

ПРАВОВАЯ ИНФОРМАТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ОТРАСЛЯМИ ЭКОНОМИКИ

Запольский С.В.*

Ключевые слова: законотворчество, законы, исполнительная власть, правительство, органы отраслевого управления, контроль, надзор, мониторинг, аудит, правоохранительные органы, статистика, предприятия, корпорации.

Аннотация.

Цель работы: совершенствование научно-методической базы теории правового регулирования экономических отношений в информационном обществе.

Метод: системный исторический анализ информационных отношений, складывающихся в сфере экономического управления, как предмета информационно-правового регулирования и средства оптимальной организации самого процесса государственного и корпоративного управления экономическим развитием.

Результаты: обосновано разделение информационных отношений в рассматриваемой сфере на прямые и обратные: прямыми являются отношения по нормотворчеству и доведению актов управления до их адресатов, обратными — по сбору и обработке информации о соблюдении законности и хозяйственных результатов; одним из недостатков порядка подготовки законов, по мнению автора, является превалирование мнения исполнительной власти над волеизъявлением представительных органов и позицией экспертно-аналитического сообщества, политических и общественных организаций, а также изъяны в законотворческой технике; контроль, надзор, мониторинг и аудит рассматриваются как объединенные одной целью применения, но юридически различные способы сбора, обработки и реализации экономико-правовой информации, касающейся народного хозяйства; следует более эффективно использовать особенности этих форм движения обратной информации, механизм которого целесообразно строить на данных государственной статистики, на других информационных источниках, включая средства массовой информации и др.; высказывается мнение о нецелесообразности сведения всех обратных связей только к контролю; сделан вывод о том, что правовая информатика должна войти в круг инструментов государственного управления экономикой как неотъемлемая часть этого механизма.

DOI: 10.21681/1994-1404-2021-1-04-12

Правовая информатика — весьма широкое понятие, означающее, помимо прочего, механизм оборота информации, необходимой для функционирования органов власти и управления, деятельности организаций производственного и непроизводственного секторов экономики, выполнения контрольными, правоохранительными и юрисдикционными органами возложенных на них функций.

Правовая информатика в этом смысле отличается от правовой информации тем, что носит императивный характер, обязательность принятия и исполнения, приобретает законом определенные формы, обладает способностью отражать юридическое значение действий ее адресатов. Отношения, складывающиеся в сфере правовой информатики [6], по их управленческой природе можно подразделить на *прямые*, т. е. исходящие от органов государственного управления общей и специ-

альной компетенции — законы, акты Президента, Кабинета министров, министерств и ведомств, и *обратные* — разнообразную отчетность, акты контроля и надзора, информацию, собираемую другими органами управления, включая средства массовой информации, и др.

В этих информационных потоках главную роль играет предприятие, корпорация, бюджетное учреждение и другие участники экономического оборота — *юридические лица*. Заметим, что в ходе изменений экономической политики деление на производственные и бюджетные (непроизводственные) организации постепенно утрачивает свое значение; и те и другие обладают всей полнотой информационной и управленческой правосубъектности, а не дифференцируются в сфере правоприменения и на унифицированных началах входят в состав (систему) отраслей экономики [10]. Правовая информатика создает общий юридический режим существования и развития отраслей, всех входящих в них организаций.

* **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

Отрасль экономики — основное структурное образование народного хозяйства, сложившееся в ходе индустриального развития СССР и пришедшее в существование трансформированном виде в экономику России. Основные изменения, произошедшие с отраслями экономики в связи с переходом на принципы постсоветского хозяйствования, сводятся к отказу от *административного* распорядительства, свойственного плановой экономике СССР, и к широкому использованию экономического регулирования хозяйственной самостоятельности предприятий и производственных структур. Это вызвало существенную перестройку системы органов управления экономикой, в том числе отказу от принадлежности предприятий к тому или иному министерству с «подключением» к министерскому планированию, материально-техническому снабжению, финансированию, управлению трудовыми ресурсами и другим институтам планового управления. В настоящее время, за малым исключением, предприятия, близкие по характеру производства, объединяются либо в так называемые горизонтальные комплексы, либо в вертикально интегрированные структуры [9].

Информационные отношения, складывающиеся в ходе управления отраслями в настоящее время, не могут не отличаться от информационных потоков, присутствующих в отраслях при наличии министерства (центра отрасли), администрирующего вверенную ему совокупность предприятий. Эти изменения продиктованы новой ролью органа отраслевого управления — государственной корпорации, холдинга, компании с преобладающим государственным участием, включающей в себя ряд предприятий. Поскольку в новых организационных структурах все информационные потоки естественным образом делятся на *прямые*, исходящие от органа управления, и *обратные*, связывающие хозяйственный субъект с органом управления, обратимся вначале к изменениям, произошедшим в прямых информационных отношениях [5].

