

Мамитова Наталия Викторовна,
Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры государственного
службы и управления РАНХиГС при Президенте РФ

Петренко Александр Викторович,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры медицинского права,
общественного здоровья и здравоохранения
ФГБОУ ВО РостГМУ Минздрава России

**Оценка регулирующего воздействия в условиях цифровизации:
современные подходы**

**Regulatory Impact Assessment in the Context of Digitalization: Modern
Approaches**

Аннотация: Статья посвящена вопросам применения оценки регулирующего воздействия с учетом цифровой трансформации многих современных процессов. Обозначается значимость такого института, как оценка регулирующего воздействия, в условиях сложившихся кризисных отношений.

The article is devoted to the application of regulatory impact assessment taking into account the digital transformation of many modern processes. The significance of such an institution as the assessment of the regulatory impact in the conditions of the existing crisis relations is indicated.

Ключевые слова: государство, право, оценка регулирующего воздействия (ОРВ), цифровизация, электронное правительство, управленческие решения, нормативный правовой акт, кризис, алгоритм.

Keywords: state, law, regulatory impact assessment, RIA, digitalization, e-government, management decisions, regulatory legal act, crisis, algorithm.

Современный мир переживает трансформацию во многих сферах, правовое поле здесь не является исключением. На фоне возникающих в текущих условиях социально-экономических проблем растет потребность нашего общества в повышении эффективности государственного управления,

обеспечении социальной справедливости, усилении борьбы с коррупцией и нецелевым использованием бюджетных средств и государственного имущества, в проведении не подверженной влиянию групповых и родственных интересов кадровой политики в органах публичной власти и организациях с государственным участием. Все это сопровождается возрастающими тенденциями цифровизации всех сфер жизни.

Для полноценной реализации указанных выше приоритетов необходимо принятие обоснованных управленческих решений и эффективная нормативная база. Современные управленческие решения требуют серьезной корректировки с учетом анализа воздействия на жизнедеятельность людей и наличия рисков. В определенной степени, в современном обществе также растет недоверие между частями самого общества, между обществом и государством. Принятие управленческих решений и новых нормативных правовых актов сейчас имеет важнейшее значение при устранении текущих и будущих проблем общества во многих сферах. Неоптимальное регулирование может увеличить финансовые затраты, привести к непредвиденным результатам и ограничить вероятность достижения поставленных целей. Следовательно, для достижения благоприятных результатов крайне важно понимать влияние любого предлагаемого управленческого решения или нормативного правового акта.

Именно для этой цели и существует оценка регулирующего воздействия, под которой понимается совокупность методов и способов, применяющих научные знания и специальные познавательные техники, используя которые анализируются эффективность и необходимость существующих управленческих программ и векторов развития. В документах Организации экономического сотрудничества и развития под оценкой регулирующего воздействия понимают системный анализ и критическую оценку

положительных и отрицательных эффектов, предлагаемых к принятию нормативных правовых актов и управленческих решений¹.

Таким образом, оценка регулирующего воздействия может заключаться в проверке управленческих решений и в проверке качества принимаемых нормативных правовых актов.

Кроме изучения последствий тех или иных решений, необходимо отметить, что сами по себе эти решения могут обеспечивать эффективность и действенность нормативных актов в меняющемся и сложном мире.

Нормативных правовые акты затрагивают интересы различных слоев населения, особенно принимаемые на муниципальном уровне. В связи с этим необходимо учитывать многие аспекты, которые связаны с возможными практическими последствиями реализации принимаемых нормативных правовых актов для тех или иных категорий людей.

Оценка регулирующего воздействия нормативных правовых актов сделает возможным определить не просто значимость той или иной законодательной инициативы, но и её востребованность гражданским обществом. Анализ эффективности нормативных актов путем оценки регулирующего воздействия выявит все факторы, в том числе и коррупциогенные, препятствующие реализации актов и мер государственного управления в соответствии с заявленными ими целями.

Для того, чтобы проверять качество законодательных актов также необходимо использовать правовую экспертизу, в том числе ее особый вид - антикоррупционную экспертизу, которая является значимым средством противодействия коррупции.

Безусловно, при проведении оценки регулирующего воздействия следует учитывать и методику правовой экспертизы, в том числе и антикоррупционной.

