

© 2018 г.

И.Л. БАЧИЛО

ЦИФРОВИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ – ЗАДАЧА ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННАЯ

Бачило Иллариya Лаврентьевна – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, главный научный сотрудник Института государства и права РАН (Москва, Россия) (E-mail: illaria1@mail.ru).

Bachilo Illariya L. – Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, chief researcher of the Institute of state and law of the Russian Federation (Moscow, Russia) (E-mail: illaria1@mail.ru).

Аннотация: вызовы нового этапа развития информационного общества касаются обоснования цифры как формы представления информации и важности введения ее в понятийный аппарат информационного права, оценки использования цифрового инструментария информационных ресурсов в государственном управлении, уяснения феномена “цифровая экономика” и поиска форм его в экономике страны и глобального экономического пространства.

Abstract: the contemporary stage development of the society have respect of the figure and number as form to give of the information and to lead it in to concept Information Law. The figure need to valuation of information in the digital governance, to understanding of the phenomenon “figure economics” and global economic.

Ключевые слова: цифра, число, информация, информационное право, понятие, оценка, цифровое управление, “цифровая экономика”, глобальная экономика.

Key words: figure, number, information, Information Law, concept, valuation, digital governance, digital economic, “figure economics”, global economic.

Цифра и число как инструментарий понятийного аппарата информационного права России

Вызовы нового этапа развития информационного общества касаются обоснования цифры как формы представления информации и важности введения ее в понятийный аппарат информационного права, оценки использования цифрового инструментария информационных ресурсов в государственном управлении, уяснения феномена “цифровая экономика” и поиска форм использования его в экономике страны и глобального экономического пространства.

В структуре словарного запаса и понятийного аппарата информационного права на протяжении многих десятилетий первостепенное внимание отводится слову, тексту. В обыденной лексике проблема понятий в основном ориентирована на семантику – раздел языкознания о смысловой стороне слов и выражений, изменение значения слов в письменной и устной речи. Проблема семиотики – изучение видов знаков: букв, слова, графики, сигналов и их сочетаний в различных информационных системах юристов привлекала скорее формально. В учебной литературе по информационному праву этот вопрос затрагивался в процессе выявления различия между такими смежными

дисциплинами, как информатика и информационное право¹.

Термин “электронный”, “электронное” в основном обращен к форме подачи, передачи информации, и он механически вошел в терминологию юристов. Исследования понятийного аппарата в информационном праве следовали до самого последнего времени именно этому подходу. Электронные технологии как объект правового внимания легко принимались как готовый продукт информатики – математическое решение программного языка и работа с алгоритмами в социально-правовых сферах жизни общества, а также в научных исследованиях. Употребление понятий “электронная информация” (по форме передач в интернет системах), “электронное государство”, “электронное правительство” и т.п. не обременялось заботой раскрывать специфику цифры и числа в структуре понятийного аппарата юридической науки. Наибольшее внимание

¹ Например, в первых учебниках по информационному праву (см.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001; Бачило И.Л. Информационное право. Основы практической информатики: учеб. пособие. М., 2001) и последующих изданиях учебников разных авторов.

этой стороне проблемы уделил В.Б. Исаков. Под его руководством с участием специалистов информационного права Института государства и права РАН в 2012 г. издана коллективная монография², в которой уделялось внимание обобщению правового нормотворчества с учетом развития таких форм работы с информацией, как электронная подпись, электронный документ, закрытый ключ электронной подписи, криптографическое преобразование информации. Однако все это еще шло под шапкой “электронная информатизация” в процессе преобразования документа бумажного без особого внимания к такой форме рабочего комплексного инструментария, как буква, слово, цифра.

И сегодня, на новом этапе развития информатизации, на пороге перехода к “цифровому веку”, не лишне обратиться к определениям Н.И. Кондакова по вопросам понятий “математизация”. Он отмечает начало от Эвклида и Архимеда до XVII в. — времени Лейбница, который предложил *заменять содержательные рассуждения исчислением на основе математики*. Затем наступило время внимания к числу, скалярным формам анализа ситуаций. “Будучи наукой о количественных отношениях и пространственных формах, *абстрагированных от их конкретного содержания*, математика разработала и применила на деле конкретные методы отвлечения формы от содержания и сформулировала правила рассмотрения формы как самостоятельного объекта в виде чисел, величин, множеств и математических структур, оперирование с которыми подчиняется арифметическим и алгебраическим законам, что упрощает, облегчает и ускоряет процесс познания, позволяет глубже выявить внутреннюю логическую связь между объектами... Математическая логика, так же как и традиционная логика, формальна в том смысле, что она *абстрагируется от содержательного значения предложений* и судит о взаимосвязи, отношениях и переходах... от одного к другому и о получающемся итоге выводе из этих предложений не на основании содержания их, а только на основании формы последовательности предложений”, — подчеркивает Н.И. Кондаков³.

Повсеместное использование электронных вычислительных машин не только в сфере материального производства, но и во всех направлениях социальной жизни переходит в стадию

аудиотелеинфокоммуникационных технологий и далеко ушедших от первых вычислительных машин — арифмометров и калькуляторов. Тема числа как инструментария информационного взаимодействия неминуемо включается в систему таких отношений, как экономические и управленческие, политические и идеологические.

Итак, термин “*цифра*” (знак для обозначения числа) входит в систему базовых инструментов информационного мира и нуждается в том числе и в юридическом осмыслении. Египет и Вавилония уже находили обозначение для счета и его обозначения знаками. В античном мире и в России до первой трети XVIII в. цифры обозначались буквами алфавита; в странах средневековой Европы использовались римские обозначения цифр, а современное арабское обозначение цифр с XIII в. перенесено в Европу и повсеместно используется сейчас.