Для предприятия в прошлом наиболее характерной чертой было подчинение (подведомственность) органу отраслевого управления. Соответственно, прямым управленческим отношениям прежде всего была присуща *директивность* полученной информации. Министерство имело право и несло обязанность административно регулировать деятельность предприятия, иного хозяйственного органа. Это предполагало, во-первых, требование исполнения актов высших органов власти, которые, как правило, доводились до мест приказом по отрасли. Во-вторых, решения самого органа управления отрасли несли, как правило, императивную нагрузку и возлагали на предприятия не только плановые задания, но и управленческие обязанности, обеспечиваемые различными мерами юридической ответственности. Третий вид информационного администрирования — легитимизация действий и решений администрации предприятия — дача разрешений на принятие мер, которые, по существу, входят в полномочия должностных лиц предприятия.

Отметим, что сложившийся тогда стиль управления обеспечивал своеобразную «информационную колыбель» — возможность получения предприятием подавляющей части управленческой информации без критической доработки, оценки эффективности. Если к этому присовокупить бланкетность практически всех хозяйственных договоров, заключаемых предприятиями с контрагентами, применение вышестоящими органами принципа «не можешь — научим, не хочешь — заставим», то обосновать вывод об *информационном «иждивенчестве»* хозорганов в плановой экономике не будет казаться жестким. Конечно, речь шла о правовой информатике и не касалась технической и экономической политики, хотя и здесь элементы косности были заметны. Можно предположить, что информационное поле, сложившееся после принятия в 1979 г. постановления Правительства № 695¹ во взаимоотношениях органов отраслевого управления и предприятий, объединений, других субъектов хозяйствования, в конечном счете, развалило к середине восьмидесятых годов советскую экономику.

Впору, отчасти вернувшись, задаться вопросом — что понимается под термином «управленческая информация»? На взгляд автора, этим понятием охватывается регулятивный потенциал, заложенный в той или иной структуре управления социальными или экономическими процессами, материализуемый в конкретных планах, программах, административных или финансово-распорядительных актах органа, уполномоченного на руководство хозяйственной системой. В той мере, в какой информация служит управлению, она сама воплощает в себе управленческое воздействие, оформляемое теми или иными техническими средствами, включающими в свой круг и цифровые технологии, внедряемые ныне.

Отсюда следует, думается, важный вывод о том, что никакого иного прямого управленческого воздействия, кроме как *информационно-правового*, не существует, а, следовательно, совершенствование управления тождественно совершенствованию правовой информатики. В этом смысле изменения, произошедшие в сфере правовой информатики, коренным образом преобразовали управление отраслями народного хозяйства. Упразднение отраслевых министерств (за исключением Минпромторга), ориентация на вертикально-интегрированные хозяйственные структуры, появление ряда государственных корпораций и главное — придание первичному звену народного хозяйства правового статуса, зависящего от формы собственности на средства производства, придали управленческой информации новый облик, свободный от этикетического воздействия, но задающий вместо директивных указаний условия и правила хозяйственной деятельности.

¹ Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР «Об улучшении планирования и усилении воздействия хозяйственного механизма на повышение эффективности производства и качества работы» от 12 июля 1979 г. № 659 // СП СССР. 1979. № 18. Ст. 118.

Правовой режим налогообложения, ценообразования, таможенного регулирования, кредитования, капиталовложений, управления трудовыми ресурсами и другие стороны хозяйствования получили *информационное обеспечение*, основанное на законе, причем законе, распространяющемся на все отрасли и регионы страны, исключая привилегии и приоритеты отдельных секторов экономики, кроме тех, которые предоставляются в интересах всего народного хозяйства; обеспечивается соответствие актов исполнительных органов федеральным и региональным законам; права первичного звена народного хозяйства защищены судом, прокурорским надзором и контролем. Иначе говоря, создана достаточно совершенная система правовой информатики, способная конкурировать с аналитическими системами развитых мировых экономик [2].

Однако никакая, самая совершенная информационная система не в состоянии решать свои задачи без качественного информационного контента. К сожалению, приходится признать постоянное снижение юридического качества управленческих решений и, прежде всего, качества федерального законодательства. Энергичный и конструктивный подход к подготовке законов, характерный для начала постсоветского периода, не был поддержан и развит впоследствии. Федеральный законодатель сбил на мелкотемные попытки вдохнуть жизнь в неработающие экономикоправовые конструкции вместо обращения внимания на негативные тенденции в развитии народного хозяйства, на решение частных вопросов.

