



АГЕНТСТВО
СТРАТЕГИЧЕСКИХ
ИНИЦИАТИВ

КОНЦЕПЦИЯ

ФОРМИРОВАНИЯ НОВОЙ
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ МОДЕЛИ
УСТАНОВЛЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ
ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Москва,
Июнь 2024 г.

Главный редактор**Чупшева С. В.**

Генеральный директор Агентства стратегических инициатив

Авторы-составители**Абдрахманов Д. В.**

Заместитель корпоративного директора — директор Центра по взаимодействию с федеральными органами власти Корпоративного офиса Агентства стратегических инициатив, к.ю.н. (резюме, части 1.1., 3.2, 4.1, 4.2)

Артамонов А. А.

Директор проектов Центра по взаимодействию с федеральными органами власти Корпоративного офиса Агентства стратегических инициатив (части 2.2., 2.3., 2.4., приложение)

Дотоль Н. Н.

Директор проектов Центра по взаимодействию с федеральными органами власти Корпоративного офиса Агентства стратегических инициатив (части 1.2., 2.1., 3.1., рисунки 1–5)

Концепция формирования новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации / Москва, автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», 2024 — 82 с.

Настоящая Концепция была подготовлена в рамках исполнения ключевых показателей эффективности, утвержденных наблюдательным советом Агентства стратегических инициатив. В Концепции с учетом анализа зарубежного опыта, предложений отечественной правовой доктрины, уяснения конституционно-правовых условий, а также замечаний и предложений экспертного и научного сообщества были представлены подходы к закреплению единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в России.

© Автономная некоммерческая организация «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», 2024

Содержание

Резюме	5
Раздел 1. Актуальность правотворческого эксперимента для современной России	8
1.1. Вызовы, стоящие перед правовой системой России	8
1.2. Конкурентные преимущества экспериментального подхода в правотворчестве	13
Раздел 2. Экспериментальные правовые режимы и экспериментальное законодательство в России: опыт и ключевые проблемы	17
2.1. Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»: опыт, ключевые проблемы и перспективы развития	17
2.2. Федеральные законы о правовых экспериментах: обзор регулирования и ключевых проблем	23
2.3. Правовые эксперименты, установленные подзаконными нормативными правовыми актами: обзор регулирования и ключевых проблем	29
2.3.1. Правовые эксперименты, проводимые в соответствии с указами Президента Российской Федерации	30
2.3.2. Правовые эксперименты, проводимые в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации	32
2.4. «Зонтичные» песочницы в России: опыт, ключевые проблемы и перспективы развития	35
Раздел 3. Подходы к проведению правовых экспериментов с точки зрения зарубежного опыта и правовой доктрины	41
3.1. Подходы к правовым экспериментам в зарубежных странах	41
3.2. Предложения отечественной правовой доктрины	48
Раздел 4. Предложения по формированию новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в России	59
4.1. Отдельные конституционно-правовые аспекты экспериментального подхода в правотворчестве: вопросы принципа равенства, государственной целостности и единства системы государственной власти, делегированного законодательства и разделения властей	59
4.2. Подходы к определению новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации	66
Приложение	71

Резюме

Экспериментальный подход в правотворчестве обладает рядом конкурентных преимуществ, отвечающих актуальным вызовам, стоящим перед правовой системой России: высокая скорость реагирования на меняющиеся общественные отношения, снижение рисков негативных последствий каких-либо изменений правового регулирования (за счет заранее определенной территории, участников и периода проведения таких экспериментов), снижение консервативности правового регулирования (за счет сокращения возникающих опасений в связи с изменением действующего регулирования), возможность прогнозирования тенденций, ограничений и возможностей социально-экономического развития отдельных отраслей.

Неслучайно экспериментальный подход к регулированию широко используется в российской правотворческой практике. Так, с момента принятия Конституции Российской Федерации было принято более 135 нормативных правовых актов о проведении экспериментов в различных сферах. Как показал анализ российского опыта правового экспериментирования (Раздел 2 настоящей Концепции), на данный момент в России отсутствует единый подход установления экспериментальных правовых режимов. Указанный факт обуславливает наличие ряда системных проблем.

В связи с отсутствием единообразия в применяемой методологии некоторые правовые эксперименты проводятся в случаях, когда возможно было бы принятие правовых актов общего действия. С другой стороны, консервативность регулятора при принятии отдельных актов могла бы быть нивелирована путем проведения соответствующего эксперимента на ограниченной территории до принятия соответствующего акта общего регулирования. Также по результатам анализа правотворческой практики были выявлены эксперименты, которые проводились формально, при наличии принятого решения о введении апробируемого в рамках эксперимента регулирования в масштабах страны.

Актуальность указанных проблем подтверждается выявленной тенденцией к существенному росту количества ежегодно принимаемых нормативных правовых актов, носящих экспериментальный характер (Рисунок 5). Ответом на выявленные проблемы являются предложения по **формированию новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации.**

С учетом анализа зарубежного опыта (часть 1 Раздела 3 настоящей Концепции), предложений отечественной правовой доктрины (часть 2 Раздела 3 настоящей Концепции), уяснения конституционно-правовых условий (часть 1 Раздела 4 настоящей Концепции), а также замечаний и предложений экспертного и научного сообщества было предложено рассмотреть 2 подхода к определению новой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации (часть 2 Раздела 4 настоящей Концепции):

1. Закрепление единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации на уровне федерального законодательства, например, в федеральном законе «Об общих принципах установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации»;
2. Развитие иных инструментов, способствующих внедрению единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации, в том числе путем создания специаль-

ного совещательного органа при федеральном органе исполнительной власти, участвующего в согласовании проектов нормативных правовых актов (например, Методического совета по вопросам установления экспериментальных правовых режимов в России) и (или) утверждения Методических рекомендаций по разработке и установлению экспериментальных правовых режимов в России.

Указанные подходы должны исходить из необходимости выработки и установления:

- понятийного аппарата, критериев для принятия решения об установлении экспериментального правового режима и иных общих положений, определяющих основы установления экспериментальных правовых режимов;
- общих требований к нормативным правовым актам, которыми устанавливаются экспериментальные правовые режимы;
- общих требований к подготовке, проведению и подведению итогов экспериментальных правовых режимов.

При этом в качестве одного из инструментов выявления возможных сфер (областей) для установления экспериментальных правовых режимов предлагается использовать определенный Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» механизм мониторинга правоприменения. Так, на основании данных о выявленных в ходе мониторинга недостатках в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности возможно принятие решения об установлении экспериментального правового режима.

В рамках реализации **первого подхода** сформулированы предложения по закреплению на уровне федерального законодательства единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации. Ключевые особенности предложений:

1. нормативный правовой акт об установлении экспериментального правового режима должен отвечать общим требованиям и содержать такие элементы, как предмет регулирования, цели и задачи эксперимента, определять участников эксперимента, сроки, территорию и порядок его проведения, а также механизм подведения итогов эксперимента и показатели его эффективности;
2. предложены критерии, на основании которых может быть принято решение об установлении экспериментального правового режима, в том числе следующие: необходимость апробации норм применительно к новому предмету или объекту правового регулирования; наличие рисков, оценка которых методами юридического прогнозирования невозможна или затруднена; наличие конкурирующих моделей правового регулирования; невозможность полноценной оценки социально-экономических эффектов внедрения нового правового регулирования без апробации соответствующей правовой модели;
3. определяется роль оператора экспериментального правового режима (некоммерческой организации, определяемой Президентом Российской Федерации), который осуществляет:
 - подготовку проекта нормативного правового акта об установлении экспериментального правового режима с пояснительной запиской и исследовательской программой,
 - осуществляет контроль соблюдения условий экспериментального правового режима и инициирует изменения в его условия,
 - образует координационный совет экспериментального правового режима,

- анализирует результаты эксперимента и предлагает решения по его итогам (в том числе по изменению законодательства);
4. предложено предусмотреть случаи, когда субъекты Российской Федерации могут в порядке экспериментального регулирования установить изъятия из федерального законодательства, когда такая возможность прямо предусмотрена федеральным законом.

В случае реализации **второго подхода** предлагается обеспечить внедрение в практику правового экспериментирования единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации, обозначенных в первом подходе, уделив особое внимание определению критериев, на основании которых может быть принято решение об установлении экспериментального правового режима; порядку подготовки предложений об установлении экспериментальных правовых режимов (в том числе с точки зрения формирования исследовательской программы эксперимента, сметы финансовых и материально-технических затрат на проведение эксперимента); формированию требований к подготовке нормативных правовых актов об установлении экспериментальных правовых режимов, которые должны определять в том числе предмет регулирования, цели и задачи эксперимента, участников эксперимента, сроки и территорию проведения эксперимента, порядок проведения эксперимента, механизм подведения итогов эксперимента и показатели его эффективности; подведению итогов экспериментальных правовых режимов и другим положениям, определенным в первом подходе.

Необходимость совершенствования и развития методов правового экспериментирования в России была отмечена всеми рецензентами настоящей Концепции. Так, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (далее — ИЗаСП) отметил, что в настоящее время концептуализация реализации экспериментального подхода в сфере правотворчества является актуальной. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (далее — ВШЭ) обратил внимание на справедливость утверждения о необходимости соблюдения единообразных требований к нормативным актам, предусматривающим проведение эксперимента. Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (далее — МГЮА) отметил, что предложение о формировании новой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации отвечает потребностям времени. Комитет Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству (далее — Комитет СФ по конституционному законодательству и государственному строительству) поддерживает идею необходимости развития и совершенствования законодательства в сфере экспериментальных правовых режимов. Министерство юстиции Российской Федерации признает актуальной необходимость систематизации норм о введении экспериментальных правовых режимов, а также отмечает актуальность разработки Методических рекомендаций по разработке и установлению экспериментальных правовых режимов в России, как инструмента мягкого регулирования.

При доработке настоящей Концепции были проработаны замечания и предложения ИЗаСП, ВШЭ, МГЮА, Центра законодательных инициатив государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», Комитета СФ по конституционному законодательству и государственному строительству, Министерства юстиции Российской Федерации.

Раздел 1. Актуальность правотворческого эксперимента для современной России

1.1. Вызовы, стоящие перед правовой системой России

В текущих условиях для стабильного развития государству необходимо обладать как инструментами для оперативного реагирования на объективные и субъективные факторы, воздействующие на экономику, так и инструментами продвижения новых (прорывных) идей, которые не всегда возможно реализовать в рамках действующего правового поля.

Так, перед правовой системой России в настоящее время стоят различные вызовы, постепенное решение которых будет служить основной для развития экономики страны. К таким вызовам относятся: внешние факторы, воздействующие на экономику, консерватизм в законодотворчестве, повышение интенсивности законодотворческой деятельности, бросающей вызов стабильности и качеству, отсутствие инструмента для поиска моделей регулирования под будущие отношения.

Внешние факторы, воздействующие на экономику. В 2020 г. мир и, в частности, Россия столкнулись с новой коронавирусной инфекцией, послужившей толчком для крупномасштабных изменений законодательства и правоприменительной практики в России. Так, наибольшему количеству изменений подверглось административное право, изменения в котором были связаны прежде всего с установлением особого санитарно-эпидемиологического режима. Также ряд правовых новелл был внесен в трудовое право с учетом новых условий работы (в том числе в части дистанционного формата работы), право социального обеспечения (в связи с тем, что возникший из-за распространения новой коронавирусной инфекции кризис оказал негативное воздействие на материальное благосостояние широких масс населения).

Такое новое регулирование зачастую в силу необходимости принятия быстрых решений внедрялось на федеральном уровне путем принятия подзаконных правовых актов (постановлений Правительства Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации), на уровне субъектов Российской Федерации оно обеспечивалось высшими исполнительными органами субъектов Российской Федерации самостоятельно путем принятия нормативных правовых актов соответствующего уровня.

В докладе «Обзор регуляторной политики 2021»¹ Организация экономического сотрудничества и развития (далее — ОЭСР) также отмечает, что новая коронавирусная инфекция подчеркнула важность регулирования и указала на острую необходимость трансформации способов разработки и внедрения правил. Пандемия новой коронавирусной инфекции также продемонстрировала важность гибкости правового регулирования в чрезвычайных ситуациях и необходимость максимального использования вновь появляющихся технологий.

Инновации сыграли решающую роль в борьбе с текущим кризисом и будут критически важны для преодоления иных кризисных ситуаций в будущем. Тем не менее только половина стран-членов ОЭСР оценивает воздействие политических мер на внедрение инновационных технологий. Правительствам

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2021 // URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/38b0fdb1-en/index.html?itemId=/content/publication/38b0fdb1-en> (дата обращения: 18 августа 2023 г.)

необходимо разработать более динамичные, гибкие и устойчивые методы регулирования для стимулирования инноваций, которые помогут решить наиболее острые мировые проблемы в социальной и экономической сферах, защищая при этом здоровье, безопасность, неприкосновенность частной жизни и индивидуальные свободы.

Кроме того, отмечается, что регулирующие органы играли важную роль в предоставлении необходимых сервисов на протяжении всей пандемии и зачастую выполняли свои обязанности в сжатые сроки. Традиционное регулирование даже в «обычное время» (без кризисов и пандемий) само по себе является все более сложной задачей, а пандемия новой коронавирусной инфекции создала дополнительное сильное давление на системы выработки регуляторной политики.

Следствием вышеуказанных проблем стало так называемое «экстраординарное законодательство». Л. Ю. Михеева, руководитель Исследовательского центра частного права, доктор юридических наук, профессор, во время своего выступления на сессии «Право на защиту: бизнес в России и за рубежом» Петербургского международного экономического форума в 2022 г. отметила, что старт «экстраординарному законодательству» был дан в начале пандемии, когда законы принимались максимально быстро, без привычного детального общественного и экспертного обсуждения, такое законодательство по большей части состояло в отмене ранее сложившихся правил, при этом такой опыт сохранился и в 2022 г. В качестве примеров «экстраординарных» инициатив Л. Ю. Михеева привела идею об отказе от создания советов директоров в хозяйственных обществах, предложение запретить валютные оговорки, предложение допустить бесплатное использование авторских прав, принадлежащих некоторым правообладателям. Результатом принятия экстраординарных законодательных решений может стать утрата разумных правил, являющихся результатом 30-летнего общественного диалога².

После завершения пандемии новой коронавирусной инфекции возникла необходимость оперативного правового регулирования общественных отношений в связи с изменением международной обстановки и санкционным давлением.

Так, в монографии «Право в условиях санкций» под общей редакцией кандидата юридических наук М. В. Мажориной и доктора юридических наук Б. А. Шахназарова «Право в условиях санкций»³ отмечается, что в настоящее время в России происходят социально-экономические изменения, вызванные беспрецедентным применением США, другими недружественными иностранными государствами, а также международными организациями санкций в отношении России, российских физических и юридических лиц, происходит существенное ограничение их имущественных и личных неимущественных прав. В связи с недружественными действиями государств, международных организаций, а также отдельных физических и юридических лиц возникают проблемы с исполнением многих видов обязательств, в том числе в сфере товарооборота и денежных обязательств.

Таким образом, в целях стабилизации гражданского оборота, защиты суверенитета, безопасности государства, обеспечения соблюдения прав и свобод граждан и юридических лиц Россия вынуждена принимать правовые, организационные, экономические и технические меры, носящие временный характер.

² URL: <http://privlaw.ru/news/obsuzhdenie-tendentsiy-razvitiya-pravovoy-sistemy-na-pmef/> (дата обращения: 18 августа 2023 г.)

³ Право в условиях санкций: монография / под общ. ред. М. В. Мажориной, Б. А. Шахназарова. — Москва: Проспект, 2023. С. 55–57.

Консерватизм в законотворчестве. Государственные органы достаточно консервативны в вопросах изменения действующего законодательства, что не позволяет вовремя внедрять новое необходимое правовое регулирование тех или иных общественных сфер, получивших развитие. Таким образом, зачастую законодательство не успевает за развивающимися общественными отношениями, которые, в свою очередь, не получают необходимого и должного регулирования.

Так, например, вопросы определения подходов к установлению возможности и порядка использования телемедицинских технологий, определенные в США еще в 2008 г., обсуждались в России на протяжении 16 лет с момента утверждения приказа Минздрава России № 344, Российской академии медицинских наук № 76 от 27 августа 2001 г. «Об утверждении Концепции развития телемедицинских технологий в Российской Федерации и плана ее реализации» до внесения в 2017 г. изменений в Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в части определения особенностей медицинской помощи, оказываемой с применением телемедицинских технологий (статья 36.2).

На протяжении длительного времени остаются неразрешенными вопросы развития альтернативных форм опеки. С 2016 г. не принимается решение по концептуально поддержанному в первом чтении законопроекту № 879343-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения гарантий реализации прав и свобод недееспособных и не полностью дееспособных граждан», устанавливающему механизм распределенной опеки с участием физических и юридических лиц⁴.

В отечественной юридической науке подобный консерватизм в законотворчестве объясняется тем, что мнение о возможном положительном или прорывном эффекте нового правового регулирования зачастую сопровождается наличием конкурирующей позиции, исходящей из страха «сделать хуже», нередко подкрепляемой доводами не менее убедительными, чем доводы в пользу реформы правового регулирования⁵.

Повышение интенсивности законотворческой деятельности, бросающей вызов стабильности и качеству. Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственная Дума) в 2022 г. было принято 653 федеральных закона, что стало самым большим количеством принятых федеральных законов за всю историю ее работы⁶. Указанный факт свидетельствует о возрастающей интенсивности законотворческой деятельности в Российской Федерации, при этом количество законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации, составляет 59,7% от общего их количества. В 2021 г. было принято 506 федеральных законов⁷, в 2020 г. — 553 федеральных закона⁸, при этом зачастую многократным изменениям подвергнуты не только одни и те же федеральные законы, но и одни и те же нормы⁹.

⁴ Несмотря на подпункт «а» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 2 июля 2019 г. № Пр-1180 о совместной доработке Правительством Российской Федерации и Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации указанного законопроекта с обеспечением возможности назначения опекунами недееспособных или не полностью дееспособных граждан, помещенных под надзор в организации, их родственников и (или) иных лиц, каких-либо действенных изменений в данной сфере не произошло.

⁵ Сивицкий В.А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4.

⁶ URL: <https://www.pnp.ru/politics/volodin-v-2022-godu-gosduma-prinyala-653-zakona-eto-rekord-za-vsyu-istoriyu-parlamenta.html> (дата обращения: 18 августа 2023 г.)

⁷ URL: <https://www.garant.ru/company/about/press/news/1527116/> (дата обращения: 18 августа 2023 г.)

⁸ URL: <http://duma.gov.ru/news/50412/> (дата обращения: 18 августа 2023 г.)

⁹ Так, в 2022 г. принято 10 федеральных законов о внесении изменений в первую часть Налогового кодекса Российской Федерации. С 2022 г. принято 5 федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», принято 14 федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в период с 2022 г. изменялся 57 раз.

Необходимость таких частых изменений законодательства обусловлена как несовершенством действующего правового регулирования, так и его недостаточностью. Вместе с тем частое изменение правового регулирования тех или иных сфер общественных отношений и повышающееся количество принимаемых нормативных правовых актов могут привести к ухудшению его качества и проработанности, а также к нарушению стабильности всей правовой системы страны. При этом стабильно развивающееся законодательство, обладающее признаками социальной обусловленности, понятности, непротиворечивости и прогрессивности, может выступить в роли прочного фундамента для внедрения новых технологий во все сферы жизни общества и улучшения инвестиционного климата страны¹⁰.

Кроме того, в России существует недостаточно проработанное, а зачастую и вовсе не действующее регулирование. Например, к недостаточно проработанному регулированию на уровне федеральных законов можно отнести существовавшую продолжительный период времени процедуру признания физических лиц банкротами во внесудебном порядке¹¹. Также можно привести пример невостребованности отдельных норм, например, в части определенной соответствующим федеральным законом в 2011 г. возможности создания торговых систем в качестве организаторов торговли (при этом первая и единственная торговая система получила необходимую лицензию только в 2021 г.)¹². Другим примером нереализованной на практике нормы права является неисполненная обязанность государства создать независимую от органов власти службу защиты прав пациентов, а также упразднение указанной нормы спустя более чем 30 лет¹³.

Заместитель заведующего Центром публично-правовых исследований ИЗиСП, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, член-корреспондент Международной академии сравнительного права Ю. А. Тихомиров в своем выступлении на Тринадцатых Сена-тских чтениях, состоявшихся 8 ноября 2019 г. в Санкт-Петербурге, отметил, что зачастую создаваемые правовые акты и формируемые регуляторы прова-

¹⁰ Джикия М. Д. Стабильность законодательства как фактор модернизации экономики Российской Федерации, Теория и история права и государства; История учений о праве и государстве, 2020.

¹¹ В соответствии со статьей 223.2 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Федеральный закон № 127-ФЗ) гражданин, общая сумма непогашенных обязательств которого составляет от 50 до 500 тыс. рублей, в отношении которого исполнительное производство было прекращено из-за отсутствия имущества и не возбуждено новое, после имеет право инициировать процедуру банкротства во внесудебном порядке, в том числе путем подачи соответствующего заявления через многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее — МФЦ). Так, за период с 1 сентября 2020 г. по 31 декабря 2021 г. МФЦ из 15 484 поданных в МФЦ заявлений о возбуждении процедур внесудебного банкротства граждан только 6 475 заявлений (42%) было принято в работу, при этом в 2021 г. завершено было порядка 3 863 таких процедур. Указанный факт объясняется недостаточным уровнем проработанности (и определенности) указанной процедуры на фоне роста заинтересованности граждан в ее проведении. Следствием указанного факта стали корректировки указанной процедуры путем принятия Федерального закона от 4 августа 2023 г. № 474-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Таким образом, по итогам реализации норм Федерального закона № 127-ФЗ недостаточно проработанные правовые нормы все же были соответствующим образом изменены, несмотря на достаточно долгий процесс разработки и внесения самих изменений.

¹² Деятельность организаторов торговли регулируется Федеральным законом от 21 октября 2011 г. № 325-ФЗ «Об организованных торгах» (далее — Федеральный закон № 325-ФЗ). В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 2 Федерального закона № 325-ФЗ организатор торговли — лицо, оказывающее услуги по проведению организованных торгов на товарном и (или) финансовом рынках на основании лицензии биржи или лицензии торговой системы. Таким образом, положениями Федерального закона № 325-ФЗ предусматривается создание торговых систем. 21 декабря 2021 г. Комитетом по Финансовому Надзору Центрального банка Российской Федерации было принято решение о выдаче первой лицензии торговой системе ООО «ЦЕНТРАЛЬНАЯ ТОРГОВАЯ СИСТЕМА», иных торговых систем при этом создано не было, что позволяет сделать вывод о том, что такая форма организации лица, оказывающего услуги по проведению организованных торгов на товарном или финансовом рынке, остается невостребованной. Кроме того, согласно информации, представленной на официальном сайте торговой системы (<https://centtorgs.ru/trades-calendar>), с момента ее учреждения и по август 2023 г. с ее участием было проведено всего лишь 76 торгов, что также свидетельствует о недостаточной востребованности такой формы их организации.

¹³ Принятый Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 465-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» упразднена статья 38 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (далее — Закон РФ № 3185-1), устанавливающая обязанность государства создать независимую от органов власти службу защиты прав пациентов. Несмотря на взятые на себя международные обязательства и требования закона, федеральными органами власти в течение тридцати лет так и не было обеспечено нормативное правовое регулирование и практическое создание таких независимых служб повсеместно. Фактически с момента правового урегулирования указанного вопроса норма права так и осталась не реализованной на практике в масштабах государства.

ливаются почти сразу, в связи с чем акцент должен быть перенесен на сопряжение правовых процессов с процессами объективными — экономическими, социальными, политическими и экологическими¹⁴.

Кроме того, Ю. А. Тихомиров отмечает, что достаточно часто новое правовое регулирование внедряется без соответствующего прогнозирования¹⁵. Целью такого прогнозирования является предвидение динамики изменения правового регулирования и общественных отношений, определение его предмета, динамики изменения статусов и функций самих субъектов права, а также их реакций на новое правовое регулирование, учет и диагностика возможных правовых рисков.

Отсутствие инструмента для поиска моделей регулирования под будущие отношения. В настоящий момент в России отсутствует комплексный инструмент для поиска и проработки новых моделей регулирования в условиях трансформации мировой и внутригосударственной повесток, запроса на инновации и научно-технологическое и социально-гуманитарное лидерство России. При этом отмечается запрос на гибкое нормативное регулирование в целях достижения технологического суверенитета и иных национальных целей России. При разработке и внедрении нового по своей сути правового регулирования необходимо аккумулировать новые гипотезы, концепты, модели, нормативные системы и комплексы, правовые институты и методологию нормирования динамично меняющихся общественных отношений.