Слабое размежевание двух направлений в области информатизации между специалистами по информатике и информационному праву со второй половины прошлого века обусловлено первыми этапами развития теории управления специалистами математики и телемеханики (М.В. Келдыш, М.А. Лаврентьев, Б.Н. Петров и др.), советскими учеными в области кибернетики и системных исследований в управлении (Н.М. Амосов, А.И. Берг, В.М. Глушков, Г.И. Марчук, А.Д. Урсул и др.). Следует отметить, что разделение между информатикой и информацией в социальном значении не было четким на первых этапах развития информационного права. В таких центрах, как Институт управления в ГДР (М. Беньямин, М. Шульце), подразделениях академий наук в Чехословакии (В. Кнапп), Болгарии (А. Кантарджиев, Д. Доков), специалисты Польской Народной Республики, с которыми сотрудничал Институт государства и права Академии наук СССР, в своих работах и публикациях не уделяли специального внимания инфраструктуре Сети и всей социальной сферы, где развивались процессы информатизации. Это нечеткое разделение проблематики информатиков и специалистов по использованию ИТ в социальной сфере видно и сегодня по тематике, например, таких научных центров Российской академии наук, как Санкт-Петербургский институт информатики и автоматизации (СПИИ РАН) и ИГП РАН, что свидетельствует об обоюдном интересе как к технологической, так и к решению вопросов правового регулирования проблем

² См.: Официальное электронное опубликование. История, подходы, перспективы / под ред. В.Б. Исакова. М., 2012.

³ Кондаков Н.И. Логический словарь-справочник. М., 1976. С. 332–334.

информатизации, и особенно по вопросам обеспечения информационной безопасности⁴.

Важным шагом в направлении цифровизации явился Федеральный закон “О цифровой электронной подписи”, принятый в 2002 г. После нескольких модификаций в настоящее время действует Федеральный закон 2013 г. № 60-ФЗ. Он используется в области гражданских сделок, в сфере предоставления публичных услуг, в реализации государственных функций. Это реальное свидетельство вступления в жизнь цифровой эпохи, когда широко может использоваться простая и усиленная формы (квалифицированная и неквалифицированная) цифровой электронной подписи вместо ручной личной подписи субъекта социально-экономических отношений. Конец 90-х годов и начало 2000-х ознаменовано введением нового цифрового инструментария в сферу информационного взаимодействия — введением электронной цифровой подписи в систему отношений субъектов в области гражданско-правовых сделок. Взаимодействие участников социальных отношений и создает условия для механизмов аутентификации документов и идентификации самого субъекта. При этом есть проблемы, усложняющие указанные нововведения информационного общества, снятие которых могло повысить и эффективность использования цифровой подписи и степень безопасности информации. Имею в виду полноценное правовое признание подписи в любой форме, включая и цифровую, в качестве одной из форм персональных данных. Пока же подпись субъекта в структуру персональных данных не включена.

Многолетние работы по вопросам понятийного аппарата в информационном праве в ИГП РАН только в последнее время основываются на институциональном подходе, который учитывает различия в инфраструктуре технического и технологического обеспечения информатизации, с одной стороны, и функционально-целевого использования потенциала ИКТ в управлении, экономике, науке, социальных контактах населения и проч. В последней

коллективной монографии по проблеме понятийного аппарата в информационном праве опубликована статья В.Б. Исакова “О перспективах графического языка в праве”, что, по нашему мнению, позволяет приблизиться и к должному вниманию, и к пониманию значимости концепта “цифровая экономика” и одновременно углубить наши понятия в проблематике “цифрового управления”, не ограничиваемого одной функцией — предоставлением информационных и социальных услуг на базе ИТ.

После такого введения, которое можно назвать как разъяснения “чайника” для “чайников”, автор решается изложить некоторые свои представления о трактовке весьма популярного, но еще недостаточно ясного направления информатизации — “цифровое управление” и “цифровая экономика”.

Проблемы формирования реального цифрового управления

Этот процесс можно проследивать на большом историческом обозрении организации системы органов государственной власти. Ограничимся временем с момента появления ЭВМ и нарастающих темпов использования потенциала ИКТ в СССР и Российской Федерации. Можно выделить несколько шагов в данном процессе. Первый связан с организацией и использованием ЭВМ “для всех” в целях накопления опыта ввода электронного документа в общий документооборот и закреплением информационных отношений в целом⁵. Следующий шаг можно характеризовать как шаг в создании информационных систем, используемых в конкретных системах управления, однако преимущественно с общим программным обеспечением, предлагаемым такими фирмами, как Microsoft, Apple и др., на мировом рынке ЭВМ.

Это — период решения задач, который реализуется и сегодня. Он обеспечивается созданием и использованием ИС в области учета, информирования, локального контроля, осуществления аналитических, проектных работ в управлении ориентацией на профильную сферу ведения органов государственной (преимущественно исполнительной) власти⁶. Операционная специа-

⁴ См.: История информатики и кибернетики в Санкт-Петербурге (Ленинграде). Вып. 4 / под ред. Р.М. Юсупова. СПб., 2014; совместные работы специалистов ИГП РАН, СПИИ РАН и Республики Беларусь; Словарь-справочник по информационной безопасности для парламентской ассамблеи ОДКБ. СПб., 2014; Законодательство государств — членов ОДКБ в сфере обеспечения информационной безопасности: опыт, проблемы и перспективы гармонизации: материалы Междунар. науч.-практ. конф., 2013 г. СПб., 2014; серия статей в журнале “Информатизация и связь”. 2014. № 3, в том числе: Бондуровский В.В., Бачило И.Л., Вус М.А. и др. Парламентское измерение информационной безопасности в рамках СНГ и ОДКБ на современном этапе. По результатам этой работы специалисты по информатике и информационному праву награждены орденом “Содружество” и другими почетными знаками.