Неэффективность государственного управления экономикой — слишком объемная тема для отдельной статьи. Глядя на проблему с технологической стороны, можно предположить, что качество правовой информатики предопределено во многом характером выбора предметов, разрабатываемых законопроектов и недостатками в их подготовке.

Одной из важнейших причин неэффективности служит то, что подавляющая часть законопроектов готовится исполнительными органами власти и представляется в Государственную Думу правительством; в иных случаях Кабинет Министров представляет заключение по законопроекту, во многом определяющее судьбу инициативы. Дело даже не в том, что этой практикой отсеивается участие многих заинтересованных в законотворчестве организаций и движений. Более значимо отступление от *принципа разделения* государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, закрепленного в статье 10 Конституции РФ. Приоритет исполнительной власти, сложившийся с тех далеких времен, когда депутаты дореволюционных Дум требовали «ответственного министерства» (на нашем языке правительства), продолжает влиять на законодательство, остающееся более продуктом исполнительной власти, нежели законодательной. Речь, конечно, идет не о том или ином конкретном законе, но о законодательной политике в целом. Вряд ли можно считать оптимальным то, что по инициативе Президен-

та РФ и Правительства РФ принимается из года в год не менее 58% всех принятых Государственной Думой законов [13].

Вне сомнения, именно правительство обладает главным массивом информации о состоянии экономики, о социальных и политических процессах, текущих в российском обществе. Казалось бы, кому, как не Правительству, осуществлять основные меры по управлению социальной и экономической жизнью страны? Однако конституционные положения по разделению властей (ст. 10 Конституции РФ) требуют акцента на слове *осуществляют*, но не планируют и не программируют государственное управление. Это уже прошедший этап, когда Совнарком СССР и Совмин СССР были сосредоточением всей власти при декоративном Верховном Совете СССР. Текущий этап политической истории требует несравненно большего участия Федерального Собрания РФ и в первую очередь Государственной Думы в формировании программы законопроектных и законодательных работ. И коли роль Правительства не может умаляться, возможно, имело бы смысл ввести в практику поручения Думы и Совета Федерации Правительству на подготовку законопроекта, а не наоборот, как это фактически имеет место сейчас.

В этом свете крайне позитивно следует оценивать нововведение, появившееся в Конституции РФ в 2020 г., о том, что исполнительная власть осуществляется Правительством РФ под общим руководством Президента РФ (ст. 110 Конституции РФ), чем, думается, будут откорректированы функции Кабинета Министров как органа власти, реализующего свою компетенцию преимущественно в сфере руководства министерствами и ведомствами (ч. 3 ст. 110 Конституции РФ) и осуществляющего свои функции исполнительными и распорядительными способами, а не законотворчеством. Нетрудно догадаться, что любой законопроект, вышедший из стен Правительства, будучи результатом работы того или иного министерства (агентства, службы), не может не нести на себе печать ведомственного интереса и тем самым дистанцироваться от общегосударственной потребности в законодательном решении соответствующего вопроса. В руках Кабинета Министров есть важнейший механизм формирования экономической и социальной атмосферы в стране — разработка и представление в Государственную Думу Федерального бюджета и иные исключительные полномочия (ст. 114 Конституции РФ). Представляется, что слишком глубокая вовлеченность Правительства в законотворчество, отвлекая его аппарат от других функций и облегчая жизнь депутатскому корпусу, в конечном счете создает «порочный круг» в законотворчестве и входит в диссонанс с полномочиями Федерального Собрания РФ.

Справится ли Федеральное Собрание и его палаты с огромным объемом информации, требующей анализа для подготовки того или иного законопроекта, особенно если это фундаментальный закон, а не поправки к действующим законам? Но прошлое подсказывает, что такие объемные и важные акты, как Налоговый кодекс

и Бюджетный кодекс, в качестве законопроектов имеют местом рождения именно Государственную Думу. И здесь вырисовывается проблема *информационной недостаточности* российской представительной власти, которую можно назвать и несостоятельностью, и большая зависимость комитетов государственной власти от органов исполнительной власти в этих вопросах и опасность освещения тех или иных потребностей управления экономикой в нужном для исполнительной власти свете. Чем, например, объяснить, что новая редакция Кодекса об административных правонарушениях, действовавшего до января 2020 г., вопреки заверениям Правительства о смене самой концепции этого акта, ничем существенно не отличается от действующей редакции, вобравшей в себя весь негатив административного хаоса, царящего в стране?

