

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО, ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО, СЕМЕЙНОЕ ПРАВО; МЕЖДУНАРОДНОЕ ЧАСТНОЕ ПРАВО

CIVIL LAW; BUSINESS LAW; FAMILY LAW; PRIVATE INTERNATIONAL LAW

Научная статья

УДК 346.1

DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.15.6

Королёва Анна Николаевна

Самарский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, Самара, Россия, ankoroleva2020@mail.ru

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ НОВОГО ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО УКЛАДА И ФОРМИРОВАНИЯ РЫНКОВ НАЦИОНАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ

Аннотация. Целью работы является разработка модели правового регулирования стратегического планирования субъектов публичной власти в условиях нового технологического уклада. Сделаны выводы о необходимости создания цифровой платформы нормативных правовых актов и документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, цифровизации института оценки регулирующего воздействия (цифрового тестирования проектов нормативных актов, использования аналитических методов расчета последствий принятых актов, в том числе прогнозируемого влияния на социально-экономическое развитие региона и муниципалитетов), совершенствования системы выявления административных барьеров, создания цифрового «единого окна» защиты прав и др.

Ключевые слова: стратегическое планирование, публичная власть, цифровая экономика, Национальная технологическая инициатива, цифровой рынок, новый технологический уклад

Для цитирования: Королёва А.Н. Правовые аспекты трансформации стратегического планирования в условиях нового технологического уклада и формирования рынков национальной технологической инициативы / А.Н. Королёва // Вестник Института права Башкирского государственного университета. – 2022. – № 3. – С. 42–49. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.15.6.

Original article

Koroleva Anna Nikolaevna

Samara Law Institute of the Federal Penal Service, Samara, Russia, ankoroleva2020@mail.ru

LEGAL ASPECTS OF STRATEGIC PLANNING TRANSFORMATION IN THE CONTEXT OF A NEW TECHNOLOGICAL ORDER AND FORMATION OF NATIONAL TECHNOLOGICAL INITIATIVE MARKETS

Abstract. The aim of the work is to develop a model of legal regulation of strategic planning of subjects of public authority in the new technological order. Conclusions are made: on the need to create a digital platform for regulatory legal acts and strategic planning documents of the constituent entities of the Russian Federation and municipalities, digitalization of the RIA institute (digital testing of draft regulations, the use of analytical methods for calculating the consequences of adopted acts, including the predicted impact on the socio-economic development of the region and municipalities), on improving the system for identifying administrative barriers, creating a digital «single window» for protecting rights, etc.

Keywords: strategic planning, public authority, digital economy, National Technology Initiative, digital market, new technological paradigm

For citation: Koroleva A.N. Legal Aspects of Strategic Planning Transformation in the Context of a New Technological Order and Formation of National Technological Initiative Markets. *Vestnik Instituta prava Bashkirskogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of the Institute of Law of the Bashkir State University*, 2022, no. 3, pp. 42–49. DOI 10.33184/vest-law-bsu-2022.15.6 (In Russian).

Современные процессы цифровизации затрагивают практически все сферы общественных отношений и определяют существенные трансформации в организации и деятельности институтов публичной власти, правосудия, исполнительного производства, предпринимательской деятельности и

частноправовых отношений. Появляются новые направления деятельности и стираются барьеры транснациональной коммуникации.

Президент РФ в своем Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 г. дал поручение «парламентариям оперативно принять законы, приоритетные для создания правовой среды новой, цифровой экономики, которые позволят заключать гражданские сделки и привлекать финансирование с использованием цифровых технологий, развивать электронную торговлю и сервисы. Все наше законодательство нужно настроить на новую технологическую реальность». Данное положение вошло в перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию.

Цифровизация социально-экономических процессов и формирование принципиально новой технологической среды определяет необходимость трансформации правового регулирования, в том числе в сфере стратегического планирования субъектов публичной власти, а также качественного изменения регуляторных механизмов на финансовых и товарных рынках.

Большинство стран мира в своих документах стратегического планирования и иных программных документах анализируют мировые мегатренды в области развития технологий и инноваций, устанавливают национальные приоритеты, планы развития, осуществляют координацию деятельности частных компаний для более эффективного выхода на глобальные рынки со своими новыми прорывными технологиями. Кроме того, стратегии развития технологий приняты в крупных, в том числе транснациональных, компаниях, которые предусматривают частные проекты технологических инноваций. Как правило, они согласованы с государственными стратегиями и программами. Установлен механизм реагирования на изменения окружающей среды и рынков и внесения изменений с целью упрощения и удешевления процесса управления, что отличается от российской практики регулирования стратегического планирования. Большие операторы и крупные компании не могут позволить себе поддерживать громоздкие процессы и медленные корпоративные культуры, поэтому происходит серьезная трансформация процесса стратегического планирования на государственном и частном уровне в зарубежных странах.