⁵ См.: Сергиенко Л.А. История информационного права в СССР и Российской Федерации. 1960–2000 гг. М., 2013.

⁶ См.: постановление Правительства РФ от 24 мая 2010 г. № 365 “О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов”; Распоряжение Правительства РФ от 10 мая 2014 г. № 793 “Об утверждении концепции методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов”.

лизация, скорее особенности, определяются самостоятельно специалистами информатики с учетом рынка ЭВМ. Приоритетными показателями при этом являются технологические характеристики, но не сфера применения ЭВМ и их композиций. Потребности потребителя учитываются в процессе настройки общих вордовских, pdf и иных программ доступа к софту, за исключением офисных вариантов обработки формы документов. Программы ЭВМ не учитывают и специфики инфраструктуры сегментов Интернета. Равным образом проблемы потребителей ЭВМ (продукции рынка) не углубляются в программное обеспечение потребностей пользователей (потребителей). Например, Р.В. Амелин, исследуя правовой режим государственных ИС, при анализе видов ИС классифицирует их по признаку принадлежности (привязке) к разного уровня органам управления (государственные, муниципальные и иные) в соответствии с Федеральным законом “Об информации, информационных технологиях и защите информации”, отмечая при этом, что с 2002 г. и до 2015 г. число государственных ИС выросло почти на 60 пунктов и насчитывает по реестру от 339 до 438. Такой аспект “функционала” ИС, кстати, без учета сферы предоставления государственных и муниципальных услуг уже потребовал только для федеральных ИС более тысячи нормативно-правовых актов⁷.

Третий шаг или этап в общем процессе информатизации государства и управления связан с развитием информационного общества в России⁸ и продиктован новым, более высоким уровнем вызовов и требований к обеспечению потребностей государства, общества и человека в управленческой и информационной культуре отношений. Этот процесс внутреннего развития государства с учетом нарастания внешних вызовов обусловлен процессами геополитического масштаба, проблемами обострения ситуаций с информационной безопасностью⁹. Он потребовал стратегической постановки вопроса о приоритете отечественного программного обеспечения информационных

технологий¹⁰. За это время приняты Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, Стратегия информационной безопасности, Доктрина информационной безопасности¹¹, а также ряд НПА по стратегическому планированию в системах государственного управления. Научные исследования по развитию информатизации в России получили правовую канву для углубления разработок по совершенствованию государственного управления на базе использования отечественного информационного обеспечения.

Однако процесс углубления информатизации — это не механическое наращивание количества ИКТ. На этом пути встают новые требования к обеспечению соответствия самой системы потребления инфокоммуникационных технологий, а именно — *к государству как субъекту общественных и правовых отношений. Потребовалась оценка организационно-функциональной инфраструктуры системы государственного управления.*

Появились исследования по информатизации управления с ориентацией на уже как бы установившийся институт “электронного правительства” и результаты реализации внимания к информатизации сферы предоставления государственных и муниципальных услуг населению. Но и это не исчерпывает проблемы информатизации необходимых участков всего спектра деятельности государства, а тем более подхода к масштабу и глубине цифровизации.

На этом пути есть ряд проблем, требующих более внимательного раскрытия самого феномена “государство”. Уже неоднократно обращали внимание, что здесь пересекаются два аспекта.

1. Государство как геополитическая единица, исторически сформировавшаяся на протяжении многих веков и действующая как субъект в международном геополитическом пространстве планеты в интересах своей территории, населения,

⁷ См.: Амелин Р.В. Правовой режим государственных информационных систем. М., 2016. С. 7–10.

⁸ См.: Актуальные проблемы информационного права / отв. ред. И.Л. Бачило, М.А. Лапина. М., 2016. С. 20–42.

⁹ См.: Полякова Т.А. Базовые принципы информационного права и система обеспечения информационной безопасности // Труды ИГП РАН. 2016. № 3 (Информационное общество и информационная безопасность). С. 17–41; Шинкаревич Г.Г. Атаки на компьютерные системы в мирное время и обеспечение безопасности государства // Там же. С. 116–128.

¹⁰ См.: Бачило И.Л., Полякова Т.А. На пути к обеспечению информационной безопасности — проблемы формирования государственной информационной политики и совершенствования законодательства // Государство и право. 2016. № 3. С. 66–76; Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. М., 2011; Его же. Проблемы развития государственного суверенитета в условиях глобализации. М., 2011. С. 61–101.

¹¹ См.: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 “Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления”; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212); постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 313 “Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)”».

суверенности, испытывающая все сложности глобализации и новых вызовов, технологических, экологических и социальных сдвигов последних двух веков в таких базовых константах, как “время”, “пространство”, “массы”.