Для решения проблемы *качества информации*, лежащей в основе законодательства и законодательных актов как таковых, следует обратиться к мотивам и целям законодателя. К сожалению, в нашей стране за долгий период становления государственной власти сложилась и укрепились презумпция суровости, императивности и жесткости закона и любой правовой информации, исходящей от власти. На эту историческую презумпцию за годы советской власти наложилась позитивная обязательность и неоспоримость нормативных актов власти (поэтому нормотворчество сконцентрировалось в руках Правительства — СНК). Любой акт, исходящий от СНК — СМ в советский период, содержал новые ограничения, меры ответственности, обязанности, но главное — налагал на адресатов не только правовые, но и политические требования совершения соответствующих действий, достижения результатов и прочее. За редким исключением, правительственными постановлениями осуществлялось юридическое и внеюридическое принуждение к позитивному поведению — и это совершенно естественно для концепции управления в советское время, построенной на подчинении всех субъектов экономической и социальной жизни руководящему центру, буквально диктующему свои императивные требования. Как показала история нашей страны, продолжительное время такой стиль управления (назовем его *этатическим*) был не только приемлем, эффективен, но и необходим — вспомним войну и восстановление народного хозяйства. Но с известного времени *этатическое* управление стало все больше и больше демонстрировать свои недостатки и неэффективность.

С реконструкцией социально-экономической формации в начале 90-х годов прошедшего века стиль управления существенно изменился, а управленческое воздействие преследует цель побуждения трудовых коллективов как производственной, так и непроизводственной сфер экономики к саморазвитию, конкуренции и совершенствованию через экономические стимулы и интересы, а государственный интерес рассматривает как кумулятивный, складывающийся из результатов отдельных предприятий и отраслей.

Далеко не случайно первичное звено производства рассматривается как основное, решающее проблемы экономического роста. На этом фоне особенно диссонирующими аккордами становятся законодательные акты, воплощающие реликтовые всплески имперской мудрости, которыми, как правило, реализуется управленческий интерес по созданию благоприятных условий для административной [3] прослойки. Примером таких решений следует назвать «регулятивную песочницу» — попытку внести дезорганизацию в механизм управления отраслями путем предоставления льгот и изъятий из единообразного режима хозяйствования отдельных предприятий по непредсказуемым и, скорее всего, субъективным критериям².

Резюмируя эту часть изложения, следует заметить, что управленческая информатика нуждается в собственных механизмах обеспечения соответствия требованиям, задачам и стилю управления. Наряду с традиционными — кодификация, справочные информационные службы и фонды, — потенциально большой эффект ожидается от цифровизации, средствами которой будет формироваться новый правовой феномен: устранение из цикла управления профессиональных менеджеров, создающих информационные лагуны, и дезорганизующих экономическое развитие.

Следует признать правовую информатику неотъемлемой частью механизма как государственности, так и корпоративного управления экономическим развитием, имеющей свою организационную форму, принципы функционирования и цели осуществления. Развивающийся процесс перехода на цифровую экономику целесообразно понимать как существенное изменение механизма *управленческой правовой информатики*.

Если правовое воздействие на товаропроизводителей рассчитано на соответствующую реакцию адресата тех или иных управленческих инициатив, то его (товаропроизводителя) реакция, проявляющаяся в виде конкретных хозяйственных решений, также является предметом и объектом правовой информатики. Здесь имеются в виду разнообразные «*обратные связи*» (Н. Винер) хозяйственного органа с управляющими центрами.

Традиционно обратные связи понимаются как контроль вышестоящего органа, налоговых, инспекционных и других органов государства. В последнее время сюда же встроились и специальные подразделения органов вертикально интегрированных структур. Насколько соответствует задачам получения объективных данных о состоянии дел в экономике сведение всех обратных связей к контролю?

Контроль, будь он технологическим, финансовым, операционным, исполнительским или иным другим, в конечном счете предполагает возникновение некоего дополнительного лица, полномочного на изъятие, фикс-

² Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 250-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

сирование, документирование фактических данных, характеризующих состояние производства, и трансформацию полученных данных в юридически значимый документ оценочного характера, способный вызывать ту или правоохранительную реакцию или организационные, кадровые и другие последствия. Полномочиям этого должностного лица корреспондирована обязанность администрации проверяемого хозоргана подвергнуться контролю — выдать документы, иную информацию, дать пояснения и др. Налицо особые, а именно контрольные *информационные правоотношения* представительно-обязывающего типа.

Контроль, несомненно, обладает рядом достоинств и преимуществ. Здесь и оперативность, и углубленная специализация контролеров, и возможность пресечения противоправной деятельности. На стороне контроля — использование сложившихся и закреплённых законодательно процедур осуществления контроля, возможность обжалования, в том числе и в судебном порядке, результатов проверки. Несомненно, контроль был и остается главной информационно-правовой конструкцией, обеспечивающей потребность обратных связей.