Как отмечают эксперты МГЮА, *«Российская Федерация в силу объективных причин вынуждена выстраивать свою экономическую политику в соответствии со сложившейся геополитической реальностью. Совершенно очевидно, что это повлекло за собой серьезные изменения в методологии и методике правового регулирования общественных отношений. Курс на технологическое и социо-гуманитарное лидерство нуждается в соответствующем типе правового регулирования для инновационного развития нашей страны»*¹⁶.

МГЮА в рамках реализации программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030», а также программы развития МГЮА реализуются проекты, направленные на формирование модели права для инновационного развития Российской Федерации. Так, начато формирование доктрины в области инновационной юриспруденции в сфере социальных отношений, по ряду таких приоритетных направлений, как «новый мировой порядок», «Арктика и морские пространства в условиях больших вызовов», «космос», «пространственное развитие Российской Федерации», «туристское право», формирование доктрины медицинского права, биоправа, спортивного права, исследование проблем правового обеспечения высокотехнологичной и персонализированной медицины, биобезопасности, антидопингового законодательства, правовой доктрины в области киберправа, квантовых и цифровых технологий, искусственного интеллекта, впервые в России начато формирование доктрины права устойчивого развития.

Таким образом, возникает потребность в принципиально новых правовых инструментах, которые позволили бы внедрять принципы опережающего нормотворчества с целью поиска новых регуляторных моделей, обеспечивающих научно-технологическое и социально-гуманитарное лидерство России, а также внедрять новое правовое регулирование не только для уже существующих отношений и технологий, но и для только развивающихся.

¹⁴ Тихомиров Ю. А. Право: момент покоя или опережающее воздействие на социальные процессы // Журнал российского права. 2020. № 4. С. 5–16. DOI: 10.12737/jrl.2020.038.

¹⁵ Тихомиров Ю. А. Прогнозы и риски в правовой сфере, Журнал российского права № 3. 2014.

¹⁶ Письмо МГЮА в адрес АСИ от 26.09.2023 № 37–9718/23.

Ответом на указанные вызовы может служить определение и внедрение экспериментального подхода в правотворчестве, который позволяет не только проверить на практике новации в правовом регулировании, но и при условии правильной организации самого правового эксперимента является надежной гарантией, позволяющей избежать правотворческих ошибок¹⁷, которые, в свою очередь, могут привести к негативным социально-экономическим последствиям.

1.2. Конкурентные преимущества экспериментального подхода в правотворчестве

Как отмечал Ш. М. Дюпати: «Хорошее законодательство, как и хорошая физика, должно быть экспериментальным. Законы нужно испытывать»¹⁸. Экспериментальный подход в правотворчестве может служить решением вызовов в регулировании как уже существующих, так и формирующихся с высокой скоростью общественных отношений. Перед тем как остановиться на отдельных преимуществах применения данного подхода к управлению изменениями, следует разграничить часто используемые применительно к данной теме термины: «правовой эксперимент», «правотворческий эксперимент», «экспериментальный правовой режим» и «специальный правовой режим».

По итогам анализа правовой литературы можно согласиться с подходом, согласно которому правовой эксперимент — более широкое понятие, чем эксперимент правотворческий. Последний является одним из видов правового эксперимента наряду с другими видами правовых экспериментов, таких как, например, следственный эксперимент. Ключевое отличие правотворческого эксперимента заключается в наличии так называемых экспериментальных правовых норм, которые принимаются в целях их апробации в пилотном режиме (в ограниченных условиях с точки зрения их действия во времени, пространстве и (или) по кругу лиц)¹⁹.

При этом в научной литературе неоднократно обращалось внимание на возможность правового экспериментирования и без введения экспериментальных правовых норм. В данном случае правовой эксперимент относят к одной из форм мониторинга нормативных актов. Например, правовой эксперимент как метод изучения эффективности координационной практики представляет собой проверку в течение определенного периода времени результатов какой-либо координационной практики²⁰.

Наиболее точно соотношение правового и правотворческого эксперимента показывает тезис о том, что *в правовом эксперименте либо проверяется эффективность уже действующей нормы, либо прогнозируется эффективность готовящейся правовой новеллы*²¹. Также можно добавить, что *правовой эксперимент может заключаться и в отказе (в порядке опыта) от правового регулирования определенных общественных отношений и замены его другими формами общественного регулирования*²².

При этом поскольку какие-либо изъятия из действующего законодательства для проведения эксперимента невозможны без законодательного позволения, без такого специального регулирования невозможна организация экспери-

¹⁷ Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / Под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самошченко. — М.: Юрид. лит. 1988.

¹⁸ Жан Карбонье. Юридическая социология (пер. с фр.). М. 1986. С. 269.

¹⁹ Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: дис...канд. юрид. наук. Барнаул. 2015. С. 61.

²⁰ Максуров А. А. Идеальные модели эффективности юридических процессов (на примере координационной юридической практики) / А. А. Максуров // Законодательство и экономика. 2010. № 3. С. 18.

²¹ Социология права: учебник / под ред. В. С. Нерсисяна. — М.: Норма, 2000. С. 63.

²² Смирнов О. В. Эффективность права в области организации труда / О. В. Смирнов // Советское государство и право. — 1966. № 7. С. 38.

ментов, связанных с проверкой эффективности планируемых новых правовых норм (правотворческий эксперимент), а также связанных с отменой правового регулирования (открытый эксперимент). Именно такие законодательные позволения и называются экспериментальными правовыми режимами. Так, возможность правовых экспериментов, связанных с отменой правового регулирования, определена в статье 13 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»: **«Экспериментальный правовой режим состоит в применении в течение определенного периода времени специального регулирования в отношении определенной группы лиц или на определенной территории, в том числе в полном или частичном отказе от применения определенной группой лиц или на определенной территории обязательных требований либо в отказе от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности».**

В этой связи следует добавить, что экспериментальный правовой режим нередко необходим и для того, чтобы провести эксперимент неправового характера — когда экспериментальным фактором выступают не временные или постоянные нормы права, а новая технология или новые отношения. Это связано с тем, что действующее законодательство нередко образует непреодолимую без специального регулирования систему барьеров и ограничений.

Что касается соотношения понятий правового эксперимента, правотворческого эксперимента, экспериментального правового режима с понятием специального правового режима — то их отличие заключается в том, что специальный правовой режим, как правило, не предусматривает возможности экспериментальной деятельности. Специальный правовой режим, выступая особой разновидностью правового режима, представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязательствах, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений²³. При этом возможны случаи, когда законодательством в рамках специального правового режима установлена возможность внедрения (апробации) новых (экспериментальных) норм. Указанные различия между рассмотренными терминами определены на Рисунке 1.

Далее остановимся на отдельных преимуществах применения экспериментального подхода в правотворчестве как одного из инструментов управления изменениями.

Экспериментальное регулирование является инструментом оперативного реагирования на возникающие в текущем режиме риски и внешние факторы, влияющие на экономику страны и общественные отношения. Так, внедрение экспериментального подхода может происходить в ускоренном по сравнению с обычными темпами нормотворчества порядке. При этом экспериментальное регулирование будет ограничено территорией и сферой, в рамках которых были выявлены риски.

По мнению В. А. Сивицкого, профессора кафедры конституционного и административного права ВШЭ, кандидата юридических наук: «Конкуренция «приемлемого существующего» и «возможного лучшего», при наличии риска «возможного худшего» — это как раз пространство для возможного эксперимента»²⁴.

²³ Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: автореферат диссертации канд. юридических наук. Саратов, 2015. С. 10.

²⁴ Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4.

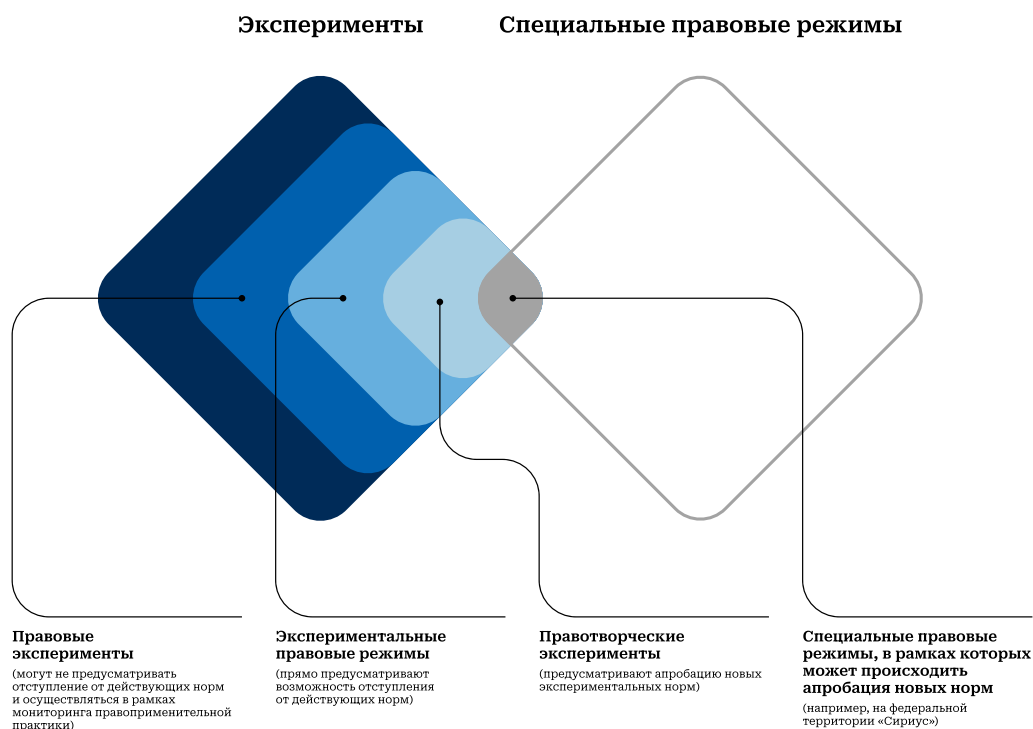


Рисунок 1. Соотношение терминов, определяющих специальные и экспериментальные категории

Проведение эксперимента может служить решением сразу двух видов рисков «возможного худшего»: объективных (путем возможности фиксации и оценки объективных результатов апробируемых новаций), а также субъективных, зачастую присутствующих в общественном сознании (путем возможности приведения примера успешного внедрения такой новации). Так, **эксперимент позволит снизить уровень консервативности существующего регулирования**, а также убедиться в приемлемости нового регулирования или, наоборот, отказаться от него. При этом указанный инструмент в силу своей гибкости может быть встроен в процесс поэтапного реформирования какой-либо сферы (что подтверждается опытом реформирования судебной сферы во Франции²⁵ и др.).

Также экспериментальный подход в правотворчестве позволяет снизить риски, возникающие в процессе правотворчества. Риски применения экспериментального подхода в правотворчестве во многом совпадают с рисками правотворчества в целом и в обоих случаях нуждаются в предварительной оценке. К таким рискам можно отнести: социальные риски (причинение вреда жизни и здоровью человека и другие), имущественные (причинение вреда имуществу физических и (или) юридических лиц); риск нанесения ущерба обороне и (или) безопасности государства и другие.

Возросшая скорость принятия новых актов обусловлена, как отмечалось ранее, высокой скоростью развития общественных отношений, появлением в обиходе новых технологий, потенциальный эффект внедрения которых для экономики страны и качества жизни людей в целом может быть существенным. При этом важным является разграничение случаев, при которых новые общественные отношения требуют внесения изменений в действующее регулирование, а также случаев, при которых новые общественные отношения еще не сформировались в полной мере, а их регулирование на определенном этапе может снизить возможные эффекты от их развития.

В таких случаях экспериментальный подход в правотворчестве позволяет

²⁵ См. раздел 3.

принять взвешенное решение. Причем эксперимент может состоять не только в определении нового регулирования, но и в создании условий отсутствия регулирования (в том числе в части отсутствия проверок участников эксперимента и (или) возможности неограниченного отступления от существующего законодательства с целью определения норм, тормозящих развитие определенных сфер). **Указанный подход по сравнению с внедрением новых норм в качестве общего регулирования позволяет заранее оценить эффекты от регулирования отдельных сфер.**

Выступая в качестве своего рода прогноза развития общественных отношений в какой-либо сфере (подтверждением чего является установление сроков, порядка и прогнозируемых результатов проведения эксперимента — критериев успешности его проведения), **правовые эксперименты служат инструментом стратегического развития страны и отвечают основным задачам стратегического планирования**, определенным статьей 8 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В частности, по результатам применения экспериментального подхода возможно определение тенденций, ограничений и возможностей социально-экономического развития отдельных отраслей и сфер государственного и муниципального управления (в рамках которых происходила апробация).

Таким образом, к конкурентным преимуществам экспериментального подхода в правотворчестве можно отнести: высокую скорость реагирования на меняющиеся общественные отношения (возможность быстрого внедрения и отмены нового регулирования), снижение рисков негативных последствий каких-либо изменений (за счет заранее определенной территории, участников таких экспериментов), наличие возможности сравнения эффектов при апробации разных подходов на территории одной страны (в сходных условиях), сокращение возникающих опасений в связи с изменением действующего регулирования (подготовка тем самым условий для проведения в том числе полноценных реформ), возможность прогнозирования тенденций, ограничений и возможностей социально-экономического развития отдельных отраслей и др. При этом для проведения системной работы по внедрению экспериментального подхода в правотворчестве необходимо определить достаточный перечень критериев, позволяющих принять решение о необходимости и целесообразности использования именно такого инструмента.

Вместе с тем ИЖиСП обращает внимание на наличие рисков использования такого инструмента, как правовой эксперимент, так как расширение его применения *«несет риск утраты правопорядком его устойчивости»*²⁶. В этой связи ИЖиСП, а также иными экспертами подчеркивается необходимость определения исчерпывающего перечня критериев, разграничивающих случаи, при которых проводится правовой эксперимент, от случаев, когда целесообразнее обеспечить принятие норм общего действия (*«реализация экспериментального подхода в области права нуждается в исчерпывающем перечне критериев, при которых допускается правовой эксперимент»*²⁷). Анализ позиций экспертного сообщества по выработке указанных критериев и предложения по их формированию будут представлены в части 2 Раздела 3 настоящей Концепции.

²⁶ Письмо ИЖиСП в адрес АСИ от 18.09.2023 № 01–28/305.

²⁷ Там же.

Раздел 2. Экспериментальные правовые режимы и экспериментальное законодательство в России: опыт и ключевые проблемы

Подтверждением определенных в предыдущем разделе конкурентных преимуществ экспериментального подхода является наличие широкой, но в то же время разрозненной практики использования на территории России указанного подхода (Рисунок 2). Необходимо обратить внимание не только на различные сферы установления экспериментального регулирования (24 сферы), но и на отсутствие единого подхода в установлении экспериментальных правовых режимов и (или) возможности внедрения экспериментального регулирования в различных сферах.

Так, отсутствие единого подхода выражается в наличии примеров, в рамках которых федеральным законом или указом Президента Российской Федерации устанавливается возможность апробации экспериментального регулирования (в сфере образования²⁸, цифровых инноваций²⁹, федеральной государственной гражданской службы³⁰), а также примеров непосредственного внедрения экспериментального регулирования отдельными нормативными правовыми актами. При этом по результатам анализа накопившегося опыта экспериментального регулирования в Российской Федерации выявлено отсутствие взаимосвязи между сферами установления экспериментального регулирования и нормативными правовыми актами, в форме которых они устанавливаются.

2.1. Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»: опыт, ключевые проблемы и перспективы развития

Одним из механизмов установления экспериментальных правовых режимов (далее — ЭПР) в отдельной сфере (цифровых инноваций) является определенный Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее — Закон № 258-ФЗ), а также 17 подзаконными актами (11 актов Правительства Российской Федерации и 6 приказов Минэкономразвития России) порядок.

Закон № 258-ФЗ стал первым в России рамочным нормативным правовым актом, определяющим не только порядок установления и реализации (в том числе изменения, приостановления, прекращения, мониторинга и оценки эффективности и результативности) ЭПР, но и сами цели и принципы ЭПР в сфере цифровых инноваций, круг участников таких ЭПР. При этом сфера установления таких ЭПР ограничена необходимостью апробации цифровой инновации (ее разработки и (или) внедрения).

²⁸ Часть 2 статьи 20 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

²⁹ Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

³⁰ Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2020 г. № 536 «Об утверждении Положения о порядке организации экспериментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы».

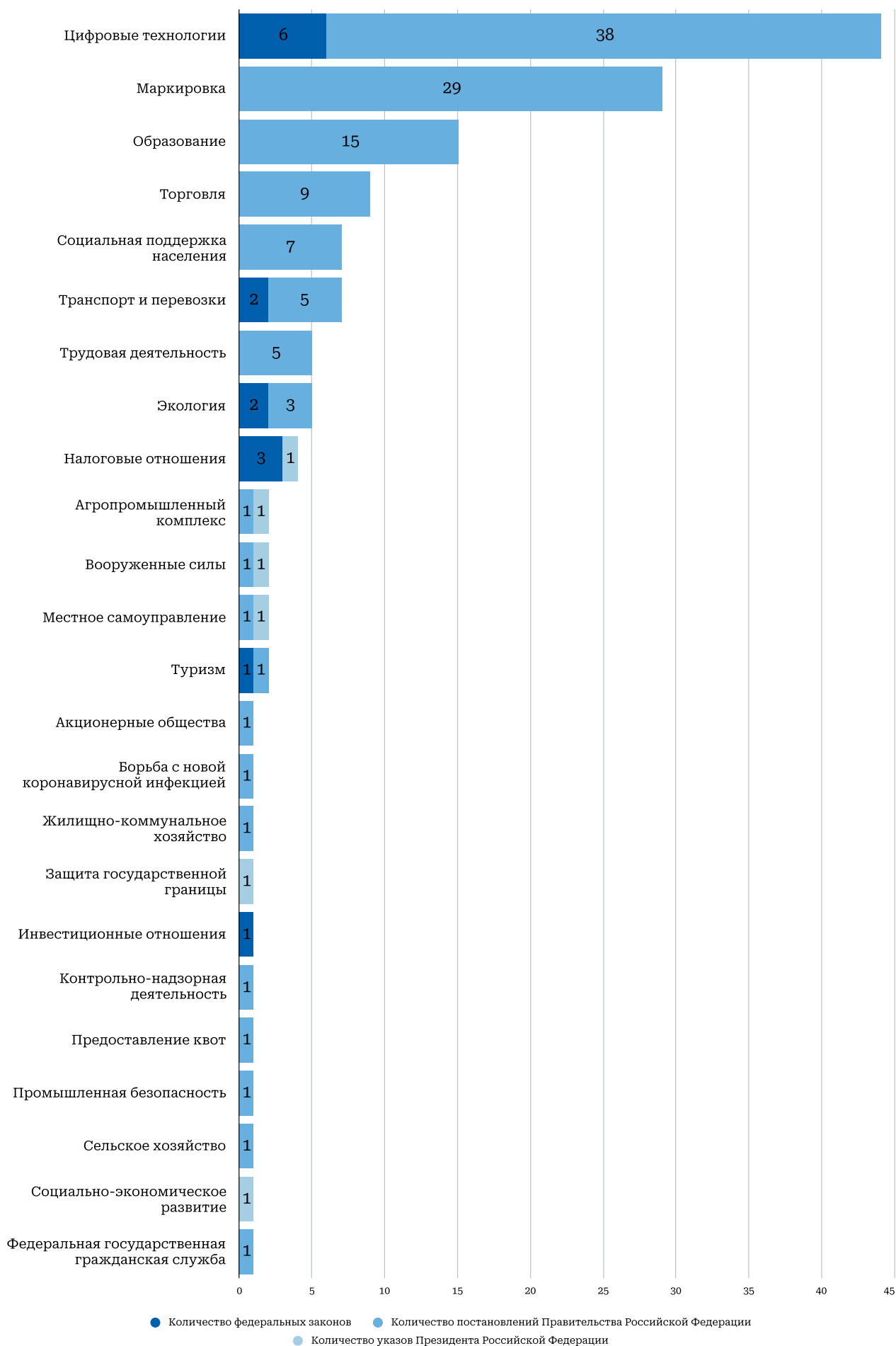


Рисунок 2. Количество нормативных правовых актов, носящих экспериментальный характер в разрезе по отраслям

За время действия Закона № 258-ФЗ (с 28 января 2021 г. — более 2,5 лет) в Минэкономразвития России было подано 180 инициативных предложений, по 113 из которых было установлено 12 ЭПР в сфере цифровых инноваций: по применению беспилотных авиационных систем (6)³¹, расширению возможности использования телемедицинских технологий (1)³² и персональных медицинских помощников (1)³³, выдаче электронного разрешения на добычу охотничьих ресурсов (1)³⁴, расширению возможности использования высокоавтоматизированных транспортных средств (3)³⁵.

Вместе с тем в настоящее время механизм, описанный в Законе № 258-ФЗ, дорабатывается в соответствии с накопленным опытом установления ЭПР. Необходимость его совершенствования была также обозначена Президентом Российской Федерации в рамках совещания с членами Правительства Российской Федерации 19 июля 2023 г.: *«У нас запущены экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций, однако их механизмы требуют, безусловно, совершенствования, в том числе на законодательном уровне. Нужно дополнительно упростить доступ к таким режимам, а также ввести страхование ответственности за возможный ущерб, причиненный при использовании искусственного интеллекта, мы об этом тоже много раз уже говорили. Эту работу также прошу завершить в период осенней сессии парламента»*³⁶.

Среди ключевых аспектов доработки Закона № 258-ФЗ можно выделить следующие:

1. Обозначенная Законом № 258-ФЗ сфера установления ЭПР — цифровая инновация сужает возможности установления ЭПР в иных инновационных

³¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 г. № 458 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Томской области».

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2022 г. № 462 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Камчатском крае, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе».

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2023 г. № 535 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Республике Башкортостан».

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2023 г. № 1510 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации сельскохозяйственных беспилотных авиационных систем».

Постановление Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2023 г. № 1840 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций «Аэрологистика».

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 ноября 2023 г. № 1874 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем в Самарской области».

³² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2023 г. № 1164 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению медицинской деятельности, в том числе с применением телемедицинских технологий и технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозах граждан».

³³ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 декабря 2022 г. № 2276 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению медицинской деятельности с применением технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозов граждан в отношении реализации инициативы социально-экономического развития Российской Федерации «Персональные медицинские помощники».

³⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2023 г. № 211 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по выдаче электронного разрешения на добычу охотничьих ресурсов на территории Новосибирской области».

³⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 марта 2022 г. № 309 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств».

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 октября 2022 г. № 1849 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по эксплуатации высокоавтоматизированных транспортных средств в отношении реализации инициативы «Беспилотные логистические коридоры» на автомобильной дороге общего пользования федерального значения М-11 «Нева».

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2022 г. № 2495 «Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по предоставлению транспортных услуг с использованием высокоавтоматизированных транспортных средств на территориях отдельных субъектов Российской Федерации».

³⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/633/events/71699> (дата обращения: 18 августа 2023 г.).

сферах (в рамках проработанного и определенного Законом № 258-ФЗ механизма) и не позволяет сделать процесс установления ЭПР единым для всех инновационных сфер.

2. Согласно части 3 статьи 5 Закона № 258-ФЗ положения программы ЭПР, устанавливающие условия ЭПР, могут исключать или изменять действие положений федерального закона только в случае, если это предусмотрено соответствующим федеральным законом. В этой связи установление ЭПР напрямую зависит от наличия и (или) принятия федерального закона, которым будет определена возможность отступления от тех или иных норм, закрепленных в соответствующем федеральном законе (далее — Закон-спутник).

При этом существует несколько возможных форм Законов-спутников: открытая (в случае, если предусмотрена возможность отступления от всех норм соответствующего федерального закона), открытая с ограничениями (в случае, если предусмотрена возможность отступления от всех норм федерального закона, при этом определен перечень норм соответствующего федерального закона, которые не могут быть изменены или исключены положениями программы ЭПР) и закрытая (в случае, если предусмотрена возможность отступления от ограниченного (зачастую узкого) перечня норм соответствующего федерального закона).

