнес-моделей
- обеспечение связности евразийских цифровых инфраструктур

Каковы направления реализации цифровой повестки?

6

Направления развития цифровой экономики определяют общую рамку проработки инициатив и реализации проектов во взаимодействии государств-членов для осуществления цифровых трансформаций

Цифровая трансформация отраслей экономики и кросс-отраслевая трансформация



- оцифровка физических активов
- создание добавленной стоимости за счет цифровых моделей, сквозных процессов и полезных данных
- развитие индустрии данных
- развитие цифровых платформ и экосистем
- создание среды для цифровых инноваций

Цифровая трансформация процессов управления и интеграционных процессов



- моделирование процессов и норм
- механизмы проработки инициатив и реализации проектов
- цифровая платформа ЕАЭС на основе Интегрированной информационной системы
- межгосударственные сервисы
- цифровые экосистемы

Направления реализации цифровой повестки

Цифровая трансформация рынков товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов



- трансграничная электронная торговля, защита прав на объекты интеллектуальной собственности и прав потребителей цифрового рынка
- финтех-инновации, совместные механизмы рискованного, альтернативного и венчурного финансирования цифровых инноваций
- цифровые навыки и повышение производительности труда, дистанционный найм и занятость

Развитие цифровой инфраструктуры и обеспечение защищенности цифровых процессов



- интероперабельность
- сети последнего поколения
- критическая цифровая инфраструктура
- трансграничное пространство доверия
- защищенность цифровых процессов и инфраструктуры

12

<http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/12-09-2017-1.aspx>

«Развитие цифровой экономики в Новгородской области на 2017 - 2024 годы»

Целевые показатели

Наименование целевого показателя	единица измерения	2017 год факт	2018 год план	2019 год план	2019 год в % 2018 году	2020 год план	2021 год план
Доля органов государственной власти Новгородской области, подключенных к единой коммуникационной сети	%	90	95	98	103,158	100	100
Доля автоматизированных рабочих мест, подключенных к системе электронного документооборота органов исполнительной власти Новгородской области, в органах исполнительной власти Новгородской области	%	90	95	100	105,263	100	100
Доля органов исполнительной власти Новгородской области, подключенных к централизованной информационной системе бухгалтерского, кадрового, финансового учета Правительства Новгородской области, органов исполнительной власти Новгородской области, развернутой на основе «облачных» технологий (%)	%	0	100	100	100	100	100



«Развитие цифровой экономики в Новгородской области на 2017 - 2024 годы»

Цель программы:

- Цель 1. Развитие технической и технологической основы электронного правительства в Новгородской области;
- Цель 2. Развитие информационного общества в Новгородской области;
- Цель 3. Развитие цифровой экономики в Новгородской области

Ответственный исполнитель:

Администрация Губернатора Новгородской области

Финансовое обеспечение (млн. руб.):

2017 год факт	2018 год	2019 год	2019 год в % 2018 году	2020 год	2021 год
	план	план		план	план
34,8	136,8	144,7	105,8	170,9	144,7

Расходы по наиболее значимым направлениям в 2019 году (млн. рублей):

6,7

Создание условий для защиты информации в органах исполнительной власти области от преступлений и правонарушений, совершаемых с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, а также обеспечение целостности, достоверности и конфиденциальности информации, используемой населением, органами исполнительной власти области и подведомственными им организациями

7,0

Популяризация и методическое сопровождение предоставления государственных и муниципальных услуг и получения правовой информации в электронной форме

47,2

Обеспечение деятельности органа исполнительной власти, являющегося ответственным исполнителем государственной программы

83,8

Создание, модернизация и сопровождение региональных информационных систем области и их взаимодействие с федеральными и муниципальными информационными системами

Госпрограмма размещена по адресу:

<http://docs.cntd.ru/document/44499002>

ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ:

Цифровая экономика: краткий статистический сборник. М.: Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики", 2018 / Абдрахманова Г. И., Гохберг Л. М., Дьяченко Е. Л., Ковалева Г. Г., Коцемир М. Н., Кузнецова И. А., Ратай Т. В., Рыжикова З. А., Фурсов К. С., Стрельцова Е. А., Фридлянова С. Ю., Демьянова А.

В.

Краткий статистический сборник содержит основные индикаторы развития цифровой экономики в России. Приводятся сведения об использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) населением и в бизнесе, развитии электронного государства в России и зарубежных странах. Представлены показатели, характеризующие кадры цифровой экономики, рынок телекоммуникаций, деятельность сектора ИКТ.