Чем же вызвано появление параллельных контролю других информационных средств, число которых медленно, но постоянно растет? В нашей стране еще до начала XX в. произошло разделение государственного контроля и надзора (в первую очередь прокурорского). Впоследствии в силу усложнения экономической жизни возникают и преобразуются самые различные структуры и органы, взять хотя бы советские контрольные органы — рабоче-крестьянская инспекция, наркомат госконтроля, партийно-государственный контроль, народный контроль, каждый из которых существенно отличался от предыдущих. В отраслях народного хозяйства за годы сменилось множество инспекционных органов. В постсоветское время бремя проведения проверок было возложено на еще больший круг агентств, служб, непосредственно на некоторые министерства, был учрежден высший контрольный орган — Счетная Палата и контрольно-счетные органы субъектов федерации.

Необходимо отметить два взаимосвязанных момента. Представляется, что в силу недостаточной информационной эффективности контроля мы не должны продолжать руководствоваться ленинским лозунгом «Социализм — это контроль и учет» и более не понимать контроль как всю систему органов управления. И второе — особенности экономики в современный период требуют использования информационных технологий, «вмонтированных» в хозяйственные отношения и тем самым обладающих большей эффективностью. Одна из них — *финансовый мониторинг*, пришедший из-за границы, но нашедший здесь и развитие, и национальную специфику. В России это механизм предотвращения обналичивания безналичных денежных средств или вывода их за пределы страны, а также борьба с финансированием терроризма. Ряд попыток доказательства

относимости финансового мониторинга к контролю, думается, успеха не имели прежде всего потому, что финансовый мониторинг ведется без использования представительно-обязывающего механизма, путем оперативного наблюдения за совершением финансовых операций [11, 12].

Трудно доказуема относимость к контролю и такого вида информационной деятельности, как *аудит*, осуществляемый, как правило, в интересах собственника предприятия или партнеров коммерческого товарищества с целью получения достоверных данных об экономическом положении хозяйствующего субъекта. И в том случае, когда проводится обязательный аудит по решению суда, предметом проверки служит не столько правоохранительный аспект, сколько коммерческое благополучие субъекта хозяйствования.

Не пытаясь принять участие в многолетней дискуссии о соотношении контроля и надзора, нужно заметить, что *надзорные органы* по своим задачам и функциям существенно дистанцированы от органов контроля тем, что надзору предоставлены, как правило, собственные юрисдикционные полномочия, чего у органов контроля не наблюдается. Надзорная деятельность, возложенная на агентства и службы, ведется в режиме инспектирования в *меньшей* мере деятельности, соответствующей администрированию; в *большей* — реальному состоянию поднадзорных объектов при наличии предварительных данных о тех или иных нарушениях или угрозах.

Особое место занимает *надзор, осуществляемый органами прокуратуры*. Созданная несколько веков назад как служба безопасности прокуратура неоднократно меняла функции и цели своей деятельности вплоть до наших дней, став органом наблюдения за соблюдением режима законности и применения специфических мер прокурорского реагирования на факты нарушения закона во всех сферах правонарушения, но с существенным креном в сторону уголовно-процессуальной деятельности. Прокурорский (общий) надзор следовало бы рассматривать как метод осуществления информационной деятельности, касающейся соблюдения законов и других правовых актов в ходе их применения. Управленческую нагрузку в действиях прокуратуры отыскать несложно, но такая носит сопутствующий, параллельный характер.

Следует также заметить, что надзорные функции нередко соседствуют в компетенции органов управления с основными функциями и задачами — в том случае, когда тот или иной орган обладает возможностями получать и отрабатывать соответствующую информацию, не прибегая к специальным проверкам и обследованиям. В стране также действует большое количество органов с властными полномочиями, осуществляющих надзор за опасными производствами, состоянием природной среды, соблюдением прав и интересов граждан и в других сферах. Хотя законодатель не всегда воспринимает грань между надзором и контролем, в большинстве случаев эта грань все же присутствует. С

учетом того, что закон, иной нормативный правовой акт есть воля государства и концентрированное изложение его политики, именно информация о соблюдении законности в конечном счете составляет квинтэссенцию обратных связей. В качестве примера можно было бы привести соотношение компетенции ФНС как органа налогового контроля и налоговой полиции, ныне упраздненной, как органа налогового надзора.