2. **Государство как субъект**, организующий и обеспечивающий целостность и процветание Державы, Отечества – той массы социума планеты, которая исторически оказывается в его границах и сфере ответственности. Эти оба аспекта в жизни Государства неразрывно связаны и взаимодействуют органически. Однако в научных исследованиях, в правовой системе, как правило, получаем дискретное, “самостоятельное” внимание к этим аспектам проблемы. Информатизация нарушила этот устой, и время ставит новые задачи и вызовы глобального и комплексного осмысливания перемен в процессе выработки и определения перспектив и направлений развития общества, его государственных и правовых институтов¹². Власть, политика, управление, правосудие в масштабах государства и их союзов в планетарном масштабе оказываются в двойной зависимости от общих процессов глобализации и в значительной мере от состояния информационной сферы и информационной безопасности.

В работе о векторах развития современной российской государственности отмечалось, что создается ситуация “Сциллы и Харибды” для этого нового витка в истории государства. Традиционно сохраняется имидж “верха” в системе власти и в устройстве жизни общества (властные структуры избирательно, бывает, и консервативно, относятся к инновациям в своей системе). Но необходимость управлять уже обновляемым обществом, формирующим новое состояние гражданственности на базе информационного гражданского общества – сферы рождения новых вызовов, институтов и коррекций устоявшихся форм взаимосвязи общества и государства, требует перемен. Активность масс обязывает свою государственную власть обеспечить самоорганизацию в новых условиях и не терять роль гаранта прав человека и контролера за состоянием законности в обществе с учетом его динамики¹³.

Специалистами по информационному праву разработана *новая концепция гражданского общества*, которая снимает неизбежные конфликты и противоречия при направленности на модель ЮНЕСКО, на которую ориентируются до сих пор

многие теоретики в поисках сути гражданского общества как части социума наряду с “государством” и “бизнесом”¹⁴.

Связующим звеном в системном, комплексном обозрении и оценке состояния государственности являются такие институты, как “функции” и “полномочия” государства и его властных структур. Именно эти институты определяют состояние и устойчивость всех элементов управления делами общества и государства. Но внимание к этим институтам за годы “перестройки” (от советской системы организации к либеральной) подверглось абстрагированию с точки зрения системной организации для всей инфраструктуры аппарата государственного управления. Да и само понятие “государственное управление” за это время преобразовалось в систему менеджмента. Не затрагивая всего спектра этой глобальной проблемы, остановимся на теме *функционально-целевого фактора* в области взаимовлияния, связанности научно-технического прогресса и государственно-го управления в *освоении информационного ресурса* как условия развития нового этапа социально-политической организации жизни России и наращивания организационной мощи (силы), обеспечения ее безопасности.

В этой связи в центре внимания институты целеполагания (задачи, условия, мотивы, средства, формы) в деятельности органов государственной власти. Как раз здесь и проявляют себя такие феномены, как функции и полномочия субъектов власти. И если проблема полномочий проявлена в Конституции РФ через такие концепты, как суверенитет, сферы ведения органов власти и высших должностных лиц государства, то тема функций – основные направления внутренней и внешней политики государства – специально не выделена. Функционально-целевая характеристика обеспечения базовых направлений, реализации таких принципов и постулатов развития государства, как демократическое, социальное, правовое, в научных исследованиях, связанных с информатизацией, как правило, ориентирована на уровень деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Крупнейший теоретик государства и права России М.Н. Марченко еще в 2011 г. обращал внимание на стремление «к укреплению фактической власти финансово-экономической “элиты” и к переливу власти из политических

¹² См.: Российская государственность в горниле истории: истоки, смуты, возрождение. М., 2017.

¹³ См.: там же. С. 323, 324.

¹⁴ Там же. С. 326–333; *Бачило И.Л.* Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012.

(государственно-правовых) мехов в финансово-экономические», на «опережающее развитие функциональной стороны (аспекта) по сравнению с институциональной. <...> Функции государства, как известно, выражая различные аспекты его деятельности, появляются вместе с государством, существуют вместе с ним как неотъемлемые компоненты и исчезают по мере ухода с мировой арены национального государства. Функции государства составляют атрибутивную сторону государства, без которого они не могут существовать»¹⁵. Эта проблема специалистами акцентируется и при рассмотрении связи гражданского общества и государства¹⁶. Отметим также и то, что теоретики права до сих пор чужаются рассмотрения процессов развития информационного общества и, как следствие, не учитывают информационный фактор и значение информационных ресурсов в функциональной структуре государственного управления.

Заметным шагом в раскрытии значения цифровизации управления стала работа, выполненная специалистами Финансового университета при Правительстве РФ и ИГП РАН в 2015 г. по гранту правительственной администрации. Она посвящена проблеме функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти и обнаруживает неудовлетворительность использования этих институтов в организации инфраструктуры управления в условиях применения информационных технологий. Работа так и названа: «Систематизация и электронное кодирование функций и полномочий в системе публичного управления».

В этом исследовании дан анализ состояния функционально-целевого управления через функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти при рассмотрении опыта Российской Федерации с привлечением зарубежного опыта использования информационных технологий в публичном управлении, состояния правовой регламентации функций и полномочий, основанной на правовых актах 2004 г. Освещаются упущения и недоработки в области использования таких информационных инструментов, как *реестры, регистры, классификаторы, кадастры и другие базовые источники цифрового, в том числе информационного, обеспечения организации работы аппарата управления*. Поставлен вопрос об отсутствии регламентации системной связи функций Российского государства как субъекта организации внутреннего управления и внешнего

институционально-целевого взаимодействия с другими государствами и функций государственного и муниципального управления¹⁷.