В настоящее время установилась практика принятия закрытой формы Законов-спутников. Так, Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее — Закон № 331-ФЗ) определил закрытый перечень положений отдельных федеральных законов, которые могут применяться с особенностями по результатам утверждения программы ЭПР, по следующим направлениям разработки и апробации цифровых инноваций: медицинская деятельность, телекоммуникации, проектирование, производство и эксплуатация высокоавтоматизированных транспортных средств, включая беспилотные летательные аппараты, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания, продажа товаров, работ, услуг дистанционным способом. При этом еще до принятия Закона № 331-ФЗ возникла необходимость разработки дополнительных Законов-спутников, в том числе Закона-спутника в сфере дистанционной продажи рецептурных лекарств (который не был впоследствии принят).

Вместе с тем на этапе предварительного рассмотрения в Государственной Думе находится проект федерального закона № 341257-8 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (в части разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций на финансовом рынке)», который предусматривает применение Закона-спутника в открытом формате с ограничениями, который позволит утверждать Правительству Российской Федерации, Банку России программу ЭПР в более короткие сроки.

Предлагается расширить применение указанного подхода в рамках других направлений установления ЭПР.

3. Несоответствие сроков и порядков рассмотрения профильными федеральными органами исполнительной власти (далее — ФОИВ) инициативного предложения, установленных частью 5 статьи 9 Закона № 258-ФЗ (25 рабочих дней), и сроков и порядков рассмотрения проекта акта Правительства Российской Федерации, установленных пунктами 58–59 Регламента Правительства Российской

Федерации, утвержденного абзацем вторым пункта 1 постановления Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260 (10 рабочих дней в общем порядке) (далее — Регламент Правительства).

Законом № 258-ФЗ не описан порядок рассмотрения и согласования проекта программы ЭПР. Так, в рамках существующей практики проект программы ЭПР в форме проекта постановления Правительства Российской Федерации направляется на согласование в профильные ФОИВ вместе с инициативным предложением, что порождает путаницу в сроках рассмотрения инициативного предложения и проекта программы ЭПР.

При этом в случае, если проект программы ЭПР не будет направляться на согласование в профильные ФОИВ совместно с инициативным предложением, возникнут высокие риски нарушения сроков рассмотрения инициативного предложения Правительством Российской Федерации и принятия им решения об установлении ЭПР, определенных статьей 10 Закона № 258-ФЗ (30 рабочих дней).

В связи с этим, а также в связи с накопленным опытом низких темпов установления ЭПР³⁷ (по отдельным направлениям) предлагается сократить и привести в соответствие сроки рассмотрения инициативного предложения со сроками рассмотрения актов Правительства Российской Федерации, установленными Регламентом Правительства.

Необходимо обратить внимание на установленный ЭПР, расширивший возможности применения телемедицинских технологий. С учетом указанного в Разделе 1 настоящей Концепции консерватизма законодателя по вопросам установления самой возможности применения телемедицинских технологий, обсуждавшейся 16 лет, а также последующего согласования проекта программы указанного ЭПР на протяжении порядка 2 лет (без учета сроков разработки и принятия соответствующего Закона-спутника) возникают обоснованные опасения относительно методов оценки рисков внедрения указанных технологий, применяемых законодателем.

Представляется целесообразным использование механизма ЭПР в целях определения в рамках ограниченной территории и времени обоснованности возникающих у законодателя опасений относительно применения каких-либо новых технологий (оценки рисков такого применения). Указанный подход позволит сократить издержки отсутствия регулирования отдельных отраслей, а также сократить необходимость последующей доработки введенных (в большинстве случаев с потерей времени) норм.

4. Порядок доработки инициативного предложения об установлении ЭПР инициатором, установленный частью 9 статьи 9 Закона № 258-ФЗ, представляется избыточным, в том числе в части необходимости повторного направления в Минэкономразвития России по результатам доработки инициативного предложения документов, прилагаемых к инициативному предложению, перечень которых утвержден приказом Минэкономразвития России от 18 ноября 2020 г. № 755 (нотариально удостоверенные копии учредительных документов, документ об исполнении налогоплательщиком обязанности по уплате налогов, сборов, страховых взносов, пеней, штрафов, процентов, выданный не ранее чем за 30 календарных дней до дня внесения инициативного предложения, документ о наличии (отсутствии) судимости у инициатора и др.).

Так, в настоящее время инициаторами (и потенциальными субъектами)

³⁷ В соответствии с данными Реестра ЭПР установление ЭПР в сфере цифровых инноваций занимает от 76 до 437 рабочих дней (от 4 месяцев до 1 года и 9 месяцев) без учета сроков разработки и согласования Законов-спутников (по состоянию на 27 июля 2023 г.) URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov/ (дата обращения: 18 августа 2023 г.).

большинства ЭПР являются сразу несколько юридических лиц (до 28), при этом практика доработки инициативного предложения также широко распространена. В этой связи сроки установления ЭПР также увеличиваются в силу необходимости повторного сбора и направления указанных документов инициаторами в Минэкономразвития России по итогам доработки инициативного предложения.

Предлагается рассмотреть возможность смягчения требований к инициаторам в части необходимости повторного направления указанного пакета документов в Минэкономразвития России по результатам доработки ранее вносившегося инициативного предложения.

5. Законом № 258-ФЗ не определен порядок сохранения условий реализации ЭПР в случае принятия во время реализации ЭПР нормативного правового регулирования, частично или полностью противоречащего установленному программой ЭПР специальному регулированию, а также не определенного программой ЭПР в качестве положений (требований, предписаний, запретов, ограничений) отдельных актов общего регулирования, не подлежащих применению в рамках ЭПР (далее — Стабилизационная оговорка).

Отсутствие Стабилизационной оговорки делает механизм реализации ЭПР хрупким, в том числе по причине отсутствия обязанности информирования инициаторами ЭПР профильных ФОИВ, чьи интересы могут быть затронуты, а также отсутствия обязанности согласования проекта акта с Минэкономразвития России как уполномоченного на осуществление функций по нормативному правовому регулированию по вопросам ЭПР в сфере цифровых инноваций органа и выступающего в настоящее время как центр компетенций по различным направлениям внедрения цифровых инноваций, в том числе апробируемых в рамках ЭПР.

Предлагается определить в Законе № 258-ФЗ Стабилизационную оговорку, которая позволит обеспечить неизменность условий проведения ЭПР в сфере цифровых инноваций и сделает указанный механизм более привлекательным для потенциальных инициаторов.

6. Частью 8 статьи 18 Закона № 258-ФЗ установлен предельный срок в 1 год, на который может быть продлен ЭПР в случае принятия Правительством Российской Федерации решения о необходимости внесения изменений в общее регулирование по результатам реализации ЭПР (продлевается до дня вступления в силу нормативных правовых актов, вносящих изменения в общее регулирование, но не более чем на один год).

При этом принятие федерального закона, а также соответствующих необходимых подзаконных актов, несмотря на последние изменения Регламента Правительства в части сокращения сроков согласования нормативных правовых актов, может занимать до 3 лет. Так, инновация, внедрение которой было апробировано в рамках ЭПР и было признано успешным, может быть заморожена для широкого применения в условиях отсутствия соответствующего нормативного правового закрепления, а также отсутствия возможности продления срока ЭПР более чем на 1 год.

Определенные выше ключевые аспекты доработки Закона № 258-ФЗ частично (пункты 3, 4, 6) нашли отражение в проекте федерального закона № 512628-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу.

Так, Президентом Российской Федерации в рамках пленарного заседания Международной конференции «Путешествие в мир искусственного интеллекта 24 ноября 2023 г. было отмечено: *«Правительство подготовило изменения*

в закон об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций. Установить такой механизм теперь будет гораздо проще, во всяком случае, я надеюсь на то, что будет гораздо проще и практически вдвое быстрее. Снимаются многие излишние бюрократические требования. Но одновременно устанавливается ответственность за причинение вреда здоровью, жизни или имуществу в результате тестирования использования прорывных технологий. Считаю такой подход абсолютно сбалансированным и прошу Правительство в короткие сроки внести подготовленный пакет поправок в Государственную Думу, а депутатов прошу принять этот документ максимально оперативно, чтобы решения вступили в силу уже в следующем, 2024 году»³⁸.

Отметим, что дальнейшее развитие определенного Законом № 258-ФЗ механизма установления и реализации ЭПР в сфере цифровых инноваций позволит накопить и систематизировать процесс нормотворчества по установлению, реализации и подведению итогов ЭПР.

2.2. Федеральные законы о правовых экспериментах: обзор регулирования и ключевых проблем

В Российской Федерации было принято 15 федеральных законов, вводящих экспериментальное правовое регулирование, динамика их принятия свидетельствует о повышении востребованности такого способа внедрения нового правового регулирования (Рисунок 3).

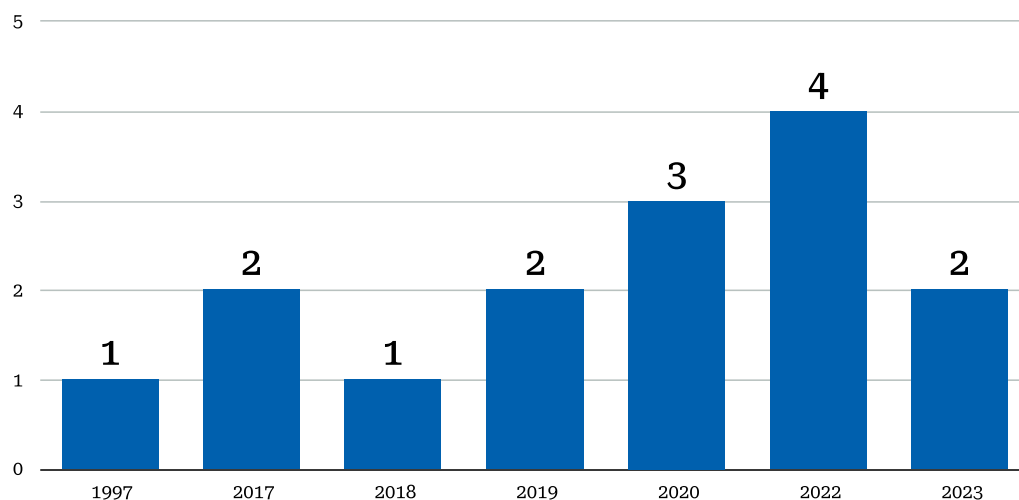


Рисунок 3. Динамика принятия федеральных законов, вводящих экспериментальное правовое регулирование (по годам)

В сфере **экологии** с 1 января 2022 г. по 31 декабря 2026 г. на территории отдельных городских поселений и городских округов проводится эксперимент по квотированию выбросов загрязняющих веществ³⁹, с 1 сентября 2022 г. по 31 декабря 2028 г. на территории Сахалинской области проводится эксперимент по ограничению выбросов парниковых газов⁴⁰.

В сфере **цифровых технологий** с 24 апреля 2020 г. по 15 ноября 2021 г. проводился эксперимент, предусматривающий введение электронного документооборота в сфере трудовых отношений⁴¹. В городе федерального значения

³⁸ URL: http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/community_meetings/72811 (дата обращения: 18 декабря 2023 г.).

³⁹ Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха».

⁴⁰ Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов».

⁴¹ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой».

Москве были проведены 3 эксперимента по осуществлению электронного голосования⁴², также до 1 июля 2025 г. проводится эксперимент по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта⁴³. С 1 марта 2023 г. по 1 марта 2026 г. в городе федерального значения Москве, в Белгородской и Московской областях проводится эксперимент по розничной торговле лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецепту на лекарственный препарат, дистанционным способом⁴⁴.

В сфере **туризма** в период с 1 мая 2018 г. по 31 декабря 2024 г. проводится эксперимент по развитию курортной инфраструктуры путем взимания платы за пользование курортной инфраструктурой в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, Ставропольском крае, городе федерального значения Санкт-Петербурге, федеральной территории «Сириус»⁴⁵.

В сфере **налоговых отношений** с 1997 по 2005 г. на территории городов Великого Новгорода и Твери проводился эксперимент по налогообложению недвижимости⁴⁶. С 1 июля 2020 г. по 31 декабря 2028 г. на всей территории Российской Федерации проводится эксперимент по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»⁴⁷. С 1 июля 2022 г. по 31 декабря 2027 г. в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан) проводится эксперимент по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»⁴⁸.

В сфере **перевозок** с 1 ноября 2022 г. по 1 августа 2025 г. на территории Камчатского края проводится эксперимент по внедрению дополнительных механизмов регулирования внутренних воздушных перевозок икры лососевых видов рыб (красной икры) непромышленного изготовления⁴⁹. На территории Калининградской области с 1 июля 2023 г. по 30 июня 2025 г. проводится эксперимент по использованию пассажирской таможенной декларации для экспресс-грузов, содержащей сведения, необходимые для выпуска товаров для личного пользования, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и товаров, изготовленных (полученных) из товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, вывозимых на остальную часть территории Евразийского экономического союза, доставляемых перевозчиком (транспортной экспедиторской компанией или службой курьерской доставки), получателем или отправителем которых является физическое лицо, с применением Единой автоматизированной информационной системы таможенных органов⁵⁰.

⁴² Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве». Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».

Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года».

⁴³ Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»

⁴⁴ Статья 55 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств» (введена Федеральным законом от 20 октября 2022 г. № 405-ФЗ).

⁴⁵ Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры».

⁴⁶ Федеральный закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великого Новгорода и Твери».

⁴⁷ Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход».

⁴⁸ Федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения».

⁴⁹ Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 254-ФЗ «О проведении на территории Камчатского края эксперимента по внедрению дополнительных механизмов регулирования внутренних воздушных перевозок икры лососевых видов рыб (красной икры) непромышленного изготовления».

⁵⁰ Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

В сфере инвестиционных отношений с 1 сентября 2023 г. по 1 сентября 2025 г. на территориях Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Республики Татарстан (Татарстан), Чеченской Республики будет проводиться эксперимент по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для осуществления деятельности по партнерскому финансированию в отдельных субъектах Российской Федерации («исламский банкинг»)⁵¹.

В целях оценки единообразия в подходе к экспериментальному правотворчеству в Российской Федерации был проведен анализ указанных 15 федеральных законов о проведении экспериментов на соответствие следующим критериям⁵²:

1. предмет регулирования;
2. цели и задачи эксперимента;
3. участники эксперимента;
4. сроки и территория проведения эксперимента;
5. порядок проведения эксперимента;
6. механизм подведения итогов эксперимента и показатели его эффективности.

Результаты анализа показали, что в 6 федеральных законах не были четко определены цели и задачи проведения эксперимента, в 6 — не определен механизм подведения итогов, в 14 — не предусматривается установление показателей эффективности проведения эксперимента, которые позволяли бы судить об итогах эксперимента в целом. Помимо этого, можно привести некоторые примеры экспериментов, отражающих не только особенности, но и отдельные проблемы, обусловленные в том числе отсутствием единых подходов к разработке и реализации экспериментов.

Эксперимент по налогообложению недвижимости, в рамках которого юридические и физические лица, ставшие плательщиками налога на недвижимость, были освобождены от уплаты налога на имущество предприятий, налога на имущество физических лиц и земельного налога, планировался к проведению в 1997–2003 гг.

Необходимо отметить, что, несмотря на его продление до 2005 г.,⁵³ в силу отсутствия определенных в эксперименте целей, а также критериев оценки успешности его проведения вывод о положительных результатах проведения указанного эксперимента, определенный в пояснительной записке к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» № 390932–3⁵⁴, не может считаться объективным.

Так, несмотря на то, что территорией эксперимента были определены города Великий Новгород и Тверь, эксперимент так и не был проведен на территории Твери⁵⁵. При этом на основе опыта Великого Новгорода была созда-

Российской Федерации и о проведении на территории Калининградской области эксперимента по созданию условий для упорядоченной электронной торговли товарами».

⁵¹ Федеральный закон от 4 августа 2023 г. № 417-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального правового регулирования в целях создания необходимых условий для осуществления деятельности по партнерскому финансированию в отдельных субъектах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

⁵² Указанные критерии были определены на основе изучения зарубежного опыта проведения правотворческих экспериментов, а также предложений отечественной правовой доктрины. См. Раздел 3.

⁵³ Федеральный закон от 28 июля 2004 г. № 92-ФЗ «О продолжении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери и внесении изменений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери».

⁵⁴ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери» № 390932–3, URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/390932-3> («В целом результаты эксперимента следует оценить как положительные, в том числе в части формирования реалистичной для условий Российской Федерации концепции налога, целей его введения и механизмов их реализации. Прежде всего, он позволяет идентифицировать направления и содержание мероприятий, необходимых на федеральном, региональном и местном уровнях, с тем чтобы находить решения возникающих проблем и избежать ошибок в масштабах всей страны»).

⁵⁵ Андреева Л. А. Особенности правового эксперимента в сфере налогообложения, Журнал Вопросы современной юриспруденции, 2007 г.

на комплексная база данных — реестр недвижимости для налогообложения, разработана методика оценки рыночной стоимости объектов недвижимости, однако не были сформированы условия для внедрения общей процедуры точной оценки недвижимости. Опыт, полученный в ходе эксперимента, так и не получил распространения на территории Российской Федерации, официально итоги эксперимента не были оценены.

Указанные результаты эксперимента свидетельствуют о важности определения целей и критериев оценки успешности реализации эксперимента до начала такой реализации. Также можно говорить о том, что не всегда опыт проведения экспериментов в дальнейшем используется на практике.

Эксперимент по осуществлению розничной торговли лекарственными препаратами для медицинского применения, отпускаемыми по рецепту на лекарственный препарат, дистанционным способом (далее — Эксперимент по дистанционной продаже рецептурных лекарств) установлен Федеральным законом от 20 октября 2022 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» (далее — Федеральный закон № 405-ФЗ), положение о порядке его проведения было утверждено пунктом 1 постановления Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2023 г. № 292 (далее — Порядок проведения Эксперимента по дистанционной продаже рецептурных лекарств).

При этом Федеральный закон № 405-ФЗ не представляется возможным рассмотреть в качестве Закона-спутника, так как он не только определяет возможность отступления от тех или иных норм, определенных Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», но и устанавливает период (с 1 марта 2023 г. до 1 марта 2026 г.), территорию (Москва, Белгородская и Московская область) проведения Эксперимента по дистанционной продаже рецептурных лекарств, а также некоторые (основные, по мнению законодателя) права, обязанности и ответственность его участников. Указанное определение части основных элементов эксперимента в Федеральном законе № 405-ФЗ оценивается как избыточное и приводит к снижению возможности внесения изменений в механизм проведения Эксперимента по дистанционной продаже рецептурных лекарств (в связи с необходимостью принятия соответствующего федерального закона о внесении изменений), а также затрудняет процесс присоединения к нему новых субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем Порядок проведения Эксперимента по дистанционной продаже рецептурных лекарств содержит также иные элементы указанного эксперимента, в том числе цели, сроки реализации его отдельных этапов (в том числе срок представления по его итогам предложений о внесении изменений в законодательство об обращении лекарственных средств), а также иные, не определенные Федеральным законом № 405-ФЗ права и обязанности участников эксперимента и требования к их деятельности.

Обращаем внимание на то, что Экспериментом по дистанционной продаже рецептурных лекарств и Порядком его проведения не установлены критерии оценки эффективности его реализации. В этой связи итоговый доклад о результатах проведения Эксперимента по дистанционной продаже рецептурных лекарств не может носить объективный и исчерпывающий характер, что также будет ставить под сомнение обоснованность и эффективность представленных по его итогам предложений о внесении изменений в законодательство об обращении лекарственных средств.

Опыт утверждения Эксперимента по дистанционной продаже рецептурных лекарств представляет особый интерес также в связи с тем, что приня-

тию указанного эксперимента предшествовала его проработка на протяжении более 1,5 лет в рамках механизмов, определенных Законом № 258-ФЗ⁵⁶, и свидетельствует об отсутствии в законодательстве Российской Федерации четкого разграничения между существующими различными механизмами установления правовых экспериментов, а также системности и слаженности работы ФОИВ по установлению экспериментов.

Эксперимент по электронному документообороту в сфере трудовых отношений, реализованный в соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой», послужил основой для внесения изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, предусматривающих возможность использования работодателями электронного документооборота в сфере трудовых отношений⁵⁷.

Учитывая высокий уровень цифровой зрелости отдельных отраслей в Российской Федерации, в том числе в сфере трудовых отношений, принимая во внимание отсутствие критериев определения успешности проведения Эксперимента по электронному документообороту в сфере трудовых отношений, ставится под сомнение необходимость его проведения. Так, эксперимент проводился на территории всей страны и носил добровольный характер, также как и введенное по его результатам общее регулирование. В этой связи представляется целесообразным определение единых, достаточных критериев, в соответствии с которыми возможно принятие решения о необходимости установления эксперимента или же о внедрении отдельных норм общего действия.

Эксперимент по исламскому банкингу, установленный Федеральным законом от 4 августа 2023 г. № 417-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального правового регулирования в целях создания необходимых условий для осуществления деятельности по партнерскому финансированию в отдельных субъектах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 417-ФЗ), предусматривает определение дополнительных полномочий Банка России по регулированию деятельности его участников, контроль и надзор за их деятельностью (в том числе по установлению требований к условиям совершения сделок (операций) при осуществлении деятельности по партнерскому финансированию).

Также Эксперимент по исламскому банкингу представляет особый интерес в связи с тем, что в целях научно-методического, аналитического и экспертного обеспечения его проведения Федеральным законом № 417-ФЗ предусматривается образование экспертного совета при Правительстве Российской Федерации, положение о котором и его состав утверждаются Правительством Российской Федерации по согласованию с Банком России. Деятельность указанного экспертного совета будет также направлена на определение критериев эффективности и результативности эксперимента.

Экспериментом по внедрению технологий искусственного интеллекта в городе федерального значения Москве, установленным Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий

⁵⁶ Минэкономразвития России был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (ID проекта 01/05/06-21/00117151, опубликован 21 июня 2021 г.) (в форме Закона-спутника).

⁵⁷ Федеральный закон от 22 ноября 2021 г. № 377-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» (далее — Федеральный закон № 123-ФЗ), Правительство Москвы наделяется полномочиями по определению на своей территории условий, требований и порядка разработки, создания, внедрения и реализации отдельных технологий искусственного интеллекта, случаев и порядка использования результатов применения искусственного интеллекта, порядка и условий обработки участниками ЭПР обезличенных персональных данных, при этом установленный правовой режим не должен противоречить действующему федеральному законодательству. Целями проводимого эксперимента в том числе являются повышение эффективности деятельности хозяйствующих субъектов в ходе внедрения технологий искусственного интеллекта и формирование комплексной системы регулирования общественных отношений, возникающих в связи с развитием и использованием технологий искусственного интеллекта, по результатам установления ЭПР.

При этом Федеральным законом № 123-ФЗ устанавливается, что обработка персональных данных, касающихся состояния здоровья, полученных в результате обезличивания персональных данных, допускается в целях повышения эффективности государственного или муниципального управления, а также в иных целях, предусмотренных Федеральным законом № 123-ФЗ, в порядке и на условиях, которые предусмотрены указанным федеральным законом.

В рамках Федерального закона № 123-ФЗ в целях формирования стратегических направлений совершенствования механизмов экспериментального правового режима, в том числе мониторинга ЭПР, образовывается координационный совет ЭПР. Координационный совет ЭПР участвует в обсуждении проектов нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации — города федерального значения Москвы — по вопросам, связанным с установлением экспериментального правового режима, а также вносит предложения по совершенствованию механизмов экспериментального правового режима в процессе и по итогам применения специального регулирования. По результатам проведения эксперимента координационный совет экспериментального правового режима подготавливает и представляет в Правительство Российской Федерации предложения о целесообразности или нецелесообразности внесения изменений в законодательство Российской Федерации. Формирование таких координационных советов для проведения отдельных правовых экспериментов по примеру эксперимента в городе федерального значения Москве будет способствовать систематизации проведения экспериментов и методологического сопровождения, установлению четких критериев эффективности таких экспериментов и подготовке проработанных предложений по изменению законодательства Российской Федерации по итогам их проведения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что целью указанного эксперимента является в том числе поиск и устранение существующих регуляторных барьеров, связанных с применением искусственного интеллекта, однако эксперимент, предусмотренный Федеральным законом № 123-ФЗ, не наделяет Правительство Москвы достаточно широкими и новыми по своей сути полномочиями для внедрения нового экспериментального правового регулирования, которое не только бы устанавливало определенные правовые изъятия из федерального законодательства, но и выгодно отличалось от него. Эксперимент осуществляется в рамках уже существующего федерального регулирования, а город федерального значения Москва не наделяется существенными полномочиями в дополнение к уже существующим, что сужает цели и задачи

эксперимента, а также лишает город федерального значения Москву возможности оперативного устранения выявляемых барьеров.