Поскольку контроль есть не что иное, как *информационная процедура*, ориентированная на получение сведений фактического характера о состоянии дел на подконтрольном объекте, его следует рассматривать как этап, противоположный надзору по целям и задачам. В ходе контроля проверяется полнота исполнения должностными лицами подконтрольного объекта (предприятия, организации, органа управления) возложенных на них обязанностей, а также полнота использования ими прав и полномочий. Если надзорная деятельность призвана зафиксировать отступления от законности и имеющихся правил решения в объективном смысле, то контроль своим объектом видит субъективные права и обязанности (компетенцию) должностных лиц.

Мониторинг. Это понятие вошло в юридическую практику относительно недавно, в связи с возникновением необходимости пооперационного наблюдения за криминализированными сферами экономической жизни, прежде всего, с противоправными действиями в сфере денежного обращения. Существо мониторинга состоит в сборе и анализе информации о денежных и связанных с ними операциях, относящихся к сомнительным (подозрительным) сделкам по субъекту их совершения, характеру операций, правовой природе и другим признакам. Соответственно, осуществление мониторинга предполагает анонимность, бесконтактность наблюдения и получение доступа к интересующей информации по ходу совершения денежных сделок, что не предполагает существования специального правового режима взаимоотношения органа мониторинга с наблюдаемым субъектом. В сущности, мониторинг — наиболее эффективный инструмент наблюдения в области обратных связей, и его применение ограничено только техническими возможностями и законоположениями о коммерческой тайне.

В перспективе средствами мониторинга с привлечением современных числовых технологий, возможно, будут осуществлять наблюдение за сохранностью и эффективным использованием природных объектов, строительством, движением материальных ценностей и другими технологическими процессами. Мониторинг уже успешно применяется в управлении транспортом, в ходе проведения выборов, при проведении массовых мероприятий. Есть все основания рассматривать мониторинг как наиболее перспективную информационную процедуру, отличную от надзора и контроля. Это же относится к информационной процедуре, вытекающей из корпоративных отношений — *аудиту*, который нередко включают в круг контрольных отношений.

Заметим, что аудит осуществляется вне сферы государственного принуждения (как уже сказано выше, аудит Счетной палаты РФ и контрольно-счетных органов субъектов Федерации есть проявление прав собственности государства на федеральный и региональный бюджеты соответственно). Аудит в своей основе носит «горизонтальный» характер, его результаты влекут корпоративные правовые последствия, его целью служит поддержание или восстановление режима эффективного распоряжения материальными и финансовыми ресурсами корпоративной структуры. Хотя аудит тесно соприкасается и переплетается с финансовым и другими видами контроля, выделение аудита в отдельное и юридически самостоятельное направление информационного обеспечения экономического управления представляется весьма важным для повышения значения аудита, особенно в сфере функционирования крупных вертикально агрегированных хозяйственных структур.

Пониманию выше затронутой «великой четверки» (*надзора, контроля, аудита, мониторинга*) как всеобъемлющего и замкнутого круга каналов получения органами власти и управления информации в режиме обратных связей препятствует то, что нередко эта информация происходит от средств массовой информации, от оперативной деятельности правоохранительных органов, из расследования уголовных дел, из других источников. Нередко эти каналы даже более оперативны и эффективны, нежели вышеназванные.

Сверхважное значение имеют *данные государственной статистики* [7, 8], в которой отдельные формы и состояния обретают силу закономерностей и тенденций. Представляется, что вся правоохранительная и аналитическая деятельность в сфере экономической информации должна в своей основе иметь именно статистические данные. «Сегодня налицо дефицит информации. Следовательно, статистика во всем мире — это все, что угодно, кроме самой статистики. На самом деле статистика — это достоверные факты, которые практически устанавливаются так, как устанавливается истина в суде» — пишут ученые-экономисты, оценивая положение дел в сфере статистики [1].

Подобное можно сказать и о других каналах информации, формально не охватываемых «великой четверкой». Можно предположить, что, сводя все обратные информационные потоки к контролю, мы впадаем в логическую ошибку, подменяя множественное единичным и тем самым обедняя и «элементаризируя» сложное информационное и экономико-политическое явление. Поэтому-то обречены на неуспех попытки подготовить приемлемый законопроект о контроле, предпринимаемые раз от раза заинтересованными ведомствами. Предметом закона в этой области должны стать все основные информационные потоки, обслуживающие обратные связи, а не только контроль. Скорее всего, речь может идти о консолидации многих информационно-правовых конструкций, в том числе *методом отражения* содержания

ряда действующих федеральных законов в той мере, в какой эти законы затрагивают обратные информационные отношения. Скорее всего, речь может идти не о федеральном законе, регламентирующем контроль, а о регламентации всех или большей части существующих информационных каналов обратной связи в сфере управления; недооценка иных, нежели контроль, способов получения информации примитивизирует управление, искажает действительную картину происходящего в экономике.