¹ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/riainoecdcountriesandchallengesfordevelopingcountries.htm>. Дата обращения: 12.11.2021

Последняя представляет собой вид правовой экспертизы, ее целью является выявление коррупциогенных факторов. Законодатель делит коррупциогенные факторы на две группы по следующим основаниям:

- факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

- факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям².

Таким образом, в рамках оценки регулирующего воздействия необходимо осуществление и антикоррупционной деятельности с учетом анализа коррупциогенных факторов.

Определим, что такое коррупция. Специалисты международных организаций определяют коррупцию как злоупотребление вверенными полномочиями в целях личной выгоды.

В Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года должностные лица включают в себя не только государственных служащих, но и любое лицо, занимающее какое либо положение в исполнительной власти, административном или судебном органе, на постоянной или временной основе, избранное или невыборное, с оплачиваемым или не оплачиваемым трудом³.

На наш взгляд, наиболее подходящим для целей данного исследования является определение, данное законодателем в Федеральном законе Российской Федерации от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Законодатель рассматривает коррупцию как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное

² Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (утв. постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96) СПС «ГАРАНТ»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/197633/#ixzz3LLzvfoTW> Дата обращения: 12.11.2021

³ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml - Дата обращения: 22.11.2021

использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»⁴. Данное определение сосредоточено в первую очередь на материальной составляющей.

Одним из возможных методов борьбы с коррупцией является изучение психолого-правовых аспектов противодействия коррупции, что позволит повысить эффективность реализации мер по противодействию коррупции и предупреждать ее возникновение⁵.

Кроме того, максимальная огласка всех коррупциогенных проявлений позволит повысить доверие к действующей власти, поскольку информационные потоки в современном мире максимально открыты и обширны, и если о таких явлениях будут сообщать официальные государственные ресурсы, то уровень их позитивного восприятия будет повышаться.

Касательно же непосредственно оценки регулирующего воздействия, отметим, что люди с большей вероятностью будут рассматривать результаты такой оценки как справедливые, если они участвуют в совещательном процессе, а также если эти результаты будут четко разъяснены. Пандемия COVID-19 показала, что, когда люди чувствуют, что их голос слышен, они с большей вероятностью будут соблюдать установленные правила и в меньшей степени будут иметь негативную реакцию на результаты принятия решений и новых нормативных правовых актов.

⁴ Российская Федерация. Законы. «О противодействии коррупции»: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации Государственная система правовой информации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>. - Дата обращения: 20.11.2021.

⁵ Березин И.Г., Брижак З.И. «Психолого-правовые аспекты противодействия коррупции в современном российском обществе» // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. 2009. №4

Поэтому, открытое обсуждение принимаемых управленческих решений и нормативных правовых актов имеет фундаментальное значение для нахождения правильного баланса между различными интересами в обществе. Это имеет также значение для повышения качества оценки регулирующего воздействия. Граждане, представители бизнес-сообщества и гражданское общество в целом могут предоставить ценную информацию о том, как потенциальные решения могут реально работать на местах.

Реализовать такое можно в рамках развития современных технологий. Освоение новых технологий имеет решающее значение для обеспечения социальной справедливости, преодоления неравенства и повышения доверия к действиям государства. Складывающаяся ситуация демонстрирует важность обеспечения гибкости регулирования в чрезвычайных ситуациях и необходимость максимально использовать новые технологии. Инновации уже сыграли решающую роль в борьбе с кризисом пандемии и будут продолжать делать это. На наш взгляд, в России для этих целей можно использовать инфраструктуру электронного правительства. Под ней понимается совокупность размещенных на территории Российской Федерации государственных информационных систем, программно-аппаратных средств и сетей связи, обеспечивающих при оказании услуг и осуществлении функций в электронной форме взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, граждан и юридических лиц⁶. Переход к оказанию услуг в электронном виде существенно упрощает взаимодействие граждан и бизнес-среды с административными структурами всех уровней. Уже сейчас через Единый портал государственных и муниципальных услуг, работающий с 2009 года, можно получить ряд услуг полностью в электронном виде⁷. Думается,

⁶ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» //Собрание законодательства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 20 ст. 2901

⁷ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/activity/statistic/rating/elektronnopravitelstvo-v-rf/> - Дата обращения: 22.11.2021

необходимо создать соответствующий раздел, который будет включать запросы к представителям гражданского общества по тем или иным аспектам принимаемых управленческих решений и нормативных правовых актов.