Пример данного эксперимента показывает, что существующее правовое регулирование не позволяет субъектам Российской Федерации, которые инициировали проведение правотворческого эксперимента, осуществлять гибкое регулирование проведения правотворческого эксперимента с учетом выявленных особенностей и существующих ограничений при его проведении.

В дополнение к анализу отдельных правотворческих экспериментов целесообразно обратить внимание на случаи так называемого **квазиэкспериментального законодательства**, имеющего общее действие. Так, законопроект «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» был одобрен на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 27 июля 2023 г. несмотря на наличие негативных отзывов от профильных экспертов и общественности.

По итогам указанного заседания принято решение о мониторинге реализации новых положений⁵⁸, вносимых в Закон Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г. № 3185-1 (далее — Закон РФ № 3185-1), с целью их последующей доработки путем внесения соответствующих изменений в указанный федеральный закон.

Несмотря на то, что указанный механизм нельзя в полной мере отнести к *правотворческим* экспериментам, в ряде случаев новое правовое регулирование, реализуемое в рамках принятия тех или иных нормативных правовых актов, по своей сути является «квазиэкспериментальным», так как новое регулирование внедряется для «проверки» его актуальности в целях его возможного изменения по итогам реализации новых положений. В данном случае речь скорее идет о *правовых* экспериментах.

Таким образом, необходимость соблюдения единообразных требований к нормативным актам, предусматривающим проведение эксперимента, является целесообразной не только с точки зрения юридической техники, но и с точки зрения решения отдельных проблем, связанных с планированием, реализацией и подведением итогов экспериментов, оценки их эффективности, механизмами управления экспериментами и внедрения нового правового регулирования по итогам их проведения.

2.3. Правовые эксперименты, установленные подзаконными нормативными правовыми актами: обзор регулирования и ключевых проблем

В Российской Федерации правовые эксперименты могут проводиться также с помощью подзаконных нормативных правовых актов, таких как указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации.

⁵⁸ Справочно. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» мониторинг предусматривает комплексную и плановую деятельность, осуществляемую федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий, по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов. Помимо этого, мониторинг правоприменения также осуществляется Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации). Центр образован в соответствии с постановлением Совета Федерации от 16 ноября 2007 г. № 496-СФ. Положение о центре утверждено распоряжением Председателя Совета Федерации от 25 апреля 2008 г. № 173рп-СФ. Основными задачами центра являются: содействие развитию системы мониторинга в Российской Федерации, в т.ч. содействие проведению мониторинга в Совете Федерации; оказание содействия в законопроектной деятельности Совета Федерации; анализ результатов законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях; разработка предложений по совершенствованию законодательной деятельности и законодательного процесса.

2.3.1. Правовые эксперименты, проводимые в соответствии с указами Президента Российской Федерации

За период с 1994 по 2012 гг. принято 6 указов Президента Российской Федерации, предусматривающих проведение экспериментов (Рисунок 4), которые проводились в следующих сферах.

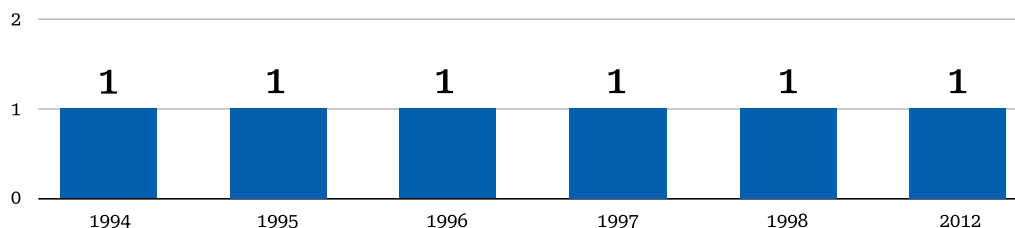


Рисунок 4. Динамика принятия указов Президента Российской Федерации, вводящих экспериментальное правовое регулирование (по годам)

Агропромышленный комплекс

- эксперимент по созданию организационно-правовых и экономических условий развития регионального агропромышленного комплекса в Тульской области⁵⁹.

Налоговые отношения

- эксперимент по налогообложению предприятий сферы материального производства в Ставропольском крае в 1994–1998 гг..⁶⁰

Защита государственной границы

- эксперимент по невоинской охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации в 1996–1997 гг..⁶¹

Социально-экономическое развитие

- эксперимент по отработке региональной модели стабилизации социально-экономического развития и перехода к устойчивому развитию для районов Севера в Магаданской области, в рамках которого Администрация Магаданской области должна была разработать до 1 марта 1998 г. и представить в Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера Программу «Стабилизация социально-экономического развития и переход к устойчивому развитию Магаданской области на 1998–2005 годы»⁶².

Местное самоуправление

- эксперимент по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления⁶³, проведенный с 1 января по 15 декабря 1999 г.

Вооруженные силы

- эксперимент по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, проведенный с 2012 по 2016 гг..⁶⁴

Отдельно стоит выделить Указ Президента Российской Федерации от 31 августа 2020 г. № 536 «Об утверждении Положения о порядке организации экспе-

⁵⁹ Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 1994 г. № 457 «О проведении в Тульской области эксперимента по созданию организационно-правовых и экономических условий развития регионального агропромышленного комплекса».

⁶⁰ Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 562 «О проведении эксперимента по налогообложению предприятий сферы материального производства в Ставропольском крае».

⁶¹ Указ Президента Российской Федерации от 19 июня 1996 г. № 943 «О проведении эксперимента по невоинской охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации».

⁶² Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1311 «О проведении в Магаданской области эксперимента по отработке региональной модели стабилизации социально-экономического развития и перехода к устойчивому развитию для районов Севера».

⁶³ Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» (Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года».

⁶⁴ Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2012 г. № 100 «О проведении в Вооруженных Силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву».

риментов, направленных на развитие федеральной государственной гражданской службы», принятый взамен аналогичного Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 722. Положением определяются порядок проведения **экспериментов по применению новых подходов к организации федеральной государственной гражданской службы и обеспечению деятельности федеральных государственных гражданских служащих**, требования к проведению таких экспериментов в федеральном государственном органе, его самостоятельном структурном подразделении или в территориальном органе федерального государственного органа. Так, указываются цели проведения эксперимента, требования к нормативным правовым актам, определяющим порядок, условия и сроки проведения экспериментов, а также порядок и сроки предоставления итоговых отчетов. *Таким образом, указ Президента Российской Федерации по своей сути определяет общий порядок реализации правовых экспериментов в сфере государственной гражданской службы и определяет основные принципы внедрения особого правового регулирования в указанной сфере.*

Стоит привести пример и неудачных правовых экспериментов, проведенных в соответствии с указами Президента Российской Федерации. Так, в период с 1998 по 2000 гг. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» проводился **эксперимент по созданию муниципальной милиции в субъектах Российской Федерации**. Вместе с тем не были реализованы на практике обязательства о разработке мер по координации и контролю за действиями местного самоуправления в ходе эксперимента. Не был определен общий порядок финансирования подразделений муниципальной милиции, что способствовало отказу ряда субъектов Российской Федерации от обязанностей по созданию необходимых материальных условий для проведения эксперимента ввиду их неспособности обеспечивать финансирование органов муниципальной милиции.

Кроме того, в рамках проводимого эксперимента по созданию муниципальной милиции в субъектах Российской Федерации Правительством Москвы было принято решение о создании экологической полиции. При этом указанная инициатива не была поддержана МВД России, в том числе по причине отсутствия показателей отчетности по экологическим правонарушениям. В 2008 г. по итогам реорганизации Управления по борьбе с правонарушениями в области охраны окружающей природной среды по городу Москве (структурного подразделения МВД) его штатная численность сократилась до 90 человек, фактически эксперимент был прекращен.

Эксперимент по созданию муниципальной милиции в субъектах Российской Федерации в целом был признан неудачным, создание муниципальных органов милиции и вывод их из общефедеральной системы МВД России преждевременно⁶⁵.

По итогам анализа механизма проведения правотворческих экспериментов путем принятия указов Президента Российской Федерации было выявлено, что механизм оценки эффективности определен в 3 указах Президента Российской Федерации из 6, при этом в 6 указах Президента Российской Федерации четко не определены критерии успешности эксперимента. Кроме того, не всегда проводится предварительная оценка и проработка гипотез, проверяемых в рамках правовых экспериментов, не устанавливаются единые кри-

⁶⁵ Эксперимент в муниципальных образованиях Российской Федерации, М. Г. Мухтаров, 2001.

терии их успешности, что, как в случае и с правовыми экспериментами, проводимыми в рамках федеральных законов, затрудняет подведение их итогов.

2.3.2. Правовые эксперименты, проводимые в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации

В рамках подготовленного коллективом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2020 г. доклада «Экспериментальные правовые режимы, Зарубежный опыт и российский старт»⁶⁶ (далее — Доклад) был проведен анализ 45 постановлений Правительства Российской Федерации, направленных на реализацию экспериментов, принятых за период с 1991 по 2019 гг. в следующих сферах: экология (1), агропромышленный комплекс (1), местное самоуправление (1), стабилизация финансового состояния акционерного общества (1), социальная поддержка населения (5), торговля (5), предоставление квот (1), сельское хозяйство (1), образование (9), жилищно-коммунальное хозяйство (1), маркировка (13), цифровые технологии (5), транспорт и перевозки (1).

В рамках представленного в Докладе анализа было выявлено, что цель проведения экспериментов определена в 35 из 45 рассмотренных постановлений Правительства Российской Федерации, механизм оценки эффективности приведен в 34, при этом показатели эффективности и успешности реализации не были установлены ни одним из рассмотренных актов. При этом в некоторых постановлениях Правительства Российской Федерации цели проведения эксперимента сводятся к его содержанию.

Так, в постановлении Правительства Российской Федерации от 3 июня 2019 г. № 710 «О проведении **эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах**» установлено, что целью эксперимента является обеспечение качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, задействованных в эксперименте, в объеме, определенном для эксперимента, то есть, по сути, цель указанного эксперимента сводится к его содержанию.

Также примечателен **эксперимент по внедрению Единого государственного экзамена**, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 г. № 119 «Об организации эксперимента по введению Единого государственного экзамена» (далее — ЕГЭ), который не являлся экспериментом по своей сути и не был направлен на проверку той или иной правовой гипотезы, а служил для поэтапного введения ЕГЭ как обязательного. Подтверждением указанного тезиса является указание в плане координации работ по подготовке и проведению эксперимента по введению ЕГЭ в 2006 г., приложенном к решению коллегии Минобрнауки России от 10 ноября 2005 г. № ПК-12 «Об итогах эксперимента по введению единого государственного экзамена в 2005 году и задачах на 2006 год»⁶⁷, планомерных шагов, направленных на установление ЕГЭ как обязательного. Решением указанной неопределенности могла послужить определенная ранее в настоящей Концепции целесообразность закрепления единых, достаточных критериев, в соответствии с которыми возможно принятие решения о необходимости установления эксперимента или же о внедрении отдельных норм общего действия.

В дополнение к анализу, представленному в Докладе, в рамках данного раздела Концепции было рассмотрено 53 постановления Правительства Рос-

⁶⁶ Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 126 с. (Научные доклады: государственное управление).

⁶⁷ URL: <https://docs.cntd.ru/document/901964165> (дата обращения: 18 августа 2023 г.).

сийской Федерации, предусматривавших проведение экспериментов, не рассмотренных в Докладе и принятых начиная с 2019 г., в следующих сферах: вооруженные силы (1), маркировка (16), цифровые технологии (20), образование (3), транспорт и перевозки (4), торговля (3), экология (2), борьба с новой коронавирусной инфекцией (1), федеральная государственная гражданская служба (1), промышленная безопасность (1), контрольно-надзорная деятельность (1).

На основе проведенного анализа было выявлено, что в 6 из 53 рассмотренных постановлений Правительства Российской Федерации не указаны цели эксперимента, также можно отметить отсутствие единообразия. Так, в ряде постановлений Правительства Российской Федерации приводятся как цели, так и задачи эксперимента, тогда как в других — только цели. В 5 постановлениях Правительства Российской Федерации не определен механизм подведения итогов эксперимента, при этом во всех постановлениях не определены четкие критерии эффективности эксперимента, в то время как основным механизмом подведения итогов эксперимента является подготовка и направление доклада о его проведении в контролирующий орган.

Также не все задуманные правовые эксперименты были реализованы. Так, например, 2 запланированных правовых эксперимента, связанных с оплатой труда учителей и врачей, к настоящему моменту так и не были реализованы.

Отдельно были проанализированы 13 постановлений Правительства Российской Федерации о проведении пилотных проектов в следующих сферах:

- профилактика профессиональных заболеваний работников в отдельных видах экономической деятельности;
- использование российских криптографических алгоритмов и средств шифрования в государственных информационных системах;
- дистанционное наблюдение за состоянием здоровья пациента с использованием информационной системы (платформы) «Персональные медицинские помощники»;
- участие банков Республики Беларусь в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации;
- оказание услуг по комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов;
- компенсация физическим лицам — гражданам иностранных государств суммы налога на добавленную стоимость при вывозе товаров за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза;
- предоставление субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку туроператоров;
- вовлечение частных медицинских организаций в оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности;
- совершенствование системы оплаты труда научных работников, руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук;
- организация межведомственного взаимодействия в целях предупреждения профессиональных заболеваний и создания системы мониторинга состояния здоровья работников;
- ускоренная разработка профессиональных стандартов по перспективным профессиям будущего и актуализация федеральных государственных образовательных стандартов, а также соответствующих образовательных программ;

- привлечение граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности у российских юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах строительства, легкой промышленности и агропромышленного комплекса;
- пилотный проект в целях утверждения требований к системам оплаты труда медицинских работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения.

Так, в 5 из 13 постановлений Правительства Российской Федерации не определены цели пилотных проектов, в 5 нет механизма подведения итогов эксперимента, при этом во всех 13 постановлениях не определены критерии успешности оценки пилотного проекта.

Одним из примеров откладывания реализации пилотного проекта является запланированный к реализации в 2021–2022 гг. **пилотный проект по апробации новых требований к системам оплаты труда медицинских работников** государственных и муниципальных учреждений здравоохранения в Республике Саха (Якутия), Белгородской, Курганской, Омской, Оренбургской, Тамбовской областях и городе Севастополе, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 г. № 847 и отложенный спустя год реализации постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2022 г. № 1205.

Пилотный проект в целях утверждения требований к системе оплаты труда педагогических работников государственных и муниципальных учреждений системы образования должен был реализовываться в соответствии с проектом постановления Правительства Российской Федерации (ID проекта 01/01/09–21/00119980). Так, в соответствии с указанным проектом постановления Российской Федерации проект по апробации требований к системе оплаты труда педагогических работников государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность (за исключением педагогических работников из числа профессорско-преподавательского состава), а именно дошкольных образовательных организаций, общеобразовательных организаций, профессиональных образовательных организаций, организаций дополнительного образования, должен был реализовываться в 2021–2023 гг. в Белгородской, Нижегородской, Сахалинской, Ярославской областях и Республике Мордовия. В настоящий момент принятие проекта постановления Правительства Российской Федерации о проведении эксперимента по апробации требований к системе оплаты педагогических работников приостановлено и не продолжается уже более двух лет, при этом решение об отказе от разработки проекта также не было принято.

Подводя итоги анализа нормативных правовых актов, устанавливающих экспериментальное регулирование, можно сделать вывод о том, что основная часть экспериментов осуществляется путем принятия подзаконных актов, а именно постановлений Правительства Российской Федерации, что свидетельствует о наличии наибольшего опыта по внедрению нового экспериментального правового регулирования именно у Правительства Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации утверждает нормативные правовые акты о проведении эксперимента в рамках своих существующих полномочий. Так, в соответствии со статьей 5 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2023 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской

Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение. Принимаемые нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации не должны противоречить действующему федеральному законодательству.

Проведение правотворческого эксперимента в ряде случаев требует изменения уже существующего, в некоторой степени устаревшего регулирования, так как такое правовое регулирование отстает от быстро развивающихся технологий и общественных отношений. Правительство Российской Федерации не может оперативно разработать и принять нормативные правовые акты, регулирующие проведение экспериментов в сфере с уже действующим правовым регулированием, так как в настоящий момент правовые эксперименты такого типа могут быть проведены только в соответствии с Законами-спутниками, что существенно снижает оперативность и своевременность внедрения нового правового регулирования, отличного от существующего.

2.4. «Зонтичные» песочницы в России: опыт, ключевые проблемы и перспективы развития

Также в Российской Федерации существует ряд зон, на территории которых действует особый правовой режим, вместе с тем возможность внедрения нового экспериментального регулирования предусмотрена только на территории двух зон (инновационного центра «Сколково» и федеральной территории «Сириус»). В свою очередь правовой режим особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития, специальных административных районов и инновационных научно-технологических центров не предусматривает внедрение какого-либо экспериментального правового регулирования.

Таким образом, учитывая то, что в рамках «зонтичной песочницы» предусматривается введение экспериментального регулирования, при этом одним из основных признаков «зонтичной песочницы» является наличие управляющей компании или иного органа управления, регулирующего деятельность резидентов, а также вводящего экспериментальное правовое регулирование, к таким «зонтичным песочницам» можно отнести инновационный центр «Сколково» и федеральную территорию «Сириус».

Особые экономические зоны

В Российской Федерации можно выделить специальные правовые режимы, ориентированные на ведение предпринимательской деятельности, например, особые экономические зоны (Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

Особая экономическая зона — часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктуры, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции. Вместе с тем правовой режим особых экономических зон не предусматривает внедрение экспериментального правового регулирования.

Территории опережающего социально-экономического развития

В качестве примера специального правового режима также можно привести правовой режим территорий опережающего социально-экономического

развития в Российской Федерации, который определен Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Территория опережающего социально-экономического развития — это часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Специальный правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития включает в себя в том числе: особенности налогообложения резидентов, применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны, приоритетное подключение к объектам инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития.

Специальные административные районы

К специальным правовым режимам можно отнести специальные административные районы, в частности правовой режим специального административного района на территориях Калининградской области и Приморского края, установленный Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ (далее — Федеральный закон № 291-ФЗ). Так, правовой режим специального административного района — совокупность условий функционирования специального административного района в соответствии с Федеральным законом № 291-ФЗ, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, устанавливающими особенности правового положения участников специальных административных районов, международных компаний и общественно полезных фондов или личных фондов, имеющих статус международных фондов (международных общественно полезных фондов либо международных личных фондов). Указанный правовой режим не предусматривает возможности внедрения экспериментального правового регулирования на территории специальных административных районов.

Инновационные научно-технологические центры

Отношения, связанные с созданием и функционированием инновационных научно-технологических центров в Российской Федерации в целях реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации, повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, коммерциализации их результатов, расширения доступа граждан и юридических лиц к участию в перспективных, коммерчески привлекательных научных и научно-технических проектах, регулируются Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 216-ФЗ). В рамках установленного регулирования проведение правотворческих экспериментов на территории таких центров не предусматривается. Вместе с тем Федеральным законом № 216-ФЗ в целях установления особого правового режима научно-технологических центров предусмотрен ряд изъятий из правового регулирования отдельных сфер. Так, соответствующие изменения вносятся в федеральные законы в следующих сферах: пожарная безопасность, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, земельные отношения, пенсионное страхование, правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, техническое регулирование, электроэнергетика,

местное самоуправление, градостроительные отношения, реклама, лицензирование, основы охраны здоровья, образование.

Инновационный центр «Сколково»

Примером «зонтичной песочницы» является инновационный центр «Сколково». Создание инновационного центра «Сколково» предусмотрено Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее — Федеральный закон № 244-ФЗ) в целях развития исследований, разработок и коммерциализации их результатов.

Управление инновационным центром «Сколково» осуществляет управляющая компания «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» — некоммерческая организация, на которую в порядке, установленном Президентом Российской Федерации, возложена реализация проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково». Особенности деятельности такой организации устанавливаются Федеральным законом № 244-ФЗ, решениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и ее учредительными документами.

Специальный правовой режим инновационного центра «Сколково» предусматривает изъятия из правового регулирования в таких сферах, как: санитарно-эпидемиологическое благополучие, градостроительная деятельность, трудовая деятельность иностранных граждан, медицинская деятельность, установление требований к образовательной деятельности, налоговые отношения.

Затраты лиц, участвующих в реализации проекта на территории инновационного центра «Сколково», на уплату налога на добавленную стоимость при ввозе товаров (за исключением подакцизных товаров) для целей их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов недвижимости на территории Центра или при необходимости их наличия для осуществления исследовательской деятельности и коммерциализации ее результатов участниками проекта возмещаются данным лицам в виде субсидий путем их перечисления управляющей компании в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Льготный (преференциальный) режим осуществления предпринимательской деятельности на территории инновационного центра «Сколково» предусматривает наделение управляющей компании отдельными полномочиями органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Для инновационного центра «Сколково» действует ряд значимых привилегий: ВУЗы на территории инновационного центра «Сколково» вправе утверждать свои образовательные стандарты, проводить защиты диссертаций по своим правилам, использовать еще целый ряд возможностей. Важно также отметить, что образовательные организации на территории инновационного центра «Сколково» могут действовать в рамках регулирования правил образовательной деятельности, установленных управляющей компанией, они могут отличаться от федеральных (положения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ и Федерального закона № 244-ФЗ).

Федеральная территория «Сириус»

Примером «зонтичной песочницы» также является федеральная территория «Сириус», созданная в соответствии с Федеральным законом от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (далее — Федеральный закон № 437-ФЗ), управление федеральной территорией осуществляется органами публичной власти территории «Сириус» (статья 2 Федерального закона № 437-ФЗ).

В соответствии с положениями статьи 8 Федерального закона № 437-ФЗ к полномочиям органов публичной власти территории «Сириус» относятся полномочия по установлению особенного регулирования отдельных отношений на федеральной территории «Сириус», а также по введению ЭПР в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Согласно Уставу федеральной территории «Сириус», основными целями введения такого ЭПР могут быть: разработка и апробация новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания. Решением Совета федеральной территории «Сириус» от 28 января 2022 г. № 1–8/50 было утверждено Положение о введении в федеральной территории «Сириус» ЭПР по разработке, апробации и внедрению новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания.

Программа ЭПР в сфере образования устанавливается администрацией федеральной территории «Сириус» по согласованию с Советом федеральной территории «Сириус», при этом не требует согласования с федеральными органами государственной власти и включает в себя:

1. порядок установления, изменения и прекращения ЭПР в сфере образования;
2. предмет ЭПР в сфере образования и срок его действия;
3. особенности разработки, апробации и внедрения новых образовательных программ, образовательных технологий, образовательных ресурсов, средств обучения и воспитания на федеральной территории;
4. положения отдельных законодательных актов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов публичной власти федеральной территории, составляющих общее регулирование, которые не подлежат применению в соответствии с программой ЭПР в сфере образования;
5. состав участников экспериментального правового режима в сфере образования, а также порядок присоединения иных лиц к ЭПР в сфере образования;
6. критерии нарушения положений программы экспериментального правового режима в сфере образования, основания и сроки приостановления статуса участника ЭПР в сфере образования;
7. требования к оценке эффективности и результативности ЭПР в сфере образования, в том числе показатели, в соответствии с которыми проводится данная оценка;
8. порядок направления программы ЭПР в сфере образования на экспертизу, в том числе в Правительство Российской Федерации;
9. иные предусмотренные законодательством Российской Федерации, положением и иными нормативными правовыми актами органов публичной власти федеральной территории сведения.

Опыт федеральной территории «Сириус» и инновационного центра «Сколково» показывает, что возникает необходимость создания «самоуправляемых» территорий, способных самостоятельно определять потребности нового правового регулирования в целях его последующего внедрения.