Обращает на себя и то, что в стране отсутствует официальный (легальный) центр обработки всего массива информации, полученной методом обратных связей. Прокурорский, банковский, специализированный надзор «обслуживает» уполномоченные органы, аудит и мониторинг реализуются в сугубо ведомственном порядке, контроль носит отраслевой характер, большая доля информации, полученной в ходе деятельности правоохранительных органов, оседает в закрытых базах данных; межведомственные связи в этой сфере по обмену информации, несмотря на многие предпринимавшиеся в прошлом меры, слабы и малоэффективны.

Думается, есть основания поставить вопрос о создании механизма концентрации разнообразной и разнородной экономико-правовой информации в едином фонде. В сущности, этой работой с переменным успехом занимается Счетная Палата РФ, собирая и анализи-

руя опыт финансового контроля, который достаточно близок и к надзору, и к статистике, и к аудиту, и к оперативной и следственной информации, и к мониторингу. Речь идет не об оруэлловском «Большом Брате», а об экономическом распоряжении дорогами в получении сведениями, которые в настоящее время безнадежно устаревают, теряют *актуальность* [4] и бесследно исчезают. Безусловно, в этом случае актуальность приобретает проблема дискреции в оценке полученных данных, но и сейчас далеко не каждое правонарушение вызывает охранительную реакцию и, кроме того, общество и государство должны получить более диверсифицированную шкалу мер правового реагирования на экономические правонарушения, нежели сейчас.

Завершая рассмотрение предмета правовой информатики, подчеркнем ее производность от механизма правового регулирования, действующего в стране, и зависимость от тенденций и перспектив совершенствования этого механизма. В конечном счете речь идет о повышении *качества, достоверности* и «чистоты» информации, лежащей в основе законопроектов, принимаемых Федеральным Собранием, и обеспечении всех правообладателей, правоприменителей и правоохранителей полными и недвусмысленными сведениями о правовой среде их деятельности, их правах, обязанностях и долженствованиях во всех сферах экономических и политических отношений.

Литература

1. Болдырев Ю., Абрамов М., Бочаров М., Кашин В., Симчера В. Экономика России: что происходит и что делать. М.: Экономика, 2019. 319 с. ISBN 978-5-282-03524-7.
2. Жарова А. К. Теоретические основания правового регулирования создания и использования информационной инфраструктуры в Российской Федерации : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.13. М., 2020.
3. Запольский С. В. Эффективность администрирования в управлении экономикой // Правовая информатика. 2017. № 3. С. 4—13. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-3-04-13.
4. Ловцов Д. А. Системология правового регулирования информационных отношений в инфосфере : монография. М.: РГУП, 2016. 316 с. ISBN 978-5-93916-505-1.
5. Ловцов Д. А. Системологические основы эффективного правового регулирования информационных отношений в инфосфере // Мониторинг правоприменения. 2020. № 1(34). С. 37—44. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-37-44.
6. Ловцов Д. А. Теоретические основы системной информатизации правового регулирования // Правовая информатика. 2019. № 4. С. 12—28. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-4-12-28.
7. Ловцов Д. А., Богданова М. В., Лобан А. В., Паршинцева Л. С. Статистика (компьютеризированный курс) / Под ред. проф. Д. А. Ловцова. М.: Рос. гос. ун-т правосудия, 2020. 400 с. ISBN 978-5-93916-834-2.
8. Ловцов Д. А., Богданова М. В., Паршинцева Л. С. Пакеты прикладных программ для многоаспектного анализа судебной статистической информации // Правовая информатика. 2017. № 1. С. 28—36. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-1-28-36.
9. Михайлов Н. И. Правовое моделирование корпоративных комплексов (интегрированных структур) : монография. М.: ИГП РАН, 2016. 160 с. ISBN 978-5-8339-0168-7.
10. Мошкова Д. М. Правовое регулирование финансирования образовательных и научных организаций: вопросы теории и практики : монография. М.: РФ-Пресс, 2015.
11. Новиков О. В. Информационная роль бухгалтерского (финансового) учета в Российской Федерации // Правовая информатика. 2017. № 4. С. 62—66. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-4-62-66.
12. Прошунин М. М. Финансовый мониторинг. М.: Статут, 2009.
13. Черный Ю. А. Некоторые характеристики федерального законодательного процесса в 1994—2011 гг.: статистический материал. М.: НИУ «ВШЭ», 2013. 52 с.