Происходящая технологическая революция и включение в гражданский оборот новых объектов, возникших под влиянием цифровых технологий (Интернет вещей, искусственный интеллект, Большие данные, виртуальная и дополненная реальность, цифровые профили и цифровые двойники, цифровые технологические платформы, агрегаторы и др.), обуславливают изменение приоритетов стратегического планирования на государственном и частном уровне. Перспективы стратегического планирования определяются необходимостью создания эффективной модели нового правового регу-

лирования стратегического планирования и быстрого использования появляющихся возможностей для развития рынков.

Все большее проникновение цифровых технологий в социально-экономические отношения актуализирует проблему адаптации положений действующих документов стратегического планирования и законодательства к новым реалиям, во многом связано с использованием технологических инноваций и программных продуктов, которые создают базис для формирования принципиально новой среды правового регулирования как на национальном, так и на международном уровне.

Так, решение Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 г. № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» устанавливает, что цифровая трансформация управления интеграционными процессами в Союзе включает в себя в том числе введение этапа предварительного моделирования при подготовке нормативных документов, с последующим переходом к алгоритмическому регулированию.

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривает систему документов стратегического планирования на федеральном уровне (которые подразделяются на разрабатываемые в рамках целеполагания, в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу, в рамках прогнозирования, в рамках планирования и программирования), на уровне субъекта Российской Федерации (которые подразделяются на разрабатываемые в рамках целеполагания, в рамках прогнозирования, в рамках планирования и программирования), на уровне муниципального образования. Данные документы имеют управленческую природу, но часть из них соответствуют признакам нормативного правового акта. Это в основном акты, разрабатываемые в рамках планирования и программирования.

Юридическое прогнозирование рассматривается как деятельность по исследованию будущего состояния государственно-правовых явлений и включает широкий круг методов: моделирования, статистики, формальной логики и математики и др. Юридическое планирование – деятельность по моделированию будущего состояния государственно-правовых явлений с учетом поставленной цели и результата. Юридическое планирование следует отграничивать от стратегического планирования как деятельность по моделированию будущего состояния социально-экономического развития территории с учетом поставленной цели и результата.

В настоящее время достижение целей социально-экономического развития осуществляется в том числе на основе реализации проектов государственно-частного партнерства. Так, в 2014 г. по инициативе Президента РФ

создана некоммерческая организация Национальная технологическая инициатива (далее – НТИ), которая рассматривается как проект частно-государственного партнерства. Мероприятия по развитию рынков НТИ установлены в дорожных картах, которые относятся к документам стратегического планирования и разрабатываются с учетом проведения форсайта.

Форсайт предполагает более широкий круг участников, чем социальное прогнозирование, более широкий инструментарий и разнообразие сфер использования – от социальных явлений до сферы науки и технологий, что рассматривается как его преимущество. Однако, на наш взгляд, разработки в области социального прогнозирования, сделанные отечественными учеными, следует учитывать при применении пришедшего из-за рубежа форсайта. Кроме того, необходимо указывать в дорожных картах, какие именно методики форсайта используются при их разработке.

В субъектах Российской Федерации имеется несколько моделей оценки регулирующего воздействия. Несмотря на положительное значение института оценки регулирующего воздействия, необходимо совершенствование его механизмов оценки и введение следующих методов проведения: онлайн-консультации, интерактивные публичные слушания, создание электронного сервиса для сбора замечаний от заинтересованных лиц, которые доступны другим пользователям, использование социальных сетей.

Более эффективным институт оценки регулирующего воздействия станет после цифрового тестирования проектов нормативных актов. Необходимо разработка и обсуждение конкретных аналитических методов расчета последствий принятых актов, в том числе прогнозируемое влияние на социально-экономическое развитие региона и муниципалитетов. Предлагаем создание цифровой платформы нормативных правовых актов и документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, и в рамках этой платформы предложение различных электронных сервисов.

В настоящее время предусмотрено достаточно много механизмов для обратной связи с субъектами предпринимательской деятельности: введен институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей (бизнес-омбудсмен), создана цифровая платформа прокуратуры для рассмотрения обращений субъектов предпринимательской деятельности в связи с оказанием на них давления со стороны правоохранительных органов, общественные организации, ассоциации (союзы) предпринимателей, торгово-промышленные палаты и другие социальные институты, которые выявляют административные барьеры и имеют предусмотренные законом формы для реагирования на них. Но они разрознены и не имеют целостной системы. Поэтому

предложено проводить обобщение практики выявления административных барьеров на основании сведений, поступающих от заинтересованных лиц.