На территории «зонтичных песочниц» с учетом опыта внедрения нового правового регулирования на их территории и наделения соответствующими полномочиями управляющей компании инновационного центра «Сколково» и органов публичной власти федеральной территории «Сириус» целесообразно проведение экспериментов «открытого типа», в ходе реализации которых необходимость правовых изъятий, а также сферы таких изъятий определяются в ходе проведения самого эксперимента, что позволит оперативно регу-

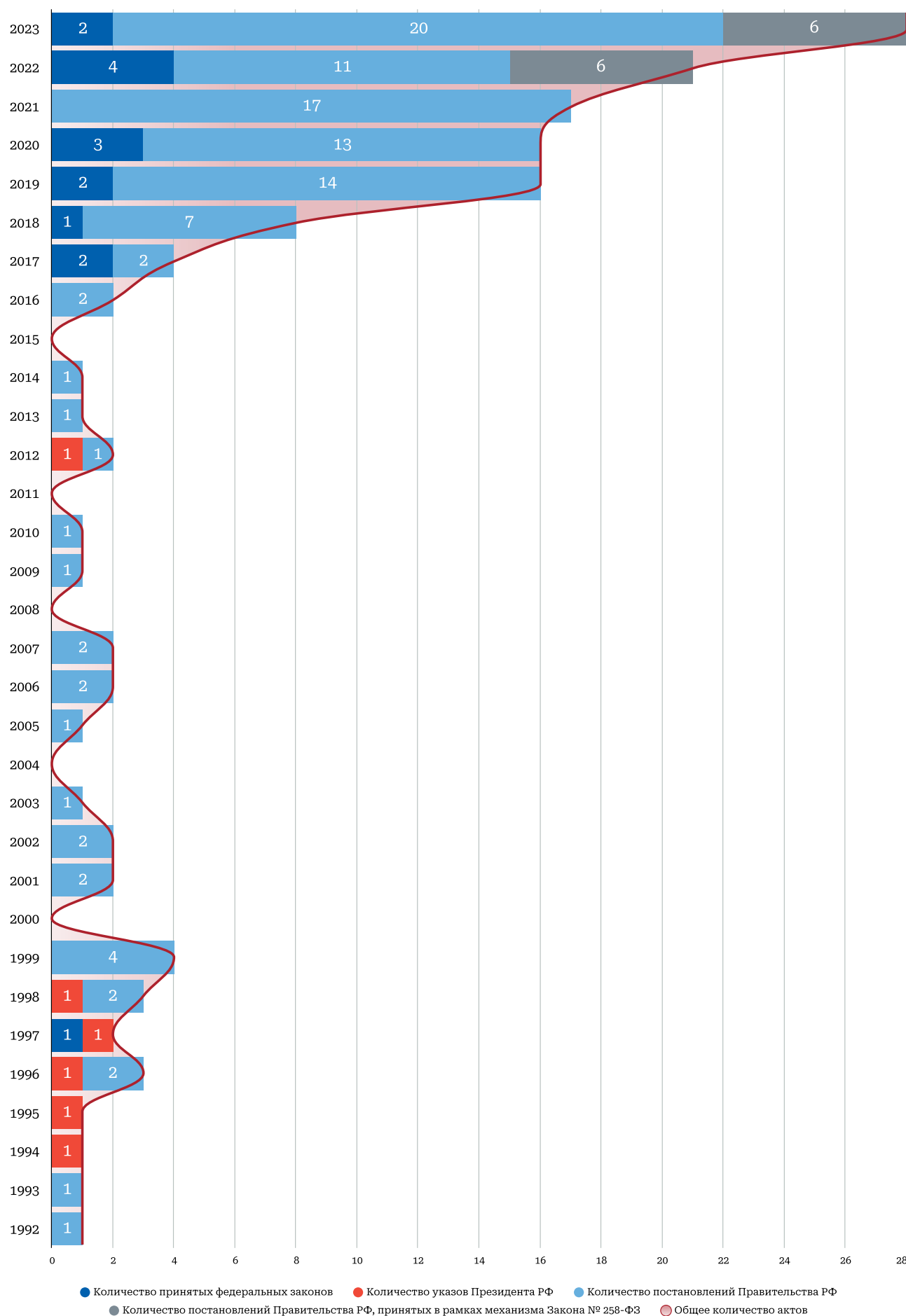


Рисунок 5. Количество нормативных правовых актов, носящих экспериментальный характер (в разрезе по годам)

лизовать проведение эксперимента и определять необходимость внедрения того или иного экспериментального регулирования органом, ответственным за проведение такого эксперимента.

По результатам проведенного исследования экспериментального законодательства Российской Федерации с учетом существенного роста количества нормативных правовых актов (более чем в 10 раз за период с 2016 г. по 2022 г. выросло количество ежегодно принимаемых актов экспериментального характера) и отраслей, в рамках которых устанавливается экспериментальное регулирование, можно сделать вывод о повышении востребованности такого инструмента (Рисунок 5). При этом законодательство Российской Федерации является в настоящее время недостаточно системным. Отсутствует разграничение отдельных форм установления правовых экспериментов (экспериментальных правовых режимов, правотворческих экспериментов, «зонтичных песочниц»), а также критерии определения не только необходимости внедрения экспериментального регулирования, но и формы, в рамках которой оно должно быть внедрено.

Также по результатам анализа с учетом определенных в Разделе 3 настоящей Концепции критериев представляется целесообразным определить общие подходы к проведению правовых экспериментов (результаты оценки соответствия указанным критериям проанализированных нормативных правовых актов представлены в Приложении к настоящей Концепции).

Выявленные в настоящем Разделе Концепции недостатки правового регулирования установления экспериментального регулирования предлагается взять за основу при разработке проекта нормативного правового акта, которым будут систематизированы подходы и порядок установления экспериментального регулирования (Раздел 4 настоящей Концепции). Также для разработки указанного проекта нормативного правового акта необходимо обратить внимание на подходы экспериментального регулирования в зарубежных странах, а также отечественную правовую доктрину.

Раздел 3. Подходы к проведению правовых экспериментов с точки зрения зарубежного опыта и правовой доктрины

3.1. Подходы к правовым экспериментам в зарубежных странах

Правовые эксперименты — инструмент, широко распространенный в различных странах. Опыт проведения правовых экспериментов неоднократно исследовался и описывался в трудах отечественных (А. О. Четверикова — доктора юридических наук, профессора кафедры интеграционного и европейского права МГЮА «Юридические инновации и правовое экспериментирование: современная зарубежная практика»⁶⁸; В. А. Сивицкого, М. Ю. Сорокина «Правовой эксперимент и развитие права», коллектива Центра международных и сравнительно-правовых исследований «Опыт создания экспериментальных правовых режимов в России и иностранных государствах»⁶⁹ и др.), а также зарубежных коллективов (Всемирного банка⁷⁰ и др.).

В целях формирования предложений по новой организационной модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации наибольший интерес представляет опыт регулирования и подходов к организации и управлению проведением правовых экспериментов. Так, в каждой конкретной стране возможность установления правовых экспериментов закреплена в различных формах (Конституции соответствующей страны (Франция), отдельных нормативных правовых актах (Казахстан, Россия и др.), или такая возможность возникает вследствие наличия соответствующей правоприменительной практики (Швейцария и др.). При этом установление правовых экспериментов происходит либо в соответствии с определенным на законодательном уровне порядком, либо с учетом разработанной методологии (носит рекомендательных характер, «мягкое право»), либо в отсутствие установленного порядка носит смешанный (бессистемный) характер.

Так, опыт установления правовых экспериментов во Французской Республике насчитывает более 50 лет⁷¹. При этом правовыми экспериментами считались временные или поэтапные введения в правовое регулирование отдельных требований в различных сферах (в части возможности добровольного прерывания беременности, ветеринарного контроля животноводческой продукции, новой организации государственных служб в отдельных департаментах (Коррез, Приморская Сена) и др.), которые зачастую впоследствии распространялись на всю территорию Франции.

При решении возникавших вопросов соответствия таких правовых экспериментов конституционному принципу равенства Государственный совет Французской Республики (квазисудебный орган, определяющий правомерность (в том числе конституционность) регламентарных актов исполнительной власти) в 1967 г. постановил⁷², что временное изменение (отступление) от

⁶⁸ Юридические инновации и правовое экспериментирование: современная зарубежная практика: монография / А. О. Четвериков. Москва. РУСАЙНС. 2022. 118 с.

⁶⁹ Центр международных и сравнительно-правовых исследований // «Опыт создания экспериментальных правовых режимов в России и иностранных государствах», 2021 г., <http://iclr.ru/ru/publications/18>.

⁷⁰ World Bank. 2020. Global Experiences from Regulatory Sandboxes. Fintech Note; No. 8. © World Bank, Washington, DC. <http://hdl.handle.net/10986/34789> License: CC BY 3.0 IGO.

⁷¹ Библиографическое описание: Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.

⁷² Conseil d'État. 13 octobre 1967. No 64778. URL: <www.conseil-etat.fr>.

действующего правового регулирования при наличии уважительных мотивов не является неправомерным, в том числе с точки зрения посягательства на принцип равенства. Такая позиция Государственного совета Французской Республики послужила сигналом о допустимости проведения различных экспериментов, одним из критериев которых должен быть временный характер их проведения.

Позднее, отвечая на вопрос о конституционности проведения правовых экспериментов, Конституционный Совет Французской Республики (квази-судебный орган, определяющий конституционность парламентских законов Франции) сформулировал свою позицию о принципиальной возможности введения экспериментального регулирования. Так, в рамках рассмотрения дела о «публичных учреждениях научного и культурного характера»⁷³ Конституционный Совет обозначил принципиальные аспекты, выполнение которых в рамках экспериментального регулирования является достаточным для определения законности таких экспериментов: необходимость исчерпывающего определения сущности экспериментов и правовых пределов их действия (сфер, лиц и случаев, на которых он распространяется); временный характер его действия; необходимость определения критериев и порядка оценки эффективности экспериментальных мер.

Резонансным стало решение Конституционного Совета по делу «Корсика» в 2002 г.,⁷⁴ в рамках которого было определено, что делегирование законодателем (Парламентом Французской Республики) права отхождения от общего регулирования, установленного на территории Франции как унитарного государства, территориальному коллективу Корсики (даже при условии согласования таких отхождений Правительством Французской Республики) не соответствует положениям Конституции Французской Республики, в частности принципу недопустимости присвоения национального суверенитета какой-либо части народа (национальный суверенитет принадлежит народу в целом). Так, было определено, что возможность проведения такого рода правовых экспериментов может быть установлена только в случае определения такой возможности в Конституции Французской Республики.

В этой связи в рамках конституционной реформы 2003 г. с учетом позиции Правительства Французской Республики (о возможности использования экспериментов как безопасных и эффективных инструментов для проведения реформ), Парламента Франции (о важности применения эксперимента для снятия опасений о негативных эффектах проведения общественных изменений) было определено «право на экспериментирование». Так, в Конституции Франции с 2003 г. прямо зафиксирована возможность отступления по ограниченному предмету ведения и на ограниченный срок от общего правового регулирования путем определения положений экспериментального характера в законах и регламентах (статья 37-1), актах территориальных коллективов в условиях и случаях, предусмотренных специальным органическим законом, и за исключением тех случаев, когда ставятся под угрозу основные условия осуществления той или иной публичной свободы либо того или иного права, гарантированного Конституцией (абзац четвертый статьи 72).

Таким образом, произошло не только определение возможности проведения правовых экспериментов на конституционном уровне и двух основных условий проведения таких экспериментов, но и определение порядка проведения общегосударственных и территориальных экспериментов.

⁷³ Décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993 // Available at: URL: <http://www.legifrance.go+79852381603uv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000347753&categorieLien=id>

⁷⁴ Conseil constitutionnel. Décision N° 2001-454 DC du 17 janvier 2002. URL: www.conseil-constitutionnel.fr.

Органическим законом от 1 августа 2003 г. «О проведении экспериментов территориальными коллективами» был определен порядок проведения правовых экспериментов на уровне территориальных коллективов (в формате дополнительной главы III «Экспериментирование» Общего кодекса территориальных коллективов), которые по результатам правоприменения были упрощены в 2021 г.

Обращаем внимание, что указанная конституционная реформа 2003 г. во Франции привела к существенному росту количества установленных экспериментов (с 27 экспериментов в 2003–2007 гг., 43 экспериментов в 2007–2012 гг., до 96 экспериментов в 2012–2017 гг. с тенденцией к росту)⁷⁵.

В 2019 г. Государственным советом Французской Республики было проведено исследование опыта правового экспериментирования, накопившегося после конституционной реформы, и подготовлен доклад на тему: «Эксперимент: как мы можем внедрять инновации при проведении государственной политики»⁷⁶. Одним из ключевых предложений по совершенствованию проведения экспериментов, указанных в докладе, является необходимость разработки и распространения единого справочного документа, содержащего методологические принципы.

Методологическая строгость проведения правового эксперимента необходима к закреплению по двум причинам. Во-первых, методология проведения правового эксперимента является условием его надежности, а также позволяет определить его результаты. Во-вторых, четкая методология проведения правового эксперимента оправдана в связи с тем, что в рамках правового эксперимента зачастую возможно нарушение принципа равенства прав и свобод, в связи с чем органу, ответственному за проведение эксперимента, прежде всего необходимо определить цели и обоснованность его проведения.

Перечислим пять ключевых методологических принципов проведения правового эксперимента, указанных в докладе Государственного совета Франции.

1. Решение о проведении правового эксперимента. Необходимо принять решение о целесообразности проведения правового эксперимента, определить цели, преимущества и недостатки его проведения, элементы определенности и неопределенности с учетом имеющихся данных, сами экспериментальные меры и гипотезы, подлежащие проверке, а также возможность проведения эксперимента в соответствии с действующим законодательством. Кроме того, на указанном этапе требуется определить вид нормативного правового акта, в рамках которого планируется проведение эксперимента.

2. Разработка правового эксперимента и подготовка к его проведению. На этапе проектирования правового эксперимента большое значение имеет подготовка к его проведению. Необходимо оценить возможные финансовые затраты и иные средства, необходимые для проведения эксперимента, а также определить заинтересованные стороны, участвующие в эксперименте. Кроме того, на указанном этапе необходимо определить субъекты эксперимента, территорию и достаточные для принятия обоснованных решений о его успешности сроки, порядок оценки его результатов и данные, являющиеся предметом сбора и анализа.

3. Ход правового эксперимента. На указанном этапе прежде всего необходимо определить орган, ответственный за проведение правового эксперимента. Так, в случае невозможности проведения эксперимента под руководством

⁷⁵ La documentation Française / Les études du Conseil d'Etat/ Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques, 2019.

⁷⁶ « Les expérimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques? » https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2019/10-octobre/etude-pm_experimentations_vdef

уже существующих органов государственной власти возможно создание специализированного органа, при этом такой подход зачастую представляется более предпочтительным. Одним из ключевых условий успешного проведения эксперимента является вовлечение в этот процесс всех заинтересованных сторон, учет их точек зрения, а также всестороннее информирование о ходе его проведения, что также может быть обеспечено в рамках специализированных комитетов.

4. Оценка правового эксперимента. На указанном этапе прежде всего необходимо определить орган, ответственный за само проведение оценки итогов правового эксперимента, при этом такой орган возможно определить на этапе подготовки к его проведению. Такая оценка может проводиться как органами государственной власти и специализированными комитетами, так и привлеченными организациями. Кроме того, может быть рассмотрена возможность проведения органом, ответственным за осуществление правового эксперимента, «самооценки» при условии наличия соответствующих критериев, установленных до ее начала. Для оценки эффективности тестируемых в рамках правового эксперимента мер необходимо комбинировать количественный и качественный методы оценки, а также своевременно передавать итоги такой оценки в орган, ответственный за принятие решений о последующих действиях по итогам проведения эксперимента.

Сама оценка правового эксперимента может проводиться следующим образом:

- посредством получения регулярных отзывов участников эксперимента в ходе его проведения;
- посредством проведения промежуточной оценки эксперимента, которая может быть дополнена оценкой итогов его проведения в момент его завершения, при условии, что промежуточные результаты оценки не продемонстрируют, что тестируемые меры дают или не дают ожидаемых эффектов, что оправдывает досрочное прекращение правового эксперимента;
- оценка итогов проведения эксперимента может осуществляться в соответствии с установленными порядком и периодичностью ее проведения в целях принятия решения о целесообразности внедрения нового правового регулирования.

5. Учет результатов эксперимента и дальнейшие решения. На основании оценки проведения правового эксперимента и полученных данных компетентным органом могут быть приняты следующие решения:

- отказ от внедрения тестируемого правового регулирования, в случае если оно не позволяет достичь ожидаемых целей или стоимость его внедрения слишком велика;
- продление срока эксперимента, в связи с тем что еще не получены достаточные результаты о принятии решения о целесообразности внедрения нового правового регулирования;
- внедрение нового правового регулирования, в случае если результаты, полученные в ходе проведения эксперимента, являются достаточными для принятия соответствующего решения, а также в случае наличия необходимых для его внедрения финансовых и иных средств.

Одним из способов определения возможности, минимальных требований и порядка установления правовых экспериментов является закрепление соответствующих положений в акте, определяющем порядок законотворческой деятельности в соответствующей стране (в Республике Казахстан, Республике Беларусь). Так, Законом Республики Казахстан от 6 апреля 2016 г. № 480-V

«О правовых актах» определено понятие «пилотный проект» — процедура, проводимая государственным органом в целях выявления результата от вводимого регулирования (пункт 32-1 статьи 1), при этом такая процедура должна быть ограничена по срокам и носить добровольный характер для ее участников (в случае проведения пилотного проекта в сфере регулирования предпринимательской деятельности) (статья 17-1). При этом законом введено ограничение апробируемой нормы права законом, в котором она содержится.

По результатам реализации пилотного проекта проводится анализ правоприменения (социальные, финансовые и другие результаты), и принимается решение о придании апробируемому регулированию статуса общего регулирования (внесения соответствующих изменений в соответствующие акты). При этом более детально указанный порядок раскрыт в постановлении Правительства Республики Казахстан от 29 декабря 2016 г. № 907 «Об утверждении Правил законотворческой работы Правительства Республики Казахстан».

Несмотря на наличие указанных норм, законодательство Республики Казахстан в части установления правовых экспериментов не всегда носит системный порядок. Так, Конституционный закон Республики Казахстан от 7 декабря 2015 г. № 438-V «О Международном финансовом центре «Астана» (далее соответственно — Конституционный закон № 438-V, Центр) определил на территории Центра особый порядок разработки, согласования и введения в действие актов Центра, определяющих понятие и виды цифровых активов, а также порядок и условия их обращения в Центре, которые не должны противоречить Конституционному закону № 438-V, а также смягчение требований налогового законодательства, порядок регистрации новых компаний для резидентов Центра.

Другим примером проведения апробации нового регулирования может являться Закон Республики Казахстан от 19 января 2011 г. № 394-IV «О статусе «Назарбаев Университет», «Назарбаев Интеллектуальные школы» и «Назарбаев Фонд» (далее — Образовательные организации), которым определен особый правовой режим деятельности указанных Образовательных организаций, в том числе в части осуществления ими образовательной деятельности на основе самостоятельно разработанных образовательных программ, а также образовательных программ зарубежных партнеров без получения лицензии. Указанный правовой эксперимент не ограничен по срокам, также не установлены критерии определения успешности его реализации и необходимости внедрения апробированных в рамках него образовательных программ на всей территории Казахстана.

Другим примером определения возможности принятия (издания) нормативных правовых актов в порядке эксперимента может служить опыт Республики Беларусь. Так, в статье 8 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах» (далее — Закон Республики Беларусь № 130-З) определена возможность принятия нормативных правовых актов в порядке эксперимента. При этом установлено, что нормативные правовые акты, принятые (изданные) в порядке эксперимента, должны быть ограничены по территории и периоду действия и (или) по кругу лиц. По окончании эксперимента предусматривается проведение анализа применения такого нормативного правового акта (позитивных и негативных последствий эксперимента, социальных и иных факторов, оказавших влияние на применение такого нормативного правового акта, произведенных расходов и полученных доходов в связи с проведением эксперимента), а также готовится прогноз позитивных и негативных последствий в случае внесения соответствующих изменений в общее регулирование. По результатам реализации эксперимента

на основании проведенного анализа материалов принимается решение о целесообразности внесения изменений в общее регулирование (или принятии иных мер по совершенствованию законодательства в соответствующей сфере).

Отметим также, что действовавший до принятия Закона Республики Беларусь № 130-З Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 г. № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь» (статья 12) также предусматривал принятие (издание) нормативных правовых актов в порядке эксперимента, с учетом необходимости получения согласия Президента Республики Беларусь. При этом не был установлен порядок (необходимость) подведения итогов эксперимента.

Также интерес представляет опыт Швейцарии, где требования к проведению правовых экспериментов закреплены не правовым актом, а Руководством по законотворчеству — Руководством по разработке федерального законодательства Федерального ведомства юстиции Швейцарии (далее — Руководство), которое является сводом официальных комментариев конституционных положений, законодательства, парламентской, судебной, иной правоприменительной практики в отношении подготовки нормативных правовых актов на федеральном уровне, которые могут содержать экспериментальные положения. Руководством определены требования к содержанию правовых актов, устанавливающих эксперименты, в том числе в таких актах необходимо указывать цели проведения эксперимента, сферу его применения, порядок и критерии оценки реализации эксперимента, срок его действия, а также нормы, отменяемые на срок проведения эксперимента.

Также одним из аспектов выстраивания на государственном уровне эффективной системы проведения правовых экспериментов является вопрос необходимости наделения (определения) органа государственной власти и (или) иной организации, которые могли бы отвечать за внедрение правовых экспериментов. Так, можно выделить частично (Россия в части определения Минэкономразвития России основным держателем экспериментов в сфере цифровых инноваций) или полностью централизованные системы (Канада), в которых определен отдельный орган (организация), осуществляющий разработку методологии установления и мониторинга реализации правовых экспериментов, а также децентрализованные системы, в рамках которых такие органы (организации) отсутствуют и каждым экспериментом определяется орган (организация), который будет осуществлять мониторинг и последующую оценку результатов проведения эксперимента.

Одним из примеров централизованной системы является учрежденный в 2018 г. в структуре Аппарата Правительства Канады Центр инноваций в области правового регулирования. Особенностью указанного Центра является помимо выполняемых им функций в части методологического обеспечения проведения правовых экспериментов наличие в его распоряжении Фонда для покрытия расходов на регуляторные эксперименты.

В настоящее время в Канаде накоплен широкий опыт реализации правовых экспериментов в различных сферах: финансовых технологий, электронного документооборота при перевозке опасных грузов и др. Методология проведения правовых экспериментов определена в 2016 г. Директивами Правительства Канады «О проведении экспериментов для генеральных администраторов»⁷⁷. Среди обязательных элементов эксперимента определены следующие:

⁷⁷ Directives relatives à l'expérimentation à l'intention des administrateurs généraux — décembre 2016. URL: <www.canada.ca>.

наличие проработанной концепции эксперимента, обоснованного сравнения возможных путей эксперимента, определение возможности проведения эксперимента на различных группах (территориях) в рамках разработанных путей, оценка результатов эксперимента и их прозрачное опубликование (вне зависимости от наличия положительных или отрицательных результатов).

В случае отсутствия единого органа (организации), который бы отвечал за разработку методологии и мониторинг проведения правовых экспериментов, страны идут по пути определения операторов, которые отвечают за разработку и реализацию экспериментов в отдельных сферах.

Так, в США в соответствии с разделом 1115A Закона о защите пациентов и доступном медицинском обслуживании⁷⁸, принятом в рамках реформы здравоохранения в 2010 г., создан подведомственный Центру Медицинской Помощи Центр инноваций (СММИ).

Деятельность Центра инноваций (СММИ) направлена на поиск новых и более эффективных способов финансирования и предоставления медицинских услуг в рамках программ Medicare, Medicaid и CHIP (программа медицинского страхования детей). СММИ разрабатывает и тестирует пилотные медицинские программы, ориентированные на «определенную группу населения, в отношении которой существует дефицит ухода... или потенциально предотвратимые расходы».

Указанные пилотные медицинские программы могут реализовываться с привлечением бюджетного финансирования в течение начального периода, но при этом СММИ должен прекратить действие программы или изменить ее, если не подтвердится, что в ходе реализации программы улучшилось качество медицинской помощи или снизилась ее стоимость.

При этом для достижения поставленных перед Центром инноваций (СММИ) целей возможно несоблюдение программ Medicare и Medicaid, установлен запрет на административные и судебные проверки (тем самым определена безопасная зона проведения эксперимента) деятельности Центра инноваций (СММИ), связанных с определением пилотных программ, их продолжительности и параметров. Также для Центра инноваций (СММИ) не действует действующее регулирование в части конфиденциальности информации, собранной в ходе тестирования, оценки и расширения пилотных программ.

Примером установления экспериментального регулирования главой государства является образование в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 21 декабря 2017 г. № 8 «О развитии цифровой экономики» (далее — Декрет № 8) специального правового режима — Парка высоких технологий, в рамках которого возможно проведение экспериментов с новыми цифровыми технологиями. Декретом № 8 определено правовое регулирование для обращения цифровых знаков (токенов), при этом на операции с токенами не распространяются ограничения, установленные налоговым, валютным законодательством, законодательством о ценных бумагах, секьюритизации, требования о лицензировании профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам. При этом зарегистрированные в Парке высоких технологий компании и индивидуальные предприниматели могут пользоваться преференциями независимо от того, где в Белоруссии они физически расположены и ведут деятельность — специальный правовой режим действует на всей территории страны.