Рецензент: **Исаков Владимир Борисович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, действительный государственный советник Российской Федерации 1 класса, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Москва, Россия.
E-mail: visakov@hse.ru

LEGAL INFORMATICS AND MANAGING ECONOMIC SECTORS

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

Keywords: law-making, laws, executive power, government, industry branch governing bodies, control, oversight, monitoring, audit, law enforcement agencies, statistics, enterprises, corporations.

Abstract.

Purpose of the work: improving the scientific and methodological basis for the theory of legal regulation of economic relations in the information society.

Methods used: a systemic historical analysis of information relations in the sphere of economic management as a subject of information and legal regulation and a means of optimal organisation of the process of government and corporate management of economic development.

Results obtained: a justification is given for dividing information relations in the considered area into direct and inverse ones: the direct ones are those concerning rule-making and communicating management instruments to their addressees, the reverse ones, concerning the collection and processing of information on compliance with the law and economic results; one of the shortcomings of the law drafting procedure is, in the author's opinion, the dominance of the opinion of executive power over the will of representative bodies and the position of the expert and analyst community, political and public organisations as well as flaws in the law-making technique; control, oversight, monitoring and audit are considered as united by one application purpose, but legally different ways of collecting, processing and implementing economic and legal information relating to the national economy; it is needed to use more efficiently the features of these forms of reverse information transfer whose mechanism it is would be advisable to build on government statistics data and other information sources, including the media, etc.; an opinion is expressed about the inexpediency of reducing all feedback to control only; a conclusion is made that legal informatics should become a tool of government management of the economy as an integral part of this mechanism.

References

1. Boldyrev Iu., Abramov M., Bocharov M., Kashin V., Simchera V. *Ekonomika Rossii: chto proiskhodit i chto delat'*. M. : Ekonomika, 2019. 319 pp. ISBN 978-5-282-03524-7.
2. Zharova A. K. *Teoreticheskie osnovaniia pravovogo regulirovaniia sozdaniia i ispol'zovaniia informatsionnoi infrastruktury v Rossiiskoi Federatsii* : avtoref. diss. ... d-ra iurid. nauk: 12.00.13. M., 2020.
3. Zapol'skii S. V. *Effektivnost' administrirovaniia v upravlenii ekonomikoi*. Pravovaia informatika, 2017, No. 3, pp. 4-13. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-3-04-13.
4. Lovtsov D. A. *Sistemologiiia pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere* : monografiia. M. : RGUP, 2016, 316 pp. ISBN 978-5-93916-505-1.
5. Lovtsov D. A. *Sistemologicheskie osnovy effektivnogo pravovogo regulirovaniia informatsionnykh otnoshenii v infosfere*. Monitoring pravoprimeneniia, 2020, No. 1(34), pp. 37-44. DOI: 10.21681/2226-0692-2020-1-37-44.
6. Lovtsov D. A. *Teoreticheskie osnovy sistemnoi informatizatsii pravovogo regulirovaniia*. Pravovaia informatika, 2019, No. 4, pp. 12-28. DOI: 10.21681/1994-1404-2019-4-12-28.
7. Lovtsov D. A., Bogdanova M. V., Loban A. V., Parshintseva L. S. *Statistika (komp'iuterizirovannyi kurs)*, pod red. prof. D. A. Lovtsova. M. : Ros. gos. un-t pravosudiia, 2020, 400 pp. ISBN 978-5-93916-834-2.
8. Lovtsov D. A., Bogdanova M. V., Parshintseva L. S. *Pakety prikladnykh programm dlia mnogoaspektnogo analiza sudebnoi statisticheskoi informatsii*. Pravovaia informatika, 2017, No. 1, pp. 28-36. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-1-28-36.
9. Mikhailov N. I. *Pravovoe modelirovanie korporativnykh kompleksov (integrirovannykh struktur)* : monografiia. M. : IGP RAN, 2016, 160 pp. ISBN 978-5-8339-0168-7.

10. Moshkova D. M. Pravovoe regulirovanie finansirovaniia obrazovatel'nykh i nauchnykh organizatsii: voprosy teorii i praktiki : monografiia. M. : RG-Press, 2015.
11. Novikov O. V. Informatsionnaia rol' bukhgalterskogo (finansovogo) ucheta v Rossiiskoi Federatsii. Pravovaia informatika, 2017, No. 4, pp. 62-66. DOI: 10.21681/1994-1404-2017-4-62-66 .
12. Proshunin M. M. Finansovyi monitoring. M. : Statut, 2009.
13. Chernyi Iu. A. Nekotorye kharakteristiki federal'nogo zakonodatel'nogo protsessa v 1994-2011 gg.: statisticheskii material. M. : NIU "VShE", 2013, 52 pp.