В сборнике использованы материалы Минкомсвязи России, Росстата, Минобрнауки России, Банка России, ОЭСР, Евростата, МСЭ, ООН, ВЭФ, консорциума Корнельского университета (Cornell University), Школы бизнеса INSEAD и Всемирной организации интеллектуальной собственности (WIPO), а также разработки Института статистических исследований и экономики знаний Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

<https://publications.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/216154671>

Андреева Г.Н., Бадалянец С.В., Богатырева Т.Г., Бородай В.А., Дудкина О.В., Зубарев А.Е., Казьмина Л.Н., Минасян Л.А., Миронов Л.В., Стрижов С.А., Шер М.Л. Развитие цифровой экономики в России как ключевой фактор экономического роста и повышения качества жизни населения: монография / Нижний Новгород: издательство «Профессиональная наука», 2018. - 131 с.

В монографии представлены результаты исследований, отражающие вопросы развития и внедрения цифровых технологий в экономике, в предпринимательстве как социальной деятельности, в госуправлении, в социальной сфере, и в городском хозяйстве.

Глава 2 посвящена нормативному регулированию цифровой экономике. Так, в частности, констатируется, что «..в целом состояние нормативного правового регулирования цифровой экономики в России оценивается научным сообществом критически. Наблюдается очевидное отставание правового регулирования от потребностей практики, причем разрыв во времени все увеличивается. Например, проект Закона «Об электронной торговле» активно обсуждался еще в 2000 г...., однако за прошедшие 17 лет этот акт так не был принят, хотя законопроекты в Государственную Думу вносились и обсуждались». Также критикуется избранная законодателями тактика накопления материала, нарушение принятыми НПА принципа иерархии правовых норм, принцип равноправия форм собственности и др..

http://scipro.ru/conf/monograph_digital_economy.pdf

Беликова К.М. Особенности правового регулирования цифровой интеллектуальной экономики //Закон и право. 2018. №8. С.26-30

Изучены основные подходы к правовому регулированию цифровой экономики. «Цифровому бизнесу сложно конкурировать с традиционными отраслями посредством только лишь цифровизации традиционных бизнес-моделей, так как цифровая экономика не является некой структурированной системой, которая может быть урегулирована при помощи «пакета» нескольких гармонизированных законодательных реформ; в силу своего комплексного характера она объединяет самые разные направления деятельности, более того, как уже отмечалось ранее, термин «цифровая экономика» может использоваться как собирательный».

Отсюда, *подход 1* - цифровая экономика пока не охватила все отрасли экономической деятельности, соответственно, реформирование законодательства должно осуществляться постепенно, направлено должно быть не на упреждающее регулирование на основании прогнозирования, а на регулирование соответствующих общественных отношений после их возникновения, с учетом всей необходимой информации. Но есть риск опоздать.

Подход 2 - Комиссия по цифровой экономике Международной торговой палаты отмечает, что для регулирования применения новых технологий и новых бизнес-моделей в рамках цифровой экономики могут быть более эффективными руководящие принципы по сравнению с предписывающими нормами, детально регламентирующими все виды деятельности, поскольку в последнем случае невозможно обеспечить необходимую гибкость регулирования, а также есть риски преждевременного устаревания законодательных подходов.

Бабкин А.В., Буркальцева Д.Д., Пшеничников В.В., Тюлин А.С. Криптовалюта и блокчейн-технология в цифровой экономике: генезис развития// Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2017. Т. 10. № 5. С. 9-22.

Авторы анализируют в основном программные документы, определяющие цели, задачи и этапы формирования цифровой экономики:

- исследованы основы функционирования технологии блокчейн и эмиссии криптовалют;
- изучен опыт правового регулирования криптовалют в зарубежных странах, рассмотрены позиции разных государств в определении правовой природы криптовалют, сделаны соответствующие выводы и предложения.

«Системы распределенного реестра, функционирующие на основе технологии блокчейн, могут применяться для различных операций с любыми активами, для создания «умных», контрактов, исполняющихся без участия человека, для создания баз данных и управления данными, для подтверждения интеллектуальных прав, для идентификации лиц и подтверждения их прав доступа к соответствующим ресурсам, для оказания госуслуг, для проведения электронного голосования и многих других целей».