Интерес также представляет опыт установления «регуляторной песочницы» в сфере финансовых технологий в Великобритании. В 2016 г. в рамках

⁷⁸ URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-9307/uslm/COMPS-9307.xml> (дата обращения: 18 августа 2023 г.).

программы «Проектная инициатива» (Project Innovate) Управлением по финансовому регулированию и надзору (далее — FCA) произошёл отбор первых компаний-участниц эксперимента.

FCA является независимым регулирующим органом, ответственным за надзор за финансовыми рынками и обеспечение их стабильности, имеет право устанавливать правила и издавать рекомендации в форме нормативного правового акта. «Регуляторная песочница» FCA открыта для фирм, не получивших необходимые разрешения на деятельность, и технологических компаний. При этом такие компании не обязаны быть резидентами Великобритании для участия в ЭПР, если они смогут подтвердить наличие определённого количества сотрудников, головного офиса, а также банковского счёта на территории Великобритании. Основное содержание этой регуляторной «песочницы» определяется отказом от обременительных правил, сотрудничеством между фирмами и регулятором для тестирования инновационных продуктов, услуг, бизнес-моделей и механизмов доставки в контролируемой среде.

Обращаем внимание на широкий перечень сфер установления правовых экспериментов в различных странах: финансовые технологии (Великобритания, ОАЭ и др.), образование (Казахстан, Россия), медицина (США), беспилотные летательные и наземные средства (Канада, Россия), перевод различных услуг в электронный формат и др.

Необходимо также отметить применение в зарубежных странах гибких подходов к распределению ролей и полномочий между государственными органами различных уровней власти и организациями по установлению правовых экспериментов (например, между территориальными коллективами и органами власти республиканского уровня во Франции).

Подводя итоги проведённому анализу установления правовых экспериментов в зарубежных странах, необходимо отметить, что, несмотря на наличие различного по продолжительности и результативности опыта стран по установлению правовых экспериментов, большинство стран (в различных актах или иных документах) определяет ключевые условия, которые должны выполняться при установлении правовых экспериментов: сроки действия экспериментального регулирования должны быть заранее определены (при этом допускается возможность их продления при наличии соответствующей аргументации)⁷⁹, предмет эксперимента (на какие правоотношения (в каких сферах) распространяется экспериментальное регулирование), территория действия экспериментального регулирования, цели и задачи проведения эксперимента, порядок проведения эксперимента и его участники, порядок подведения итогов эксперимента (в том числе определение критериев оценки его результатов (социальных, финансовых, экономии времени и др.)) и другие.

3.2. Предложения отечественной правовой доктрины

Категория правового эксперимента достаточно давно известна отечественной правовой доктрине. Так, среди наиболее фундаментальных исследований стоит отметить работу «Правовой эксперимент и совершенствование законодательства» 1988 г. под редакцией В. И. Никитинского и И. С. Самощенко⁸⁰. В современной России можно отметить несколько диссертационных исследований, посвящённых исключительно правовому экспериментированию, — работу В. Н. Ельцова «Правовой эксперимент в современной России: проблемы

⁷⁹ Обращаем внимание, что акты временного характера не всегда относятся к правовым экспериментам. В этой связи определение срока действия эксперимента является необходимым, но не достаточным условием для определения экспериментального характера регулирования.

⁸⁰ Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / Под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. — М.: Юрид. лит., 1988. — 304 с.

эффективности»⁸¹ 2009 г. и работу И. В. Фатьянова «Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования»⁸² 2015 г. Помимо этого нельзя не отметить ряд прикладных научных исследований, посвященных правовому экспериментированию. В частности, научный доклад Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации «Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт»⁸³, а также монографию А. О. Четверикова «Юридические инновации и правовое экспериментирование: современная зарубежная практика»⁸⁴.

В указанных и иных работах исследованы разные вопросы, касающиеся правовых экспериментов: общетеоретические вопросы (понятие, классификация, место в системе социальных экспериментов, соотношение эксперимента и правотворческого опыта, границы правовых экспериментов и т.д.), вопросы организации и проведения правовых экспериментов, вопросы отечественной и зарубежной практики правовых экспериментов в России, вопросы оценки эффективности и результативности правовых экспериментов, а также вопросы совершенствования российского законодательства о проведении правовых экспериментов.

С учетом выявленных во II разделе проблем целесообразно сакцентировать внимание на предложениях отечественной правовой доктрины именно в части вопроса совершенствования российского законодательства о проведении правовых экспериментов. Примечательно отметить, что большинство ученых в целом солидарны в предлагаемом подходе к совершенствованию законодательства о проведении правовых экспериментов, а также приводят схожую аргументацию в его обоснование.

Еще в 1988 г. В. И. Никитинский и И. С. Самощенко связывали несоответствие уровня организации и проведения многих экспериментов современным требованиям с отсутствием **полноценного** законодательного акта, четко регламентирующего порядок организации и проведения правовых экспериментов⁸⁵.

В 2009 г. В. Н. Ельцов в целях повышения эффективности проведения правовых экспериментов предложил принять **общий** нормативный правовой акт, регламентирующий процедуру организации и проведения правового эксперимента⁸⁶.

Далее в 2015 г. И. В. Фатьянов, отмечая отсутствие системности в правовых нормах, связанных с правотворческим экспериментом, указывая на то, что только при наличии общепринятой системы экспериментального процесса в праве он сможет эффективно функционировать и будет полезен для развития права России, предлагал **типовой** акт, который будет являться основой для проведения правотворческих экспериментов в Российской Федерации⁸⁷.

Более того, в 2020 г. авторский коллектив исследования Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (далее — РАНХиГС) обосновал общую фрагментарность

⁸¹ Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: Проблемы эффективности: дис...канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. 163 с.

⁸² Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: дис...канд. юрид. наук. Барнаул, 2015. 283 с.

⁸³ Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 126 с.

⁸⁴ Юридические инновации и правовое экспериментирование: современная зарубежная практика: монография / А. О. Четвериков. — Москва: РУСАЙНС, 2022. — 118 с.

⁸⁵ Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / Под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. — М.: Юрид. лит., 1988. С. 281.

⁸⁶ Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: Проблемы эффективности: дис...канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. С. 135.

⁸⁷ Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: дис...канд. юрид. наук. Барнаул, 2015. С. 202.

правового регулирования специальных правовых режимов и экспериментов, обосновал, что полный управленческий цикл, включающий стадии проектирования экспериментов, их подготовки, проведения, оценки эффективности, не реализуется, что отсутствует взаимосвязь со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса, и предложил модель правового регулирования проведения экспериментов и введения экспериментальных правовых режимов на федеральном уровне в Российской Федерации, включающую в себя **систематизацию норм** об их введении в рамках федеральных законов, системно регулирующих организацию государственного управления и нормотворчество⁸⁸.

Современной отечественной правовой доктрине известны два проекта нормативных правовых актов, определяющих общие подходы к организации и проведению правотворческих экспериментов — это проект «Положения о порядке организации и проведения правовых экспериментов», подготовленный В. Н. Ельцовым, и проект положения «Об общих принципах организации и проведения правотворческих экспериментов в Российской Федерации», подготовленный И. В. Фатьяновым. Любопытно обратить внимание на то, что по сути указанные проекты нормативных правовых актов представляют собой переработанный на современный лад проект постановления Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения правовых экспериментов», подготовленный В. И. Никитинским и И. С. Самощенко. При этом следует отметить, что проект И. В. Фатьянова является более полным, лишь незначительно отличаясь от проекта В. Н. Ельцова в меньшую сторону по одному пункту, посвященному необходимости прохождения обучения руководителями и участниками эксперимента (пункт 3.3). В связи с изложенным можно рассмотреть сходства и различия в предложенных проектах нормативных правовых актов.

В обоих проектах нормативных правовых актов одинаковым образом с точки зрения содержания предлагается определить:

1. **Общие положения**, в которых определяются:

- понятие правового (правотворческого) эксперимента как *организованная компетентным правотворческим органом деятельность по проверке правовой гипотезы, проводимая по разработанной программе, включающей в себя подготовку, проведение и подведение итогов правотворческого эксперимента, для проверки эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений*;
- цели правового (правотворческого) эксперимента, такие как *проверка правовой гипотезы об эффективности действия экспериментальных правовых норм, которая включает в себя в том числе предотвращение правотворческих ошибок; выявление возможных «побочных эффектов» действия экспериментальных правовых норм; отработку оптимальных вариантов будущих правовых норм и прогнозирование результатов их действия*;
- требования о соответствии экспериментальных норм Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, федеральным конституционным законам, иным нормативным правовым актам, имеющим более высокую юридическую силу;
- требования о недопустимости нарушения экспериментальными нормами основных прав и свобод человека и гражданина, принципов права;

⁸⁸ Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. С. 75–76.

- требования о привлечении к организации и проведению правотворческих экспериментов научных организаций либо отдельных ученых, а также компетентных органов публичной власти, ответственных за проведение соответствующих правотворческих экспериментов;
- правило, при котором органом, к полномочиям которого отнесено принятие решения о проведении соответствующего правотворческого эксперимента, является орган государственной власти или орган местного самоуправления, к компетенции которого отнесено принятие соответствующих норм.

2. Правила проектирования правовых (правотворческих) экспериментов, согласно которым:

- с инициативой о проведении правотворческого эксперимента могут выступать органы государственной власти и органы местного самоуправления, представители научных учреждений, общественных организаций и иные субъекты, деятельность которых связана с той областью общественной жизни и регулирующей ее отраслью законодательства, в которую предлагается внесение изменений;
- орган государственной власти или орган местного самоуправления, к полномочиям которого отнесено принятие решения о проведении соответствующего правотворческого эксперимента, рассматривает предложения о проведении правотворческого эксперимента и определяет целесообразность его проведения, в том числе с привлечением независимых экспертов;
- в случае наличия целесообразности проведения конкретного правотворческого эксперимента орган государственной власти или орган местного самоуправления, к полномочиям которого отнесено принятие решения о проведении соответствующего правотворческого эксперимента, или по его поручению иной орган осуществляет разработку проекта Положения об организации и проведении эксперимента с пояснительной запиской, исследовательской программой эксперимента, примерной сметой финансовых и материально-технических затрат, состава организационного комитета и научно-исследовательской группы;
- положение об организации и проведении правотворческого эксперимента включает в себя следующие составляющие:
 - предмет, цель и задачи эксперимента;
 - содержание экспериментальных правовых норм и условий эксперимента;
 - экспериментальные объекты;
 - сроки проведения эксперимента;
 - юридические гарантии для участников эксперимента;
 - методические указания и рекомендации, направленные на обеспечение чистоты эксперимента и достоверности его результатов;
 - содержание основных стадий экспериментально-правотворческого процесса;
 - вопросы материально-технического, финансового и иного ресурсного обеспечения эксперимента;
 - порядок и сроки подведения итогов эксперимента (в том числе промежуточных), определение критериев, по которым будет оцениваться эффективность эксперимента.
- в пояснительной записке к Положению об организации и проведении правотворческого эксперимента должна быть дана характеристика проблемной ситуации, обусловившая необходимость нового правотвор-

ческого решения, сформулирована гипотеза эксперимента, обоснован выбор экспериментальных объектов, области экспериментирования, методики экспериментального исследования;

- научно-исследовательская программа эксперимента включает в себя следующие составляющие:
 - определение предмета, цели и задач экспериментального исследования;
 - формулировку гипотез эксперимента;
 - обоснование выбора экспериментальных объектов;
 - обоснование срока проведения эксперимента;
 - описание модели экспериментальной ситуации;
 - разработку и описание методики экспериментального исследования, в том числе определение способов контроля над чистотой эксперимента, формулирование критериев и показателей эффективности эксперимента, приемов и способов оценки хода и результатов эксперимента.

3. Правила подготовки правовых (правотворческих) экспериментов, согласно которым:

- подготовка правотворческого эксперимента начинается с принятия компетентным органом правового акта, содержащего официальное решение о проведении эксперимента. В данном правовом акте указывается цель эксперимента, органы, на которые возлагается руководство подготовкой и проведением эксперимента, органы, обязанные оказывать содействие проведению эксперимента, организации, отвечающие за научно-методическое руководство подготовкой и проведением эксперимента, сроки начала и завершения эксперимента, поручение о подготовке Плана организационных мероприятий. Указанным правовым актом утверждаются Положение об организации и проведении правотворческого эксперимента (включая экспериментальные правовые нормы), научно-исследовательская программа эксперимента;
- план организационных мероприятий должен содержать состав рабочей группы по организации и проведению правотворческого эксперимента (организационного комитета и научно-исследовательской группы), размеры и источники финансирования и иного ресурсного обеспечения эксперимента, график поэтапного выполнения работ с указанием мероприятий, сроков их исполнения и ответственных лиц, программу подготовки непосредственных участников эксперимента и лиц, на которых возложено руководство ходом эксперимента;
- для достижения чистоты эксперимента фиксируются данные, которые характеризуют предмет экспериментирования и предположительно должны (или могут) измениться в ходе проведения эксперимента.

4. Правила проведения правовых (правотворческих) экспериментов, согласно которым:

- экспериментальная ситуация вводится со дня вступления в силу экспериментальных правовых норм;
- орган, ответственный за проведение правотворческого эксперимента, обязан обеспечить полную реализацию его условий, предусмотренных Положением об организации и проведении правотворческого эксперимента;
- на указанный орган возлагается постоянный контроль за соблюдением указанного Положения, исполнением Плана организационных мероприятий и исследовательской программы эксперимента. При осуществлении

такого контроля особое внимание должно быть обращено на обеспечение чистоты эксперимента, выявление и нейтрализацию побочных факторов, способных оказать влияние на те оценочные показатели, по которым будет проводиться подведение итогов эксперимента;

- орган, принявший решение о проведении правотворческого эксперимента, в случае необходимости может внести изменения и дополнения в экспериментальные правовые нормы, расширить область эксперимента, продлить или досрочно прекратить проведение эксперимента. В целях выявления и устранения факторов, препятствующих осуществлению эксперимента, создание более совершенных технологий учета результатов исследования, и в других необходимых случаях возможна корректировка методики исследования.

5. **Правила подведения** итогов правовых (правотворческих) экспериментов, согласно которым:

- орган, ответственный за проведение эксперимента, проводит анализ результатов экспериментального исследования. При анализе результатов экспериментального исследования необходимо сделать конкретные выводы об эффективности экспериментальных правовых норм, о побочных эффектах реализации экспериментальных правовых норм, о ресурсных затратах, о прогнозируемых результатах действия правовых норм общего действия, принятых по результатам эксперимента;
- орган, ответственный за проведение эксперимента, представляет в орган, принявший решение о проведении эксперимента, отчет об итогах эксперимента;
- оценка итогов правотворческого эксперимента дается органом, принявшим решение о проведении эксперимента на основе материалов, содержащихся в отчете органа, ответственного за проведение эксперимента;
- при подведении итогов эксперимента принимается одно из следующих решений:
 - о придании экспериментальным правовым нормам общего действия;
 - о придании общего действия экспериментальным правовым нормам с внесением в них изменений и дополнений;
 - о нецелесообразности придания экспериментальным правовым нормам общего действия.
 - В последнем случае возможно принятие решения о подготовке правотворческого эксперимента с иным экспериментальным фактором.
- итоги эксперимента подлежат официальному опубликованию в официальном издании, публикующем правовые акты органа, принявшего решение о проведении эксперимента.

Вместе с этим необходимо обратить внимание и на ряд отличий. Так, в проекте положения «Об общих принципах организации и проведения правотворческих экспериментов в Российской Федерации», подготовленного И. В. Фатьяновым, дополнительно в общих положениях предлагается закрепить правило, согласно которому процесс проведения правотворческих экспериментов может подвергнуться изменению по согласованию с органом, в компетенции которого входит разработка программы эксперимента.

Помимо этого, было предложено закрепить **основные принципы** проведения правотворческих экспериментов, такие как:

- законность;

- приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты;
- принцип сочетания интересов личности, общества и государства;
- принцип оперативности, экономичности, эффективности экспериментально-правотворческого процесса;
- принцип ответственности должностных лиц за ненадлежащее ведение экспериментально-правотворческого процесса и за принятый в соответствии с ним акт.

Последнее отличие заключается в том, что в проекте положения была принята попытка сформулировать критерии, разграничивающие случаи, при которых проводится правовой эксперимент, от случаев, когда целесообразнее обеспечить принятие норм общего действия. Так, было предложено установить правило, согласно которому *отбор проблем для проведения правотворческого эксперимента осуществляется с учетом следующих факторов:*

- *значимость проблемы;*
- *невозможность комплексно решить проблему с использованием иной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;*
- *принципиальная новизна предлагаемых нововведений, направленных на повышение эффективности действующей правовой системы;*
- *незатратный характер планируемых мероприятий в рамках эксперимента.*

Примечательно, что в проекте постановления Верховного Совета СССР «О порядке организации и проведения правовых экспериментов» указанный критерий был сформулирован более точно. В пункте 3 проекта постановления было предложено предусмотреть, что *правовые эксперименты проводятся в случаях, когда необходимая информация для выбора оптимальных правотворческих решений не может быть получена с помощью иных методов, используемых при подготовке нормативных актов (экспертных оценок, опросов общественного мнения, имитационного моделирования и др.).*

При этом критерии, предложенные И. В. Фатьяновым, не являются достаточными и необходимыми для принятия решения о необходимости установления правового эксперимента и могут применяться в качестве дополнительной аргументации необходимости установления правового эксперимента.

В связи с отсутствием в настоящее время общепринятых критериев, разграничивающих случаи, при которых необходимо проводить правовой эксперимент, от случаев, когда целесообразнее обеспечить принятие норм общего действия, с учетом позиции ИЗиСП о необходимости разработки указанных критериев предлагается определить следующие критерии:

1. Необходимость апробации норм применительно к новому предмету или объекту правового регулирования

Правовой эксперимент проводится в случае возникновения необходимости в инновационном правовом регулировании при отсутствии какой-либо правоприменительной практики, а также для определения ранее не существовавшего предмета правового регулирования в связи с развитием определенной сферы общественных отношений, при этом новизна и уровень развития общественных отношений, подлежащих урегулированию, не позволяют внедрить указанное регулирование на постоянной основе без его апробации. В таком случае правовой эксперимент проводится в целях определения самого предмета правового регулирования, а также выработки актуальной модели правового регулирования с целью ее дальнейшего масштабирования.

2. Наличие рисков, оценка которых методами юридического прогнози-

рования невозможна или затруднена

Правовой эксперимент проводится в случае невозможности достоверного выявления и оценки рисков для охраняемых нормативными правовыми актами ценностей вследствие установления нового или измененного действующего правового регулирования.

Юридическое прогнозирование — это систематическое исследование перспектив развития правовых явлений и процессов на трех уровнях: стратегии развития законодательства и правовой системы в целом; отраслей, институтов и норм правового поведения. Таким образом, юридическое прогнозирование охватывает как нормативную систему, так и правовое поведение как действие по реализации правовых норм⁸⁹.

Процесс прогнозирования отраслевого законодательства подразумевает разработку прогностической модели определенного законодательного акта. Конструкция такой модели состоит из концепции акта (обоснование необходимости его принятия, предмет правового регулирования, положения, отражающие основное содержание); структуры акта; целей и задач акта; средств по достижению целей и задач акта (политическое, социально-экономическое и идеологическое обеспечение акта); возможных последствий принятия акта. Юридическое прогнозирование предполагает прогнозирование целей, достигаемых нормой права, эффективности механизма действия нормы и обеспечивающих средств по выполнению задач, стоящих перед нормой⁹⁰.

В рамках юридического прогнозирования должны соблюдаться следующие требования:

1. должны быть исследованы возможные варианты развития прогнозируемого объекта (отрасли права, системы нормативных правовых актов либо отдельного закона) с целью определения наиболее оптимального решения;
2. должен быть сделан опирающийся на фактические и эмпирические данные расчет позитивных и негативных последствий решения проблемы по каждому из возможных вариантов;
3. необходимо учитывать, что изменение сложившегося правового регулирования не только решает определенные проблемы, но и нередко связано с появлением определенных отрицательных моментов, в связи с чем неотъемлемой частью прогноза является прогнозирование эффективности решения, предлагаемого авторами прогноза;
4. поскольку на результаты прогнозирования оказывают влияние взгляды разработчиков прогноза, для объективной оценки его результатов необходимо привлечение независимых экспертов;
5. в тех случаях, когда объект прогнозирования затрагивает интересы широких слоев населения либо касается жизненно важных областей экономики и политики, частью материалов прогнозирования должно стать изучение общественного мнения;
6. существенным элементом прогноза должна стать проверка предлагаемого законодательного решения на коррупциогенность, а также на полноту регулирования с целью недопущения пробелов в законе⁹¹.

Кроме того, в соответствии с подходом, содержащимся в проекте феде-

⁸⁹ Агамиров, К. В. Прогнозирование правовых рисков: в 2 т. / К. В. Агамиров. — М.: Русайнс, 2018. — Т. 1. — 328 с.; — Т. 2. — 332 с.

⁹⁰ Агамиров К. В. Понятие и значение институциональной юридического прогнозирования // Правовая политика и правовая жизнь. 2018 № 3, с. 13–17.

⁹¹ Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г.Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8. С. 3–14

рального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации»⁹², разработанным ИЖиСП, при юридическом прогнозировании, помимо вышеперечисленного, необходимо также учитывать особенности социальных потребностей и общественных отношений, подлежащих урегулированию в нормативном порядке, а также принцип приоритетности при подготовке и принятии нормативных правовых актов федерального, регионального и муниципальных уровней.

Таким образом, в случае невозможности соблюдения вышеуказанных требований при проведении юридического прогнозирования в целях выявления возможных правовых рисков при внедрении нового или изменяемого правового регулирования, а также получения четких результатов такого исследования необходимо проведение соответствующего правового эксперимента.

3. Наличие конкурирующих моделей правового регулирования

Правовой эксперимент проводится в случае необходимости выбора одной из предполагаемых конкурирующих между собой моделей правового регулирования определенной сферы общественных отношений при отсутствии достаточной информации для прогнозирования последствий внедрения тех или иных правовых норм, для определения оптимального варианта правового регулирования. В соответствии с принципом правовой определенности в Российской Федерации обеспечивается стабильность правового регулирования, ясность, недвусмысленность и согласованность правовых норм, правоприменительных решений и их стабильность⁹³, следовательно, не допускается существование различающихся правовых моделей регулирования одной и той же сферы общественных отношений.

Правовой эксперимент необходим, когда требуется предварительное обоснование того или иного важного общественно-политического мероприятия, проводимого государством, если целесообразность этого мероприятия нельзя определить умозрительно, без практической проверки предлагаемых моделей⁹⁴.

Таким образом, одним из критериев проведения правового эксперимента является необходимость определения одной из наиболее подходящих правовых моделей регулирования той или иной сферы общественных отношений путем их апробации и последующего законодательного закрепления по итогам проведения соответствующего правового эксперимента, в том числе при условии наличия несовершенства в количестве достоверной информации для предсказания последствий принятия тех или иных правовых решений, затруднения в оценке их эффективности, полезности и экономичности⁹⁵.

Важно отменить позицию экспертов ВШЭ о том, что *«допустимо говорить о возможности установления альтернативных экспериментальных правовых режимов, то есть когда параллельно устанавливаются и реализуются в экспериментальном порядке различающиеся и друг от друга, и от основного регулирования модели регулирования общественных отношений, а потом из них выбирается лучшая либо признается, что основное регулирование не нуждается в изменениях. Как представляется, такую возможность было бы полезно установить в предлагаемом Федеральном законе»*⁹⁶.

⁹² Проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (инициативный законопроект). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2013.

⁹³ Дикарев И. С. Принцип правовой определенности и законная сила судебного решения в уголовном процессе [Текст]: монография // И. С. Дикарев; Федер. гос. авт. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». — Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2015. — 175 с. С. 12–13

⁹⁴ Лазарев В. В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права // Лазарев В. В. Избранные труды. М. 2010. С. 20.

⁹⁵ Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: дис. канд. юрид. наук. Барнаул, 2015. 283 С.

⁹⁶ Письмо ВШЭ в адрес АСИ от 15.09.2023 № 6.18.1–11.1/150923–9.