Результатом исследования стало *предложение по систематизации и электронному кодированию функций и полномочий в системе публичного управления в Российской Федерации*. Продуктивным является предложение модели построения многофакторного классификатора функций на основе использования базовых цифровых источников информационных ресурсов (реестры, регистры и проч.) и полномочий министерств Российской Федерации, которая позволяет экономично использовать структурные единицы аппарата, кадры специалистов и процедуры принятия решений. Аналогичные классификаторы могут быть использованы для координации реализации смежных и однопавленных целевых программ, а также для других целей в организации управления. Анализ правового регулирования статуса министерств Российской Федерации в процессе выполнения этого проекта показал низкий уровень состояния Положений о министерствах и их структурных подразделениях, должностных инструкций и других организационных механизмов¹⁸.

Более высоким уровнем внимания к проблеме организации управления является рассмотрение проектов по теме на уровне Администрации Президента РФ. Здесь работают такие формы политико-правового назначения, как стратегии, концепции, государственные программы. На уровне исполнительной власти наблюдаем затруднения, которые частично можно объяснить отсутствием

¹⁷ Обоснован подход к систематизации функций на уровне федерального министерства (ведомства), при котором предложена классификация функций на 8–10 групп с выделением группы функций 01 – по организации системы управления в своей сфере ведения. Она комплексно и экономично представляет все направления организации и использования кадрового ресурса управления, его расстановки по системе подразделений управления, организации системы информационного обеспечения администрации и т.д., снимая эти наслоения (дублирование) по каждому подразделению в отдельности.

В структуре базовых групп функций выделяются такие группы, как функции стратегического, среднесрочного планирования; финансового, научно-технического и материально-технического обеспечения деятельности, контроля за состоянием системы и ее управленческой части. После этого в реестр введены группы функций, ориентированные на специфику сферы отраслевого ведения (образование, социальное обеспечение, здравоохранение, экономика, транспорт и т.д.).

¹⁸ См. также: Бачило И.Л., Лапина М.А., Карпунин Д.В. Методология систематизации функций и полномочий в системе федеральных органов исполнительной власти // Государство и право. 2016. № 3. С. 66–77.

¹⁵ Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации. С. 20, 21, 23–25, 41.

¹⁶ См.: Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное.

методологии исследования, анализа и оценки состояния дел в управленческой сфере. С большими задержками выполняются Указы Президента РФ 2012 г. по вопросам приведения в порядок деятельности федеральных органов исполнительной власти. Но при всем этом проблема цифровизации управления требует специального внимания.

В настоящее время рассматриваются проекты по этой теме. В частности, проект А. Кудрина по реформе государственного управления. Он предусматривает централизацию проблем в Федеральном кадровом агентстве с ориентацией на существенное сокращение кадров управленческого аппарата, централизацию контроля за исполнением поручений Президента РФ и Правительства РФ; создание цифровой экосистемы государственной службы и цифровизацию информационных процессов в госуправлении¹⁹. Ряд положений указанного проекта, по мнению специалистов, совпадает с предложениями НИУ “Высшая школа экономики”, в которых присутствуют и предложения по созданию “бэк-офисов” в органах исполнительной власти, упорядочение распространения реестров для открытых систем и др.

Приведенные примеры показывают, что выработка подходов к упорядочению организации и деятельности аппарата публичного управления – дело не простое и требует комплексного открытого обсуждения с участием научных, аналитических центров, обобщения отечественного и зарубежного опыта и квалифицированных экспертов. Только после этого этапа работ можно обоснованно ставить проблему перехода к цифровому публичному управлению и оформлению требований к созданию системы разработок отечественного программного обеспечения в этой области.

Хотелось бы обратить внимание еще на одну сторону информационной готовности к переходу на цифровое управление²⁰. Речь идет о приведении в порядок терминологии в области управленческой деятельности. В первую очередь при этом следует иметь в виду установление правовой значимости

таких терминов, как “администрирование”, “административный властный ресурс” (его достаточности, недостатка, превышения) субъекта управления, “административное вмешательство” и т.п., на основе неясности которых вырастает коррупциогенное поле в управлении. Полезно помнить выражение М.М. Сперанского: “не уловление нарушений закона, а создание условий для его исполнения”²¹.

Что есть “цифровая экономика”?

Цифровая эпоха XXI в. ощутила вызов глобальной системы к информационному инструментарию в области экономики. Перед наукой, в том числе и юридической, в новом свете встают проблемы понятий “экономика” и “цифра”. Это обусловлено развитием информационных технологий и Интернета как глобальной сети информационного мира, в котором развивается направление “виртуального эмпиризма”.

Экономика как базисная сфера отношений материально-технической основы жизнеобеспечения социума сама по себе основана на развитии технико-технологических факторов жизненных процессов и зиждется на движении от первобытных средств производства к ультрасовременным технологиям освоения земных и космических форм существования жизни, создает условия смены цивилизаций вплоть до угроз накопления средств самоуничтожения человеческой популяции Земли.

Правильное определение понятия, как отмечал Ф. Энгельс в “Набросках к критике политической экономии”, – это “определение, вытекающее из развития самого предмета”, когда возникает понятие “математическая фигура”. И сегодня понятие концепта “экономика” требует корректного соединения реального и виртуального в области производства, распределения, обмена (рынка) и потребления продукта экономической деятельности людей. Информационно-инструментальным средством и механизмом в этом процессе является система финансирования всех этапов, составляющих процесс экономической деятельности – наблюдения и контроля за финансовым обеспечением действия экономического характера в системе государственного и корпоративного управления. Насколько этот процесс успешный и эффективный – вопрос науки и практики управления экономикой, как представляется, это сфера деятельности Министерства экономики. В практике управления наблюдаем постоянный перелив функций и полномочий между государственными структурами: Министерством

¹⁹ Информацию об этом проекте см.: Коммерсант. 2017. 8 сент. В Интернете этот материал заблокирован во исполнение требований Федерального закона “Об информации” как “запрещенной”. (Пример неопределенности квалификаций видов информации.)