Либо же стоит создать отдельный онлайн-портал, обеспечивающий легкий доступ в одном месте ко всей информации об оценке регулирующего воздействия с учетом местной специфики. Так, можно использовать набор цифровых инструментов, обеспечивающего доступ к данным по средствам карт. В дальнейшем необходимо разработать более удобное в использовании приложение, которое позволит отслеживать и получать уведомления об оценке регулирующего воздействия в реальном времени.

Государство получит объединение всей информации о результатах оценки и мнении граждан в одном месте, позволит отслеживать эффективность принятия управленческих решений в режиме, близком к реальному времени. Это также позволит последовательно и эффективно проводить процесс планирования направлений политики в разных географических регионах с учетом их специфики, обеспечить скоординированную работу с местными органами власти. Это приведет к повышению вовлеченности гражданского общества, о которой говорилось выше, без дополнительных требований к затраченным ресурсам, поскольку взаимодействие осуществляется в цифровом виде.

Своевременная доступность информации для мониторинга воздействия управленческих решений на общество позволит принимать целевые меры и быстро реагировать на изменение ситуации.

Для реализации вышесказанного предлагается использовать в том числе и экосистему цифровой экономики, под которой, согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, понимается партнерство организаций, обеспечивающее постоянное взаимодействие принадлежащих им технологических платформ, прикладных

интернет-сервисов, аналитических систем, информационных систем органов государственной власти Российской Федерации, организаций и граждан⁸.

Однако, здесь существует и ряд определенных проблем. Важно получение необходимых навыков пользование цифровыми ресурсами и цифровая грамотность, особенно со стороны лиц, которые проводят оценку регулирующего воздействия.

Действующая нормативная правовая база нуждается в адаптации, чтобы гарантировать ее соответствие целям государственной политики в развивающейся цифровой среде. Она должна позволять внедрять инновации, одновременно контролируя вред и риски, использовать цифровые технологии для повышения эффективности и результативности государственных услуг. Необходимо разработать региональные и федеральные стандарты проведения оценки регулирующего воздействия. К сложным проблемам, требующих решения в данном контексте, отнесем так называемый «интернет вещей» и возможность онлайн дезинформации. Интернет вещей - концепция вычислительной сети, соединяющей вещи (физические предметы), оснащенные встроенными информационными технологиями для взаимодействия друг с другом или с внешней средой без участия человека⁹. Проблематика «интернета вещей» в правовом поле требует отдельной детальной разработки, в том числе в контексте использования цифровых инструментов при оценке регулирующего воздействия.

Оценка регулирующего воздействия предназначена для повышения качества контроля. Для достижения этой цели необходимо использовать конкретные формы анализа воздействия на разные социальные группы и воздействия на общество в целом. На сегодняшний день не существует единой методики оценки регулирующего воздействия. Это зависит от условий, при

⁸ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» //Собрание законодательства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 20 ст. 2901

⁹ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» //Собрание законодательства Российской Федерации от 15 мая 2017 г. № 20 ст. 2901

которых она инициируется. В рамках указанной оценки рассматриваются проблема, которую нужно решить; варианты решения проблемы; затраты и преимущества каждого варианта; с кем консультироваться в процессе оценки; предложения по внедрению и их принятие или отклонение.

В общем виде можно представить следующий алгоритм проведения оценки регулирующего воздействия:

1. Постановка возможной проблемы и ее описание.
2. Анализ определенных альтернатив (в том числе путем оценки выгод и затрат).
3. Консультации со специалистами и гражданами.
4. Заключение по оценке регулирующего воздействия.
5. Выбор альтернативы (при наличии) и последующая работа по дальнейшему мониторингу.

Таким образом, чтобы быть наиболее эффективным при принятии нормативных правовых актов и управленческих решений необходимо взвешивать потенциальные риски и искать компромиссы в решении поставленных вопросов. В рамках оценки регулирующего воздействия необходимо более комплексно рассматривать все социальные последствия предлагаемых действий с учетом мнения граждан и с использованием современных цифровых технологий.