Кроме того, проведение правового эксперимента допустимо и в случае конкуренции действующей и предполагаемых моделей правового регулирования. Так, правовой эксперимент наиболее уместен и эффективен, если имеется устойчивое понятие о приемлемости существующего состояния определенных общественных отношений и их правового регулирования, но при этом параллельно формируется мнение, что изменение существующего нормативно-правового регулирования даст новый положительный, а может быть, даже прорывной эффект в этих отношениях, улучшит их состояние⁹⁷.

4. Невозможность полноценной оценки социально-экономических эффектов внедрения нового правового регулирования без апробации соответствующей правовой модели

Историческая миссия права заключается в обеспечении стабильности основ государства и общества и создании правомерных условий для деятельности граждан и организаций. Право способствует использованию средств экономического, социального и политического развития и, в свою очередь, испытывает их сильное влияние⁹⁸. В связи с этим одним из важнейших факторов при внедрении нового правового регулирования является оценка обособности и анализ эффектов от его внедрения.

Новое правовое регулирование зачастую ведет к возникновению тех или иных социально-экономических эффектов, оказывающих значительное влияние на общественные отношения. Законодатель при разработке и внедрении новых правовых моделей, в свою очередь, должен предусмотреть факт наступления таких социально-экономических эффектов в рамках прогнозно-аналитической деятельности, что позволит в полной мере учесть степень их влияния на общественные отношения, подлежащие регулированию.

Вместе с тем в ряде случаев оценить указанные эффекты в полной мере не всегда возможно. Это может быть связано с инновационным характером внедряемого правового регулирования, отсутствием соответствующего опыта и правоприменительной практики, а также иными факторами. В связи с изложенным одним из критериев проведения правового эксперимента является невозможность выявления и оценки возможных социально-экономических эффектов в случае внедрения нового правового регулирования без апробации соответствующей правовой модели в порядке эксперимента, что и будет являться его целью. Так, правовой эксперимент позволяет избежать правотворческих ошибок, которые могут привести к серьезным негативным социально-экономическим последствиям, выбрать наиболее перспективный вариант правового решения⁹⁹.

Таким образом, можно констатировать, что отечественная правовая доктрина связывает решение проблем с организацией и проведением правотворческих экспериментов с установлением общих законодательных требований. Этим обусловлена целесообразность учета указанных предложений в новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации. При этом необходимо учесть несколько факторов. Во-первых, как показал анализ зарубежного опыта, устанавливаются минимально-достаточные требования к организации и проведению правотворческих экспериментов, так как необходимо избежать проблемы излишней зарегулированности экспериментально-правового процесса¹⁰⁰.

⁹⁷ Сивицкий В.А., Сорокин М.Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.

⁹⁸ Тихомиров Ю.А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 87–92.

⁹⁹ Фатянов И.В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: дис. канд. юрид. наук. Барнаул, 2015. 283 С.

¹⁰⁰ Неслучайно, что в Швейцарии требования устанавливаются на уровне методических рекомендаций (руковод-

Во-вторых, указанные предложения необходимо использовать с учетом практики применения Закона № 258-ФЗ. В-третьих, с учетом негативного законотворческого опыта¹⁰¹ целесообразно избежать декларативности в предлагаемых нововведениях, предложив к правовому закреплению преимущественно положения, вводящие особенности правоотношений в организации и проведении правотворческих экспериментов и направленные на решение выявленных проблем.

ства). См. предыдущую часть настоящего раздела. Также эксперты ВППЭ справедливо обращают внимание на то, что «в последние годы достаточно часто стали приниматься нормативные правовые акты о проведении конкретных правотворческих экспериментов, и не создаст ли дополнительная урегулированность этих отношений эффект не стимулирования, а, наоборот, торможения этого процесса» (письмо ВППЭ от 15.09.2023 № 6.18.1–11.1/150923–9).

¹⁰¹ Проект федерального закона № 99073128–2 «О порядке проведения экспериментов в сфере социально-экономических отношений в Российской Федерации», внесенный 20.07.1999 в Государственную Думу депутатом В. А. Лисичкиным, был отклонен, в том числе по причине его декларативности. Так, в рамках рассмотрения законопроекта член Комитета по труду и социальной политике В. А. Зорькин отметил, что «Законопроект не отвечает требованиям, предъявляемым к законодательным актам. В нем отсутствует самостоятельный предмет правового регулирования. Ряд статей не имеет правового содержания, а некоторые положения законопроекта носят просто декларативный характер и не несут самостоятельной правовой нагрузки. В частности, в законопроекте отсутствуют четкие определения критериев, позволяющих принимать решения о проведении экспериментов в сфере социально-экономических отношений, что может привести к субъективному принятию решения по той или иной проблеме. Так, например, неясно, что подразумевается под понятиями «значимость проблемы» или «принципиальная новизна предлагаемых организационно-технических механизмов». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/99073128–2>

Раздел 4. Предложения по формированию новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в России

4.1. Отдельные конституционно-правовые аспекты экспериментального подхода в правотворчестве: вопросы принципа равенства, государственной целостности и единства системы государственной власти, делегированного законодательства и разделения властей

В рамках рассмотрения подходов к регулированию правовых экспериментов в зарубежных странах обращалось внимание на позицию органов конституционного контроля Французской Республики применительно к правотворческим экспериментам в части принципа равенства, а также принципа государственной целостности (в части права территориальных коллективов проводить эксперименты с изъятиями из общенационального законодательства). В связи с этим стоит прояснить правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по данным и иным принципам в контексте правовых экспериментов и предложений по установлению в России новой модели.

Вопросы принципа равенства

Применительно к правовым экспериментам конституционный принцип равенства традиционно рассматривается в контексте вопроса о том, не нарушают ли правовые эксперименты такое равенство, вводя в экспериментальной зоне особое регулирование, отличающееся от норм общего действия.

Наиболее емко правовое содержание конституционного принципа равенства описано в Методологических аспектах конституционного контроля, подготовленных к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации и одобренных его решением от 19 октября 2021 г.

«Конституционный Суд Российской Федерации предостерегает от прямолинейного подхода к принципу равенства, не предполагающему механическое уравнивание субъектов права, безотносительно от имеющихся юридически значимых отличий. Гарантируя одинаковые права и обязанности для субъектов, относящихся к одной категории, данный принцип не исключает возможность установления различных условий для различных категорий субъектов права (Постановление от 27 апреля 2001 г. № 7-П).

*Соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает, помимо прочего, запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, **которые не имеют объективного и разумного оправдания**; при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении, **в иных случаях, когда условия не являются равными, правомерно установление различного правового статуса**; конституционный принцип равенства, предполагающий равный подход к **формально равным** субъектам, не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимость их учета законодателем (Определение от 26 апреля 2016 г. № 903-О).*

Конституционный принцип равенства, предполагающий, что при равных условиях субъектам права должны обеспечиваться одинаковые гарантии социальной защиты, **не исключает дифференциации правового регулирования**. Однако при осуществлении такой дифференциации федеральный законодатель, определяя конкретные меры социальной защиты граждан, **должен использовать только оправданные критерии, обусловленные конституционно значимыми целями** (определения от 3 июля 2008 г. № 677-О-П, от 12 ноября 2008 г. № 1048-О-О)¹⁰².

Таким образом, правовая природа конституционного принципа равенства не препятствует проведению правовых экспериментов. Можно согласиться с позицией о том, что соразмерное ограничение принципа равенства при проведении эксперимента допускается в случаях необходимости достижения иных конституционно значимых целей¹⁰³, что отступления от принципов равенства возможны, особенно если субъекты экспериментальных правоотношений ставятся не в худшие, а в лучшие условия по сравнению с субъектами правоотношений по действующему правовому регулированию¹⁰⁴. В этой связи можно поддержать позицию о том, что границы использования экспериментального метода в правотворческой практике могут быть расширены путем введения дополнительных юридических гарантий для тех граждан и организаций, которые попадают в сферу эксперимента¹⁰⁵.

Представляется, что в том числе по этой причине в ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации предусматриваются общие требования в части ограничения прав и свобод граждан при проведении правовых экспериментов. Так, в соответствии с положениями статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 7 декабря 1999 г. № 29-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Ингушетия» правотворческий орган в пределах его полномочий может принимать нормативный правовой акт в порядке эксперимента, ограничивая его действия во времени, определенной территорией или по кругу лиц, при этом такие нормативные правовые акты **не могут ограничивать установленные законом права и свободы граждан**. Аналогичные положения приводятся и в статье 13 Закона Республики Дагестан от 16 апреля 1997 г. № 8 «О нормативных правовых актах Республики Дагестан»: так, определяется, что нормотворческий орган может в пределах своих полномочий принять нормативный правовой акт в порядке эксперимента, ограничивая его действие во времени, определенной территорией или кругом лиц, при этом такие нормативные правовые акты **не могут ограничивать или снижать уровень установленных законом прав и свобод граждан**.

Вместе с этим необходимо обратить внимание, что проведение правовых экспериментов в отдельных отраслях законодательства носит спорный характер, в том числе в отраслях, носящих охранительный характер (уголовное законодательство, законодательство об административных правонарушениях), а также непосредственно регулирующих сферы судостроительства и судопроизводства, обороны и безопасности страны.

¹⁰² Информация Конституционного Суда РФ «Методологические аспекты конституционного контроля (к 30-летию Конституционного Суда Российской Федерации)» (одобрено решением Конституционного Суда РФ от 19.10.2021). URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Aspects2021.pdf>

¹⁰³ Журавлева О. О. Принцип баланса частных и публичных интересов и экспериментальное регулирование в налоговой сфере // Журнал российского права. 2018. № 8. С. 89–101.

¹⁰⁴ Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2016. — № 4.

¹⁰⁵ Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / Под ред. В. И. Никитинского, И. С. Самощенко. — М.: Юрид. лит., 1988. С. 51.

Вопросы государственной целостности и единства системы государственной власти

Можно согласиться с тем, что определенный уровень централизации является необходимым для сохранения государственной целостности и единства системы государственной власти. Однако, будучи избыточно высоким, он затрудняет учет местных особенностей, подавляет инициативу на местах, делает систему государственного управления менее гибкой, что в итоге может негативно сказаться на успешном развитии регионов¹⁰⁶.

В связи с этим целесообразно рассмотреть возможность субъектов Российской Федерации принимать в порядке экспериментов нормативные правовые акты, которыми будут установлены временные изъятия из федерального законодательства. Однако указанная возможность ограничена несколькими положениями Конституции Российской Федерации.

Во-первых, согласно части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

Во-вторых, согласно части 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В-третьих, согласно части 3 статьи 11 Конституции Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Исходя из указанных конституционных положений, для проведения экспериментов на региональном уровне с изъятиями из федерального законодательства необходимо или установление такой возможности в федеральном законе (и тогда экспериментальные правовые нормы регионального уровня не будут противоречить федеральному законодательству) или же необходимо разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в Федеративном или ином договоре с передачей регионам полномочий проводить правовые эксперименты по сферам исключительного федерального введения или по сферам совместного введения (и тогда субъекты Российской Федерации согласно ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации смогут осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов, так как будут действовать в пределах собственного ведения).

При этом с учетом того, что согласно пункту «е.5» статьи 83 Конституции Российской Федерации в целях обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти формируется Государственный Совет Российской Федерации, а также с учетом содержания принципа единства системы публичной власти предлагается проработать возможность

¹⁰⁶ Чаплинский А.В., Меркуленко А.А. Субконституционная модель распределения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами: централизация vs автономия регионов // Журнал российского права. 2022. № 1. С. 142–157.

подготовки Государственным Советом Российской Федерации предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в целях проведения правовых экспериментов на региональном уровне.

Справочно:

*Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции Российской Федерации и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам **передачи полномочий между уровнями публичной власти**, свою деятельность в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства, ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».*

Вместе с тем в части возможности реализации представленных подходов эксперты ВШЭ отмечают следующее:

«Во-первых, для того, чтобы субъект Российской Федерации мог установить изъятия из федерального законодательства, нужно не просто указание в федеральном законе на возможность принятия нормативного правового акта субъекта Российской Федерации об установлении экспериментального правового режима (он вполне может иметь место и в рамках полномочий, в том числе регулятивных, субъекта Российской Федерации без вторжения в сферу федерального регулирования), а более конкретное указание в федеральном законе на возможность субъекта Российской Федерации отступить в этом случае от требований федерального законодательства.

Во-вторых, согласно части 8 статьи 50 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» договор о разграничении полномочий между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации утверждается федеральным законом. При этом, как представляется, подготовить и согласовать такой договор значительно сложнее, чем внести изменения в федеральный закон (регулирующий соответствующую сферу правоотношений).

В-третьих, с точки зрения стабильности федеративных отношений был бы более оправдан подход, согласно которому в подобном случае решение об эксперименте принималось федеральными органами, а территория субъекта Российской Федерации (или ее часть) выступала бы в качестве территории проведения эксперимента, а органы государственной власти субъекта Российской Федерации были бы его инициаторами и могли бы наделяться функциями оператора»¹⁰⁷.

В связи с вышеизложенным **предлагается придерживаться необходимости определения возможности установления экспериментальных правовых режимов (в том числе на региональном и местном уровнях) в соответствующих федеральных законах**, определив необходимость дополнительной проработки иных подходов к установлению экспериментальных правовых режимов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В части **определения единых подходов к установлению эксперименталь-**

¹⁰⁷ Письмо ВШЭ в адрес АСИ от 15.09.2023 № 6.18.1-11.1/150923-9.

ных правовых режимов на федеральном, региональном и местном уровнях эксперты ВШЭ отмечают, что согласно части 5 статьи 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — ФЗ № 247-ФЗ) порядок установления и оценки применения обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами, определяется указанными нормативными правовыми актами на основании Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с учетом определенных ФЗ № 247-ФЗ принципов установления и оценки применения обязательных требований. С учетом достаточно большой степени конкретности и «инструментальности» указанных принципов, содержащихся в ФЗ № 247-ФЗ, указанный подход позволил обеспечить единство порядка установления и оценки применения обязательных требований на всех уровнях власти. Так, ВШЭ предложено рассмотреть возможность применения указанного подхода к сфере установления экспериментальных правовых режимов на федеральном, региональном и местном уровне.

Также эксперты ВШЭ отмечают необходимость определения возможности установления экспериментальных правовых режимов в сфере компетенции субъектов Российской Федерации и муниципальных образований *«для того, чтобы избежать произвольного применения к органам, установившим такие экспериментальные правовые режимы, мер, например, прокурорского реагирования»*¹⁰⁸.

Вопросы делегированного законодательства и разделения властей

С учетом выявленных проблем, показывающих запрос на делегирование регуляторных полномочий Правительству Российской Федерации и отдельных публично значимых функций оператору экспериментальных правовых режимов, необходимо прояснить конституционно-правовые условия такого делегирования. Речь в данном случае идет о принципе разделения властей, предусмотренном статьей 10 Конституции Российской Федерации.

Необходимо учитывать конституционно-правовое содержание принципа разделения властей, который, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, предполагает *установление системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая обеспечивала бы самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно — их взаимодействие, исключая концентрацию власти у одной из них»*¹⁰⁹.

Следовательно, в рамках разграничения функций между законодательной и исполнительной властью при установлении правовых экспериментов возможны различные подходы, главное, чтобы они основывались на системе сдержек и противовесов, не допуская при этом концентрацию власти у одной из ветвей.

На данный момент в Законе № 258-ФЗ использована принципал-агентская модель «делегированного законодательства», согласно которой агент действует от имени принципала в определенной сфере нормотворчества. Так, со-

¹⁰⁸ Письмо ВШЭ в адрес АСИ от 15.09.2023 № 6.18.1–11.1/150923–9.

¹⁰⁹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2022 г. № 55-П «По делу о проверке конституционности части 4 статьи 15 Жилищного кодекса Российской Федерации и пунктов 7, 42, 47, 51 и 52 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, садового дома жилым домом и жилого дома садовым домом в связи с жалобой граждан А. Г. Брюханова и Н. В. Брюхановой».

гласно части 3 статьи 5 Закона № 258-ФЗ положения программы экспериментального правового режима, устанавливающие условия экспериментального правового режима, могут исключать или изменять действие положений федерального закона в случае, если это прямо предусмотрено соответствующим федеральным законом. Таким образом, установление альтернативного регулирования актами исполнительной власти возможно в строго определенных законодательной властью сферах нормотворчества («законами-спутниками»). Как было показано ранее, данная модель «делегированного законодательства» по сферам нормотворчества недостаточно эффективна (можно сказать, что при такой модели происходит концентрация регуляторных полномочий именно у законодательной власти).

Поэтому необходима более гибкая модель «делегированного законодательства», основанная на определении условий для экспериментальных правовых режимов, также определенных законодательной властью. Она должна предусматривать общие ограничения возможности установления экспериментов, в том числе путем определения единых для всех экспериментов требований, а также механизм системы сдержек и противовесов (например, возможность указания прямого запрета на проведение правовых экспериментов в федеральных законах, возможность приостановления правового эксперимента постановлением Государственной Думы или Совета Федерации).

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 6 апреля 2004 г. № 7-П, от 31 января 2008 г. № 2-П и т.д.), нарушением принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную является передача законодателем Правительству Российской Федерации не определенных по объему полномочий, а также их реализация Правительством Российской Федерации произвольным образом. Поэтому альтернативная модель должна предусматривать как ограничение соответствующим федеральным законом объема передаваемых Правительству Российской Федерации полномочий (в части установления эксперимента), так и определение процедуры установления, реализации, мониторинга и прекращения действия эксперимента (т.е. порядка реализации переданных Правительству Российской Федерации полномочий).

В дополнение стоит отметить, что в законодательстве Российской Федерации встречаются и иные формы делегирования исполнительной власти отдельных законодательных полномочий. Так, положениями Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 69-ФЗ «О защите и поощрении капиталовложений в Российской Федерации» Правительство Российской Федерации наделено полномочиями по утверждению перечня федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, которые применяются с учетом особенностей, предусмотренных соответствующим федеральным законом (ч. 7.1 ст. 9, «стабилизационная оговорка»). В данном случае Правительство Российской Федерации наделено полномочиями определять порядок применения федеральных законов, а не осуществлять их реализацию в рамках подзаконного нормотворчества.

Еще одним примером может являться механизм, установленный Федеральным законом от 12 ноября 2019 г. № 367-ФЗ «О приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2020 году» (далее — Федеральный закон № 367-ФЗ). Указанный федеральный закон наделил Правительство Российской Федерации полномочиями по внесению изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном

бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» в случае перераспределения бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение мероприятий, связанных с предотвращением влияния ухудшения экономической ситуации на развитие отраслей экономики, а также на иные цели, определенные Правительством Российской Федерации. При этом Федеральный закон № 367-ФЗ определил механизм осуществления контроля за осуществлением Правительством Российской Федерации данного полномочия со стороны Федерального Собрания Российской Федерации. Согласно части 1 статьи 2.2 Федерального закона № 367-ФЗ Минфин России представляет в Комиссию Федерального Собрания (далее — Комиссия) по перераспределению бюджетных ассигнований предложения по внесению изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета. При этом в соответствии с частью 3 статьи 2.2 Федерального закона № 367-ФЗ Комиссия в срок не позднее трех рабочих дней принимает решение о согласии на внесение изменений в сводную бюджетную роспись либо о внесении соответствующих предложений на рассмотрение Государственной Думы. Однако в случае, если Комиссия не приняла в установленный срок решение, Правительство Российской Федерации или определенный Правительством Российской Федерации орган вправе принять решение о внесении соответствующих изменений в сводную бюджетную роспись.

Следует также обратить внимание на возможность осуществления регуляторных полномочий Президентом Российской Федерации, которая обусловлена его особым конституционно-правовым статусом. Так, не противоречит Конституции Российской Федерации издание Президентом Российской Федерации указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П, от 30 апреля 1997 г. № 7-П). При этом необходимо иметь в виду, что Президент Российской Федерации не входит в систему разделения властей.

Помимо этого, следует учитывать, что введение регулирования в рамках экспериментального правового режима не может признаваться законотворчеством в строгом понимании этого термина, поэтому не может расцениваться как ограничение функций законодательной власти. В процессе законотворческой деятельности создаются правовые нормы, которые согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 (пункт 2) обладают рядом признаков, в частности обязательный характер для неопределенного круга лиц, расчет на неоднократное применение и т.д. Регулирование в рамках правового эксперимента данными признаками не обладает и направлено на ограниченный круг лиц (субъекты эксперимента), ограничено в пространстве (территория эксперимента) и ограничено во времени (срок действия эксперимента).

Вместе с тем предложения по альтернативным моделям «делегированного законодательства» достаточно спорны и требуют дополнительного обсуждения. Так, Комитет СФ по конституционному законодательству и государственному строительству отмечает, что *«закрепление принципиальной возможности установления изъятий из федерального законодательства указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации в отсутствие дополнительных законодательных оговорок вызывает вопросы с точки зрения соблюдения принципа иерархии нормативных право-*

вых актов и пределов конституционных полномочий указанных органов»¹¹⁰.

Возможность делегирования отдельных функций оператору экспериментальных правовых режимов (инициирование эксперимента, отбор участников эксперимента, расширение участников такого эксперимента и их исключение из эксперимента, мониторинг и администрирование экспериментов, представление предложений по внесению изменений в действующее законодательство по результатам эксперимента и др.) подтверждается правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации о том, что отдельные публично значимые функции могут быть возложены законодателем на субъекты, не относящиеся к системе публичной власти (постановления от 19 мая 1998 г. № 15-П, от 23 декабря 1999 г. № 18-П, от 19 декабря 2005 г. № 12-П, определение от 1 июня 2010 г. № 782-О-О и др.).

Важно обратить внимание на позицию экспертов ВШЭ, которые отмечают, что делегирование полномочий по подготовке и контролю за соблюдением условий экспериментального правового режима некоммерческой организации является правильным и что *«это в ряде случаев поможет преодолеть консерватизм уполномоченного на выработку нормативного регулирования в соответствующей сфере компетенции федерального органа исполнительной власти»*¹¹¹.

4.2. Подходы к определению новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации

С учетом выявленных проблем в практике правового экспериментирования в Российской Федерации, анализа зарубежного опыта, предложений отечественной правовой доктрины, уяснения конституционно-правовых условий, а также с учетом позиции научного и экспертного сообщества предлагается рассмотреть 2 подхода к определению новой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации:

1. Закрепление единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации на уровне федерального законодательства, например, в федеральном законе «Об общих принципах установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации»;
2. Развитие иных инструментов, способствующих внедрению единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации, в том числе путем создания специального совещательного органа при федеральном органе исполнительной власти, участвующем в согласовании проектов нормативных правовых актов (например, Методического совета по вопросам установления экспериментальных правовых режимов в России) и (или) утверждения Методических рекомендаций по разработке и установлению экспериментальных правовых режимов в России.

Указанные подходы должны исходить из необходимости выработки и установления:

- понятийного аппарата, критериев для принятия решения об установлении экспериментального правового режима и иных общих положений, определяющих основы установления экспериментальных правовых режимов;

¹¹⁰ Письмо Комитета СФ по конституционному законодательству и государственному строительству в адрес АСИ от 18 октября 2023 г. № 3.1-06/3950@.

¹¹¹ Письмо ВШЭ в адрес АСИ от 15.09.2023 № 6.18.1-11.1/150923-9.

- общих требований к нормативным правовым актам, которыми устанавливаются экспериментальные правовые режимы;
- общих требований к подготовке, проведению и подведению итогов экспериментальных правовых режимов.

При этом в качестве одного из инструментов выявления возможных сфер (областей) для установления экспериментальных правовых режимов предлагается использовать определенный Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» механизм мониторинга правоприменения. Так, на основании данных о выявленных в ходе мониторинга недостатках в нормотворческой и (или) правоприменительной деятельности возможно принятие решения об установлении экспериментального правового режима.

В случае реализации **первого подхода** предлагается закрепить на уровне федерального законодательства (например, в федеральном законе «Об общих принципах установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации», далее также — федеральный закон) следующие положения.

1. Общие положения

1.1. Предметом регулирования федерального закона предлагается определить отношения, связанные с подготовкой, установлением, проведением и подведением итогов экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации.