²⁰ ИГП РАН уже несколько лет исследует этот институт и имеет ряд публикаций (см., напр.: Понятийный аппарат информационного права: сб. науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило, Э.В. Талапина. М., 2015; Понятийный аппарат в информационном праве / отв. ред. И.Л. Бачило, Т.А. Полякова, В.Б. Наумов. М., 2017; Систематизация и кодификация информационного законодательства: сб. науч. работ / отв. ред. И.Л. Бачило. М., 2015).

²¹ Бачило И.Л. М.М. Сперанский – патриарх науки управления России. М., 2015.

экономики и Министерством финансов и другими структурами.

В связи с поставленной темой — “цифровая экономика” — встает серия вопросов, в число которых можно включить варианты, обусловленные сочетанием терминов “экономика” и “цифровая”. Перемена места в этом сочетании терминов дает неоднозначные определения предмета внимания. Перечислим возможные варианты понятия “цифровая экономика”.

1. Если цифра, цифровой (ая) определяет основной предмет внимания, то прежде всего можно ставить вопрос об *экономике самой цифровой сферы*, т.е. об экономике информационно-коммуникативных средств и процессов в информационном пространстве государства или мира. И это не такой уж простой вопрос с учетом состояния систем научно-производственной основы программного обеспечения и рынка (импорт-экспорт) информационных технологий, включая базы производства программных продуктов для ЭВМ и их систем, а тем более средств, форм и их реализации.

2. “Цифровая экономика” в широком понимании предполагает систему цифрового обеспечения всей сферы экономических отношений и операций в определенном пространстве — мира, государства, отраслей и т.п. Отсюда правомерен запрос общества о понятии термина “экономика”. По Ксенофону (IV в. до н.э.), это — “естественная наука”. По Марксу (не забудем, что он юрист по образованию), это — производство, обращение, торговля, кредит, стоимость. Важны введенные им понятия “межотраслевая конкуренция” и “перелив капитала”.

Сегодня этот термин определяется как:

а) система общественных отношений с *позиций стоимости получения благ для жизнеспособности социума*;

б) совокупность производственных отношений, соответствующих ступени развития производительных сил общества, господствующий способ производства общества (по Словарю Ожегова);

в) “рыночная экономика” — организация, структура и состояние хозяйственной жизни или отрасли хозяйственной деятельности;

г) домохозяйство (по Словарю Ушакова; можно обратиться и к Словарю Ефремовой). В целом же это — вся та деятельность людей, которая связана с обеспечением материальных условий жизни или совместная деятельность *по производству, распределению, обмену и потреблению результатов производственной, созидательной их деятельности*.

3. *Экономика Цифровая* по принципу обслуживания **этапа экономического цикла**: науки, производства, рынки и т.д.

4. “Цифровая экономика” **государства, отдельной отрасли экономики** государства — транспорт, связь, социальное развитие, культура и проч. Мы уже сказали об отрасли инфокоммуникационных технологий.

5. “Цифровая экономика” **экономического союза, ассоциации, корпорации, производственной единицы**.

6. “Цифровая экономика” **хозяйства, семьи**.

Как видим, здесь еще надо работать, так как от понятия, данного в плане политической экономики по “Капиталу” Маркса, пройден большой путь материального и научного поиска сути этой стороны дела.

Критериями оценки состояния экономики “хозяйства страны (государства)”²² в основном являются показатели финансовых затрат и прибыли на единицу наблюдения с учетом его волатильности, а также переменчивая система наблюдений и сравнений, статистика.

Конкретно проблема “цифровой экономики” проявилась в 2015–2017 гг. и породила три термина: “блокчейн”, “биткоин”, “токены” — *криптовалюта*. Не будучи специалистом в области экономики и специальных технологий, обратим внимание на всплеск разных мнений относительно этих понятий, и особенно сущности явления “блокчейн”.

Этим термином, по словам Председателя Сбербанка России Г.О. Грефа, названа распределенная база данных, реализованная в криптовалюте. “Простыми словами — технология проведения операций, когда каждая операция записывается как новое звено цепи, вбивающее цифровую операцию в информацию о всей цепи. Поэтому несанкционированное изменение данных невозможно — система сама отклоняет операцию сложными математическими алгоритмами; специальными программами криптографирования; пятью тысячами мощных компьютеров, включенных в систему

²² См. документы по развитию информационного общества до 2030 г.; см. также: Глазьев С.Ю. Теория экономических укладов; Глазьев С.Ю., Харитонов В.В. (ред). Нанотехнологии как ключевой фактор нового технологического уклада в экономике. М., 2009; Перес К. Технологические революции и финансовый капитал: динамика пузырей и периодов процветания / пер. с англ. Ф.В. Маевского; науч. ред., пер. С.Ю. Глазьев, В.Е. Дементьев. М., 2011 (Серия “Современная институционально-эволюционная теория”); Глазьев С.Ю. Конкурентные преимущества российской культуры хозяйствования // Российская государственность в горниле истории: истоки, смуты, возрождение. С. 338–361.