В настоящее время принят Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий механизм «регуляторных песочниц», который уже применяется на финансовом рынке, и первая практика его применения обобщена в последнем докладе Банка России для общественных консультаций «Подходы Банка России к развитию конкуренции на финансовом рынке». Данный механизм внедряется и в зарубежных странах. Например, в Европейском союзе в 2018 г. создана Обсерватория и Форум ЕС по технологиям блокчейн, исследованию проблем и возможностей использования криптоактивов. Одной из задач Обсерватории является разработка и апробирование методологии регулирования рынка финтех услуг на основе экспериментальных «регуляторных песочниц» (sandboxes), которые позволяют регулирующим органам обучаться методам надзора в новых условиях.

Предлагаем для реализации механизма «регуляторных песочниц» на рынках НТИ указать в законе, что экспериментальный правовой режим может быть введен в отношении продуктов (товаров), созданных в результате реализации проектов на рынках НТИ согласно их дорожным картам.

В настоящее время информация о возможности участия в проектах НТИ носит очень фрагментарный характер, часть населения не информирована или очень слабо информирована о том, что такое НТИ, какие проекты реализуются на территории субъекта Российской Федерации и как его жители могут в них участвовать. Предлагаем использовать механизм «Маркетплейс», который сейчас отрабатывается Банком России в отношении финансовых рынков и который может быть применен для рынков НТИ.

Основным источником капитализации в цифровой экономике являются цифровые платформы и цифровые ресурсы. Поскольку одна из ключевых целей социально-экономического развития на ближайшие годы – это прорывной рост ВВП, одно из направлений экономического роста – сокращение издержек. Предлагаем использовать возможности и перспективы заключения смарт-контрактов, блокчейн-технологий в сфере госзакупок. Это приведет к сокращению затрат на подготовку и оформление документации, сократит количество посредников, число картельных сговоров, рисков коррупции путем создания репутационных списков. Первая практика в этом направлении уже апробирована. Так, фонд «ВЭБ-Инновации» заключил первый смарт-контракт на электронной площадке B2B-Center. Действия заказчика и потенциальных поставщиков фиксировались на блокчейн-платформе Ethereum. На следующем этапе Фонд планирует создать собственную систему крипторасчетов.

Предлагаем обсудить вопросы подготовки нормативной базы для запуска механизма использования нового финансового инструмента, подтвержденного мировой практикой – инновационных ваучеров, – посредством предоставления индустриальным партнерам льготного возвратного финансирования. Использование механизма инновационных ваучеров предложено распространить на важные социальные, но не очень востребованные на рынке виды деятельности – здравоохранение, образование.

Проекты государственно-частного партнерства также возможны и необходимы в области создания и использования объектов цифровых прав, цифровых платформ, Больших данных и др.

Таким образом, можно сделать следующие выводы и дать предложения по итогам исследования.

1. Необходимо создание цифровой платформы нормативных правовых актов и документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации и муниципалитетов и в рамках этой платформы создание различных электронных сервисов.

2. Предлагаем проводить обобщение практики выявления административных барьеров на основании сведений, поступающих от заинтересованных лиц.

3. Предлагаем для реализации инвестиционных проектов механизм «регуляторных песочниц» на рынках НТИ путем указания в законе, что экспериментальный правовой режим может быть введен в отношении продуктов (товаров), созданных в результате реализации проектов на рынках НТИ согласно их дорожным картам.

4. Предлагаем использовать механизм «Маркетплейс», который сейчас отрабатывается Банком России в отношении финансовых рынков и который может быть применен для рынков НТИ.

5. Предлагаем пилотный проект по созданию цифрового «единого окна» защиты прав. Субъектами права на защиту станут граждане и юридические лица, которые направляют обращения с приложенными документами через личный кабинет (на сайте «Госуслуги»). Оператор (соответствующий квалификационным требованиям) определяет подведомственность и подсудность обращения и направляет для рассмотрения, формируя единый реестр обращений. Также предложено создать «единый телефон», по которому можно будет сообщать о нарушении прав.

6. Предлагаем использовать возможности и перспективы заключения смарт-контрактов, использования блокчейн-технологий в сфере госзакупок.

Информация об авторе

Королёва Анна Николаевна –
кандидат юридических наук,
доцент, доцент кафедры
профессиональных дисциплин
Самарского юридического
института Федеральной службы
исполнения наказаний

Information about the Author

Koroleva Anna Nikolaevna –
Candidate of Sciences (Law),
Associate professor, Assistant
Professor of the Chair of Professional
Disciplines, Samara Law Institute
of the Federal Penal Service,

Статья поступила в редакцию 06.07.2022; одобрена после рецензирования 05.08.2022; принята к публикации 09.08.2022.

The article was submitted 05.07.2022; approved after reviewing 05.08.2022; accepted for publication 09.08.2022.