майнинга, между которыми распределена вся совокупность данных. Технология блокчейна делает возможным хранение данных о финансовых операциях, юридических обязательствах, правах собственности, защищает от подлога, взлома и т.д.". Через 5–10 лет "гигантский сдвиг" в экономике, по мнению Грефа, произойдет благодаря блокчейну. Подчеркнуто, что банки заинтересованы в нем больше, чем сами предприниматели. Очевидно, смущает сокращение противоправных сделок²³.

Блокчейн – система, работающая на основе информации, получаемой как сведения о транзакциях между участниками экономических (преимущественно финансовых) отношений, которая называется "биткойн". Транзакции выполняются в определенной валюте – *криптовалюте*. Важно уяснить, о каких формах валюты идет речь в системе блокчейна. Пока разговор сводится к новому виду валюты – криптовалюте.

Проследим точки зрения о блокчейне разных лиц за несколько дней сентября 2017 г. В публикации Г. Матюхина²⁴ видим картинку, о которой сообщают эксперты. Это суждение о том, что за криптовалютами не стоит реальная экономика – движение товаров, паритет покупательной способности, движение капитала, так как они уязвимы для новостей о регулировании и других стрессовых факторов; в разных странах криптовалюта никак не регулируется, вероятно появление общемирового законодательства в этой области; в России все неоднозначно (обложить операции подходящим налогом, запретить их покупку частным лицам). Напоминаем, что Китай запрещает переход на биткойн. Япония тщательно изучает ситуацию (школы соробан).

В этом потоке мнений заметна западная поддержка блокчейна. Финансовый эксперт RT М. Кайзер, ведущий авторской программы "Обзор Макса Кайзера", уверен, что Российская Федерация может занять лидирующую позицию по применению биткойнов XXI в. Делается ссылка на высказывание, что Россия "готова к полному переходу на биткойны..."; Московская биржа намерена создать платформу для торгов криптовалютой; Интернет-омбудсмен Дм. Мариничев считает, что замена реальных денег криптовалютой способна искоренить коррупцию²⁵. Наряду с этим газета "Коммерсант" пишет, что биткойн – "афера

почище тюльпанной лихорадки"²⁶. Нельзя вести бизнес на том, что люди высасывают из пальца, что не контролируется государством. "Лента ру" предупреждает о последствиях распространения "искусственного интеллекта", об увлечении "ментальной арифметикой". Но глава Чикагской биржи опционов Э. Тилли имеет другое мнение: "В России потеплело в отношении биткойна".

Это потепление выражается, уточним, в перераспределении функций между Министерством экономики и Министерством финансов. Наблюдается концентрация полномочий в руках Минфина, отмечает министр экономики М.С. Орешкин. Налоговая, таможенная службы подчинены Минфину. Министерство фактически контролирует все финансовые потоки (14.09.2017 г.). 1 января 2016 г. подписан Закон о вступлении в силу Реестра отечественного программного обеспечения в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 188-ФЗ²⁷. Появляются предложения Минкомсвязи по правилам формирования и ведения этого Реестра.

Для оценки значимости введения системы блокчейна как базовой для "цифровой экономики" в формировании и хранении базы данных, "доступной для всех", необходимо подробнее понять *концепт "биткойн"* – информации, поступающей в блокчейн и образующей цепочку блоков, обновляемых каждые 10 минут. П. Кравченко, канд. юрид. наук, криптограф, учредитель Distributed Lab, дает следующую характеристику системе операций транзакций в блокчейне: "Количество участников неизвестно, участники анонимны, не доверяют друг другу, каждая транзакция должна быть утверждена большинством (это, заметим, при анонимности)". Он считает, что "технологический прорыв в том, что найден математически допустимый способ создания системы, которая работает на этих условиях". Введение этой системы коснется взаимозачетов между финансовыми организациями, государственных реестров, публичных торгов, голосования. Нужно менять и менталитет, и структуру управления, формулировку правил с учетом реальных кейсов (желательно). Для случаев государственного правления таких примеров еще не было. Процесс может занять годы. За это время будут совершенствоваться механизмы обеспечения безопасности, хранения и передачи данных и проч.²⁸

²³ См.: [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://Investprofit.byaj/blochch/> 23 января 2017 (дата обращения: 18.09.2017).

²⁴ См.: URL: http://hi-tech.mai.ru/news/renok-Kriptoalut_prosself

²⁵ См.: Новости. Интернет. 2017. 23 сент.

²⁶ "Биткойн – афера почище тюльпанной лихорадки". Глава JP Morgan предостерег от вложений в криптовалюту // Коммерсант. 2017. 13 сент.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2015. № 27, ст. 3979.

²⁸ См.: URL: <http://com.ua/217\08\25\29600107> (дата обращения: 4.10.2017).

В итоге можно констатировать следующее:

1) концепт “блокчейн” означает наличие цепи информационных сообщений о включении в систему того или иного субъекта с определенными целями финансовых интересов как новой цифровой платформы. Сама по себе “цепь”, как представляется, напоминает уже известные формы цифровых образований — “облако” или “большая система”. Но при этом необходимо уточнить, каков функционал этой цепи. Для каких целей и для кого накапливается информация о пользователях. Кто является собственником этого блокчейна, и какие задачи он ставит перед своей системой. Наконец, сколько (и каких направлений по цели) может быть таких систем;

2) не менее сложным является и концепт “биткоин” — процедура операций входа субъекта в систему: открытая, криптографическая с установлением порядка внесения сведений о себе, анонимная. В каком порядке факт внесения сведений (валюты или документов) в систему блокчейна становится известным или подконтрольным заинтересованным лицам; могут ли эти действия стать объектом спора или опровержения и т.п. При анонимности все это снимается и теряет смысл;

3) в какой валюте могут совершаться действия на этапе биткоина. Если речь идет только о криптовалюте — электронных деньгах для обращений в Интернете, то вся затея приобретает значение спекулятивных операций по купле-продаже фабрикуемых свободно и бесконтрольно так называемых интернет денег для пользователей торговли в Интернет-пространстве. Здесь много вопросов о рисках и безопасности участников этой формы взаимодействия собственников “своего товара”.

Минкомсвязь России представило для обсуждения Концепцию под названием “Программа развития Центр Цифровой (электронной) экономики в РФ до 2035 г.” (название именно так определено). Речь идет о создании платформы от имени гражданского общества “доверенного цифрового пространства” с кардинальным изменением понятия “пользователь”, в структуру которого «попадают не только люди, но и представители “Интернета вещей”» (подключенные устройства), количество которых уже превышает количество людей в разы, а скоро превысит уже и на порядки.

Как видим, разрыв между информатикой и информационными отношениями субъектов права, о чем говорили в начале статьи, не ослабевает, а набирает силу. Программа Минкомсвязи по объему и содержанию обширна и требует специального анализа. Следует отметить, что авторы этой

Программы часто ссылаются на правовые проблемы, которые *должны* быть решены. Однако эти отсылки носят скорее характер заклинаний и призывов без необходимой конкретизации. А меж тем эта Программа затрагивает и такой вопрос, как “цифровой актив”, понимаемый как “специфическая форма собственности и ресурсов, в том числе интеллектуальной собственности, инвестиции в которые повышают капитализацию физического актива и обеспечивают рост денежного потока”²⁹.

Для данной публикации весь набор мнений, а дискуссия еще будет длиться, важен вопрос *правового обеспечения интересов субъектов экономических отношений, вопрос о праве собственности участников процессов “цифровой экономики”; об их идентификации в экономических процессах и о создании условий безопасности*. Названная Программа выводит разговор о “цифровой экономике” далеко за пределы блокчейна.

Но даже в пределах затронутого конкретного вопроса о блокчейне важно уяснить, как повлияет введение этой системы на значение прав собственности субъектов при защите интересов пользователей этой глобальной системой при неясности, какая область экономической деятельности будет ей пользоваться. Не случайно обсуждение проекта закона по блокчейну приостановлено в Государственной Думе РФ. Но в целом для определения судьбы экономики страны в условиях бурного развития инфокоммуникаций управление экономикой, организация системы государственного управления хозяйством страны и обеспечения безопасности при этом прав и интересов субъектов — участников отношений в этой области уже давно требуют внимания к нормативно-правовой основе этой деятельности.

Важнейший вопрос — закон о собственности в Российской Федерации, или закон о правах собственности как на имущество, так и на объекты интеллектуальной собственности. Представляется, что это может быть федеральный

²⁹ Кроме названной позиции к числу цифрового актива авторы Программы относят и такие, как “систематизированный, индексированный контент (цифровые фотографии, анимации, видео, музыка и пр.), доступный для применения; инкапсулированная в сети (Интернет и др.) функциональность; совокупность информации в цифровой форме (совокупность цифровых продуктов) о физическом или виртуальном объекте, процессе, субъекте деятельности, физическом лице, *которая представляет ценность и может быть использована для извлечения добавленной стоимости* (выделено нами); комплекс цифровых продуктов и инфраструктур, процесс использования и изменения которых приводит к формированию добавленной стоимости и новой ценности, в том числе выраженной в денежной форме” (с. 4).

конституционный закон, отвечающий норме ст. 8 Конституции РФ. В поле зрения этого закона, полагаем, должны быть такие формы собственности, как государственная, общественная, корпоративная, коллективная, частная, семейная, личная. Здесь необходимо обобщить исследования по этим вопросам³⁰, учесть экономическую теорию прав собственности Г.К. Гелбрейта и Р. Коуза, а также работы других авторов³¹. Этот вопрос мною был поставлен в докладе на Ученом совете ИГП РАН в январе 2017 г. в плане расширения взаимосвязей других отраслей права России с информационным правом и дальнейшего совместного обсуждения. Однако представители цивилистики убеждены, что Гражданского

кодекса РФ сегодня достаточно и “закона о собственности им не нужно”. Этот пример показывает, насколько сложно преодолевать вызовы современности, в том числе и в области “цифровой экономики”, и что еще предстоит немалый труд в части обеспечения информационной безопасности в сфере отношений, в которых до сих пор информационные проблемы не были так заметны, как в условиях цифрового мира.

Нельзя забывать, что глобалистика в начале своего зарождения позиционировала себя как наука, предотвращающая опасности для общества и человека, что включает широкий круг экономических, социальных, государственно-правовых институтов социума³². Бурный рост информационных технологий выносит на поверхность угрозы и вызовы, которые формируются в процессе решения глобальных проблем развития общества. И эти проблемы не могут обходить внимание специалистов информационного права.

³⁰ См., напр.: Тамбовцев В. Улучшение защиты прав собственности — неиспользованный резерв экономического роста России // Вопросы экономики. 2006. № 1; Капелюшников Р., Демина Н. Влияние характеристик собственности на результаты экономической деятельности российских промышленных предприятий // Там же. 2005. № 2.

³¹ См.: Васянина У.Л. Критерии управления публичными доходами в Российской Федерации // Государство и право. 2016. № 8. С. 87–91.

³² См.: Марченко М.Н. Государство и право в условиях глобализации.