1.2. В понятийном аппарате предлагается дать следующие определения:

1. экспериментальный правовой режим — специальная форма проведения правового эксперимента, установленная нормативным правовым актом, принятым уполномоченным органом или должностным лицом, в целях проверки эффективности экспериментальных правовых норм или выработки подходов к нормативному правовому регулированию отношений в условиях приостановления действия нормативных правовых актов и (или) их отдельных положений;
2. экспериментальные правовые нормы — положения нормативных правовых актов, ограниченных во времени, по кругу лиц и (или) пространстве, принятые в целях проверки их эффективности и принятия решения о придании им общего действия;
3. уполномоченный орган или должностное лицо — государственный орган или должностное лицо, уполномоченный (уполномоченное) нормативными правовыми актами на принятие нормативных правовых актов об экспериментальных правовых режимах;
4. регулирующий орган — государственный орган, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию отношений в сфере установления экспериментального правового режима;
5. оператор экспериментального правового режима — определяемая Президентом Российской Федерации некоммерческая организация или некоммерческие организации, выполняющие отдельные функции, связанные с подготовкой, установлением, проведением и подведением итогов экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации в определенных сферах отношений;
6. координационный совет экспериментального правового режима — совещательный коллегиальный орган, образуемый оператором экспериментального правового режима или в его отсутствие регулирующим органом, в целях мониторинга и подведения итогов экспериментального правового режима;

7. мониторинг экспериментального правового режима — система наблюдений, осуществляемых на постоянной основе посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о ходе реализации положений экспериментального правового режима.

1.3. Федеральным законом предлагается установить, что его требования не распространяются на отношения, урегулированные Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

1.4. Федеральным законом предлагается установить возможность проведения альтернативных экспериментальных правовых режимов в одно и то же время в случаях, когда при подготовке к установлению экспериментального правового режима невозможно предварительно установить, какая из моделей экспериментальных правовых режимов несёт наименьшее количество рисков и будет наиболее эффективна в условиях правоприменения.

1.5. Федеральным законом предлагается определить критерии, на основании которых может быть принято решение об установлении экспериментального правового режима (или установлено, что указанные критерии будут определены Правительством Российской Федерации). К числу таких критериев могут быть в том числе отнесены следующие критерии:

- необходимость апробации норм применительно к новому предмету или объекту правового регулирования;
- наличие рисков, оценка которых методами юридического прогнозирования невозможна или затруднена;
- наличие конкурирующих моделей правового регулирования;
- невозможность полноценной оценки социально-экономических эффектов внедрения нового правового регулирования без апробации соответствующей правовой модели.

2. Общие требования к нормативным правовым актам, которыми устанавливаются экспериментальные правовые режимы

2.1. Федеральным законом предлагается предусмотреть, что нормативные правовые акты об установлении экспериментальных правовых режимов должны определять:

1. предмет регулирования;
2. цели и задачи эксперимента;
3. участников эксперимента;
4. сроки и территорию проведения эксперимента;
5. порядок проведения эксперимента;
6. механизм подведения итогов эксперимента и показатели его эффективности.

2.2. Помимо этого, необходимо предусмотреть требование, что нормативные правовые акты об установлении экспериментальных правовых режимов не могут ограничивать конституционные права и свободы граждан и должны при необходимости предусматривать дополнительные юридические гарантии для лиц, участвующих в эксперименте.

3. Общие требования к подготовке, проведению и подведению итогов экспериментальных правовых режимов

3.1. Применительно к **подготовке** экспериментального правового режима в федеральном законе необходимо закрепить правило, согласно которому в адрес уполномоченного органа может поступить предложение об установлении экспериментального правового режима со стороны регулирующего органа, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, оператора экспериментального правового режима, иного юридического лица или

индивидуального предпринимателя (далее также — инициатор).

В случае принятия уполномоченным органом решения о возможности установления экспериментального правового режима инициатор должен в указанные в решении сроки представить проект нормативного правового акта об установлении экспериментального правового режима с пояснительной запиской, исследовательской программой эксперимента, сметой финансовых и материально-технических затрат, а также предложениями по составу координационного совета экспериментального правового режима.

В пояснительной записке должна быть дана характеристика проблемной ситуации, обусловившая необходимость установления экспериментального правового режима, сформулирована гипотеза эксперимента, обоснован выбор экспериментальных объектов, области экспериментирования и его методики.

Исследовательская программа эксперимента должна содержать:

- определение предмета, цели и задач эксперимента;
- формулировку гипотез эксперимента;
- обоснование выбора экспериментальных объектов;
- обоснование срока проведения эксперимента;
- описание модели экспериментальной ситуации;
- разработку и описание методики эксперимента, в том числе определение способов контроля над чистотой эксперимента, формулирование критериев и показателей эффективности эксперимента, приемов и способов оценки хода и результатов эксперимента;
- содержание основных стадий экспериментального процесса;
- вопросы материально-технического, финансового и иного ресурсного обеспечения эксперимента.

3.2. Применительно к **проведению** экспериментальных правовых режимов в федеральном законе должно быть закреплено несколько правил.

3.2.1. Контроль за соблюдением условий экспериментального правового режима возлагается на оператора экспериментального правового режима, а при его отсутствии — на регулирующий орган. При осуществлении такого контроля особое внимание должно быть обращено на обеспечение чистоты эксперимента, выявление и нейтрализацию побочных факторов, способных оказать влияние на те оценочные показатели, по которым будет проводиться подведение итогов эксперимента.

3.2.2. Оператор экспериментального правового режима, а при его отсутствии — регулирующий орган может инициировать изменения в нормативный правовой акт об установлении экспериментального правового режима в части изменения, исключения или добавления экспериментальных правовых норм, расширения области эксперимента с точки зрения пространства или круга лиц, а также продления, сокращения сроков или прекращения эксперимента.

3.2.3. В целях проведения мониторинга экспериментального правового режима оператором экспериментального правового режима, а при его отсутствии — регулирующим органом образуется координационный совет экспериментального правового режима.

3.3. Применительно к **подведению итогов** эксперимента в федеральном законе необходимо предусмотреть также несколько положений.

3.3.1. Оператор экспериментального правового режима, а при его отсутствии — регулирующий орган анализирует результаты эксперимента и представляет в уполномоченный орган или уполномоченному должностному лицу отчет об итогах эксперимента с предложениями о принятии решений по итогам эксперимента. При анализе результатов эксперимента делаются конкретные выводы об эффективности экспериментальных правовых норм,

о побочных эффектах реализации экспериментальных правовых норм или оценивается эффективность, побочные действия результатов приостановки действия нормативных правовых актов и (или) их отдельных положений, о ресурсных затратах, о прогнозируемых результатах действия правовых норм общего действия, предлагаемых к принятию по результатам эксперимента.

3.3.2. Уполномоченный орган или уполномоченное должностное лицо на основании отчета об итогах эксперимента принимает одно из следующих решений:

- об инициировании придания экспериментальным правовым нормам общего действия или общей отмены приостановленных нормативных правовых актов и (или) их отдельных положений;
- об инициировании принятия альтернативного регулирования, основанного на результатах эксперимента;
- о нецелесообразности внесения каких-либо изменений в нормативные правовые акты по итогам эксперимента.

3.3.3. Итоги эксперимента подлежат официальному опубликованию уполномоченным органом или уполномоченным должностным лицом.

4.3. Субъектом Российской Федерации может быть установлен экспериментальный правовой режим, предусматривающий изъятия из нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации.

4.4. Федеральным законом предлагается определить возможность установления экспериментальных правовых режимов нормативными правовыми актами муниципальных образований.

В случае реализации **второго подхода** должно быть обеспечено внедрение в практику правового экспериментирования единых методологических основ установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации, обозначенных в первом подходе, уделив особое внимание определению критериев, на основании которых может быть принято решение об установлении экспериментального правового режима; порядку подготовки предложений об установлении экспериментальных правовых режимов (в том числе с точки зрения формирования исследовательской программы эксперимента, сметы финансовых и материально-технических затрат на проведение эксперимента); формированию требований к подготовке нормативных правовых актов об установлении экспериментальных правовых режимов, которые должны определять в том числе предмет регулирования, цели и задачи эксперимента, участников эксперимента, сроки и территорию проведения эксперимента, порядок проведения эксперимента, механизм подведения итогов эксперимента и показатели его эффективности; подведению итогов экспериментальных правовых режимов и другим положениям, определенным в первом подходе.

Приложение

Результаты оценки соответствия нормативных правовых актов, носящих экспериментальный характер, предлагаемым в настоящей Концепции общим требованиям (по состоянию на 1 декабря 2023 г.)

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
Федеральные законы								
1	Федеральный закон от 20 июля 1997 г. № 110-ФЗ «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери»	+	–	+	–	+	+	+
2	Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры»	+	+	+	–	+	+	+
3	Федеральный закон от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»	–	+	–	–	+	+	+
4	Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года»	+	+	–	–	+	+	+
5	Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»	+	–	–	–	+	+	+
6	Федеральный закон от 26 июля 2019 г. № 195-ФЗ «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»	+	+	+	–	+	+	+
7	Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой»	+	+	–	–	+	+	+
8	Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
9	Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»	+	–	–	–	+	+	+
10	Федеральный закон от 25 февраля 2022 г. № 17-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Автоматизированная упрощенная система налогообложения»	+	–	–	–	+	+	+
11	Федеральный закон от 6 марта 2022 г. № 34-ФЗ «О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов»	+	+	+	–	+	+	+
12	Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 254-ФЗ «О проведении на территории Камчатского края эксперимента по внедрению дополнительных механизмов регулирования внутренних воздушных перевозок икры лососевых видов рыб (красной икры) непромышленного изготовления»	+	+	+	–	+	+	+
13	Федеральный закон от 20 октября 2022 г. № 405-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств»	+	+	+	–	+	+	+
14	Федеральный закон от 18 марта 2023 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о проведении на территории Калининградской области эксперимента по созданию условий для упорядоченной электронной торговли товарами»	+	+	–	–	+	+	+
15	Федеральный закон от 4 августа 2023 г. 417-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального правового регулирования в целях создания необходимых условий для осуществления деятельности по партнерскому финансированию в отдельных субъектах Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	+	+	+	+	+	+	+
Указы Президента Российской Федерации								
16	Указ Президента Российской Федерации от 10 марта 1994 г. № 457 «О проведении в Тульской области эксперимента по созданию организационно-правовых и экономических условий развития регионального агропромышленного комплекса»	+	+	+	–	+	+	+
17	Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1995 г. № 562 «О проведении эксперимента по налогообложению предприятий сферы материального производства в Ставропольском крае»	+	+	–	–	+	+	+
18	Указ Президента Российской Федерации от 19 июня 1996 г. № 943 «О проведении эксперимента по невоинской охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации»	+	+	+	–	+	+	–

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
19	Указ Президента Российской Федерации от 17 декабря 1997 г. № 1311 «О проведении в Магаданской области эксперимента по отработке региональной модели стабилизации социально-экономического развития и перехода к устойчивому развитию для районов Севера»	+	+	–	–	+	+	+
20	Указ Президента Российской Федерации от 17 сентября 1998 г. № 1115 «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» (Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года»	+	+	+	–	+	+	+
21	Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2012 г. № 100 «О проведении в Вооруженных Силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву»	+	+	–	–	+	+	+
Постановления Правительства Российской Федерации								
22	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2006 г. № 236 «О реализации в 2006–2008 годах пилотного проекта совершенствования системы оплаты труда научных работников и руководителей научных учреждений и научных работников научных центров Российской академии наук»	+	+	+	–	+	+	+
23	Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2018 г. № 105 «О реализации пилотного проекта по компенсации физическим лицам — гражданам иностранных государств суммы налога на добавленную стоимость при вывозе товаров за пределы таможенной территории Евразийского экономического союза»	+	–	+	–	+	+	+
24	Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2018 г. № 926 «О реализации пилотного проекта по предоставлению субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку туроператоров»	+	–	–	–	+	+	+
25	Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2019 г. № 1427 «О проведении эксперимента по совершенствованию применения технологии электронной подписи»	+	–	+	–	+	+	+
26	Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2019 г. № 1749 «О проведении эксперимента по реализации образовательной программы высшего образования по специальности 52.05.01 «Актерское искусство», интегрированной с образовательной программой среднего общего образования, в государственном бюджетном профессиональном образовательном учреждении города Москвы «Московская театральная школа Олега Табакова при Государственном бюджетном учреждении культуры города Москвы «Московский театр Олега Табакова»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
27	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2019 г. № 1915 «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотного проекта по вовлечению частных медицинских организаций в оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности»	+	—	+	—	+	+	+
28	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2020 г. № 348 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации упакованной воды»	+	+	+	—	+	+	+
29	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 1108 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц»	+	+	+	—	+	+	+
30	Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2020 г. № 963 «О реализации пилотного проекта по использованию российских криптографических алгоритмов и средств шифрования в государственных информационных системах»	+	+	+	—	+	+	+
31	Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2020 г. № 1802 «О проведении эксперимента по использованию федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» для направления гражданами и юридическими лицами в государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, иные организации, осуществляющие публично значимые функции, и их должностным лицам сообщений и обращений, а также для направления такими органами и организациями ответов на указанные сообщения и обращения»	+	+	+	—	+	+	+
32	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 1674 «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «ГосТех»	+	+	+	—	+	+	+
33	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2020 г. № 1689 «О реализации пилотного проекта по ускоренной разработке профессиональных стандартов по перспективным профессиям будущего и актуализации федеральных государственных образовательных стандартов, а также соответствующих образовательных программ»	+	+	+	—	+	+	+
34	Постановление Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2020 г. № 2031 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации автономных судов под Государственным флагом Российской Федерации»	+	+	+	—	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
35	Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 2040 «О проведении эксперимента по внедрению цифровой образовательной среды»	+	+	+	–	+	+	+
36	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2020 г. № 2161 «О проведении эксперимента по выработке подходов по повышению качества и связанности данных по смертности населения, содержащихся в государственных информационных ресурсах, и учету сведений о медицинских свидетельствах о смерти (перинатальной смерти) посредством единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения»	+	+	+	–	+	+	+
37	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2020 г. № 2273 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации и мониторингу оборота отдельных видов никотинсодержащей продукции»	+	+	+	–	+	+	+
38	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2415 «О проведении эксперимента по внедрению системы дистанционного контроля промышленной безопасности»	+	+	+	–	+	+	+
39	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2429 «О проведении в 2021 году эксперимента по созданию Единого информационного ресурса о земле и недвижимости»	+	+	+	–	+	+	+
40	Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2021 г. № 204 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке пива, напитков, изготавливаемых на основе пива, и отдельных видов слабоалкогольных напитков средствами идентификации»	+	+	+	–	+	+	+
41	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2021 г. № 401 «О реализации пилотного проекта по организации межведомственного взаимодействия в целях предупреждения профессиональных заболеваний и создания системы мониторинга состояния здоровья работников»	+	+	+	–	+	+	+
42	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 г. № 847 «О реализации пилотного проекта в целях утверждения требований к системам оплаты труда медицинских работников государственных и муниципальных учреждений здравоохранения»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
43	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 марта 2021 г. № 453 «О проведении эксперимента по осуществлению идентификации и аутентификации с использованием федеральной государственной информационной системы «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» пользователей социальных сетей, потребителей (заказчиков) и продавцов (исполнителей), иных сторон договоров при использовании ими информационных ресурсов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», предоставляющих возможность ознакомиться с предложением о заключении договора купли-продажи товара (выполнения работ, оказания услуг), заключить такой договор, в том числе агрегаторов информации о товарах (услугах), а также пользователей информационных ресурсов поиска сотрудников и работы»	+	+	+	–	+	+	+
44	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2021 г. № 673 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации биологически активных добавок к пище»	+	+	+	–	+	+	+
45	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2021 г. № 721 «О проведении эксперимента по определению соответствия квалификационным требованиям для замещения должностей федеральной государственной гражданской службы профессионального уровня лиц, претендующих на замещение должностей федеральной государственной гражданской службы и включение в кадровый резерв федерального государственного органа, с использованием базы оценочных заданий»	+	+	+	–	+	+	+
46	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июня 2021 г. № 854 «О проведении с 1 июня 2021 г. по 31 мая 2024 г. эксперимента по маркировке федеральными специальными марками ввозимой в Российскую Федерацию алкогольной продукции, помещенной под таможенную процедуру таможенного склада»	+	+	+	–	+	+	+
47	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 июля 2021 г. № 1207 «О проведении эксперимента по использованию усиленной электронной подписи при предоставлении услуг и осуществлении иных действий с использованием федеральной государственной информационной системы» Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
48	Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июля 2021 г. № 1240 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации парфюмерно-косметической продукции, предназначенной для гигиены рук, с заявленным в маркировке потребительской тары антимикробным действием, а также кожных антисептиков — дезинфицирующих средств»	+	+	+	—	+	+	+
49	Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2021 г. № 1279 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования»	+	+	+	—	+	+	+
50	Постановление Правительства Российской Федерации от 10 августа 2021 г. № 1324 «Об эксперименте по проведению стимулирующего мероприятия для граждан, принявших участие в вакцинации от новой коронавирусной инфекции»	+	+	—	—	+	+	—
51	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 сентября 2021 г. № 1471 «О проведении эксперимента по апробации способа взаимодействия между депозитарием, осуществляющим хранение электронной закладной, и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, с применением информационной системы «Мастерчейн», основанной на технологии распределенных реестров»	+	+	+	—	+	+	+
52	Постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 1694 «О реализации пилотного проекта по привлечению граждан Республики Узбекистан для осуществления временной трудовой деятельности у российских юридических лиц, осуществляющих хозяйственную деятельность в сферах строительства, легкой промышленности и агропромышленного комплекса»	+	—	—	—	+	+	+
53	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 октября 2021 г. № 1678 «О проведении эксперимента по формированию цифровых документов об образовании посредством модуля «Единый реестр цифровых документов об образовании» федеральной информационной системы «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении»	+	+	+	—	+	+	+
54	Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2021 г. № 2339 «О реализации пилотного проекта по оказанию услуг по комплексной реабилитации и абилитации детей-инвалидов»	+	+	+	—	+	+	+
55	Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2021 г. № 2371 «О проведении эксперимента по цифровой трансформации предоставления услуг, мер поддержки и сервисов в целях развития малого и среднего предпринимательства»	+	+	+	—	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
56	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2021 г. № 2389 «О проведении эксперимента по регистрации граждан Российской Федерации в федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме» с использованием мобильного приложения»	+	+	+	–	+	+	+
57	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2022 г. № 86 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации и мониторингу оборота отдельных видов никотинсодержащих жидкостей и электронных систем доставки никотина»	+	+	+	–	+	+	+
58	Постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2022 г. № 137 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке отдельных видов медицинских изделий средствами идентификации»	+	+	+	–	+	+	+
59	Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2022 г. № 387 «О проведении эксперимента по разработке, апробации и внедрению новой образовательной технологии конструирования образовательных программ среднего профессионального образования в рамках федерального проекта «Профессионалитет»	+	+	–	–	+	+	+
60	Постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2022 г. № 860 «О проведении эксперимента по повышению уровня защищенности государственных информационных систем федеральных органов исполнительной власти и подведомственных им учреждений»	+	+	+	–	+	+	+
61	Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июня 2022 г. № 1055 «О проведении эксперимента по организации с использованием инфраструктуры, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, электронного взаимодействия между страховыми организациями, операторами финансовых платформ и страхователями при ознакомлении с предложениями о заключении договоров добровольного медицинского страхования и при заключении договоров добровольного медицинского страхования»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
62	Постановление Правительства Российской Федерации от 10 июня 2022 г. № 1059 «О проведении эксперимента по формированию цифровых документов об образовании и (или) о квалификации посредством модуля «Единый реестр цифровых документов об образовании» федеральной информационной системы «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» в 2022 году»	+	+	+	–	+	+	+
63	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 июля 2022 г. № 1238 «О реализации пилотного проекта по участию банков Республики Беларусь в закупках товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации»	+	–	–	–	+	+	+
64	Постановление Правительства Российской Федерации от 10 октября 2022 г. № 1804 «О проведении эксперимента по предоставлению права использования программ для электронных вычислительных машин, алгоритмов, баз данных и документации к ним, в том числе исключительное право на которые принадлежит Российской Федерации, на условиях открытой лицензии и созданию условий для использования открытого программного обеспечения»	+	+	+	–	+	+	+
65	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2022 г. № 1962 «О проведении эксперимента по совершению таможенных операций назначенным оператором почтовой связи с применением таможенной процедуры таможенного склада в отношении товаров, ввозимых в Российскую Федерацию в целях последующего приобретения физическими лицами в рамках международной электронной торговли и пересылаемых в международных почтовых отправлениях»	+	+	+	–	+	+	+
66	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2022 г. № 2200 «О проведении эксперимента по консультированию о соответствии деятельности, планируемой к осуществлению при реализации инвестиционных проектов юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, требованиям законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования»	+	+	+	–	+	+	+
67	Постановление Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2022 г. № 2469 «О реализации пилотного проекта по дистанционному наблюдению за состоянием здоровья пациента с использованием информационной системы (платформы) «Персональные медицинские помощники»	+	+	+	–	+	+	+
68	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 января 2023 г. № 74 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по исключению технической возможности продажи пищевой, табачной и никотинсодержащей продукции в случае незаконного введения ее в оборот или истечения сроков годности»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
69	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2023 г. № 134 «О реализации пилотного проекта по проведению профилактики профессиональных заболеваний работников в отдельных видах экономической деятельности»	+	+	+	–	+	+	+
70	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2023 г. № 150 «О проведении эксперимента по применению навигационных пломб в отношении лесоматериалов и продукции деревообработки, помещенных под таможенную процедуру экспорта в Республике Беларусь, перемещаемых по территории Российской Федерации автомобильным транспортом в целях последующего убытия с территории Евразийского экономического союза»	+	+	+	–	+	+	+
71	Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2023 г. № 240 «О проведении эксперимента по мониторингу таможенными органами сведений, имеющих в их распоряжении и полученных от лиц, участвующих в данном эксперименте, из систем учета товаров»	+	+	+	–	+	+	+
72	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 марта 2023 г. № 413 «О проведении эксперимента по использованию электронных документов в кадровой работе отдельных федеральных органов исполнительной власти»	+	+	+	–	+	+	+
73	Постановление Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2023 г. № 598 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации икры осетровых и икры лососевых (красная икра), упакованных в потребительскую упаковку»	+	+	+	–	+	+	+
74	Постановление Правительства Российской Федерации от 19 мая 2023 г. № 794 «О проведении эксперимента по разработке, апробации и внедрению экспериментальных образовательных программ профессионального образования «Исполнительское искусство»	+	+	+	–	+	+	+
75	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2023 г. № 823 «О проведении эксперимента по применению электронных навигационных пломб при перевозках во взаимной торговле Республики Казахстан, Киргизской Республики и Российской Федерации товаров железнодорожным и (или) автомобильным видами транспорта»	+	+	+	–	+	+	+
76	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2023 г. № 858 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов безалкогольных напитков, в том числе с соком, и соков»	+	+	+	–	+	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
77	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2023 г. № 884 «О проведении эксперимента по использованию виртуальных социальных карт при предоставлении гражданам за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации мер социальной защиты (поддержки) при пользовании транспортными услугами»	+	+	+	—	+	+	+
78	Постановление Правительства Российской Федерации от 21 июня 2023 г. № 1013 «О проведении эксперимента по разработке и реализации экспериментальных образовательных программ высшего образования — программ интернатуры по специальностям в области ветеринарии»	+	+	+	—	+	+	+
79	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 июня 2023 г. № 1023 «О проведении эксперимента по формированию цифровых документов об образовании и (или) о квалификации посредством модуля «Единый реестр цифровых документов об образовании» федеральной информационной системы «Федеральный реестр сведений о документах об образовании и (или) о квалификации, документах об обучении» в 2023 году»	+	+	+	—	+	+	+
80	Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2023 г. № 1084 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации и мониторингу оборота титановой металлопродукции»	+	+	+	—	+	+	+
81	Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2023 г. № 1153 «О проведении эксперимента по подаче обращений о несогласии с отдельными решениями, принимаемыми в отношении граждан Российской Федерации, изъявивших желание поступить на военную службу по контракту в Вооруженные Силы Российской Федерации»	+	+	+	—	+	+	+
82	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2023 г. № 1223 «О проведении на территории Калининградской области эксперимента по использованию пассажирской таможенной декларации для экспресс-грузов, содержащей сведения, необходимые для выпуска товаров для личного пользования, в отношении товаров для личного пользования, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и товаров, изготовленных (полученных) из товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, вывозимых на остальную часть территории Евразийского экономического союза»	+	—	+	—	—	+	+

№	Нормативный правовой акт	Предмет регулирования	Цели и задачи	Механизм подведения итогов	Показатели эффективности	Порядок	Сроки	Территория
83	Постановление Правительства Российской Федерации от 16 августа 2023 г. № 1338 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по использованию возможностей государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, в целях обеспечения сопровождения товаров документами, подтверждающими их соответствие требованиям технических регламентов»	+	+	+	+	—	+	+
84	Постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2023 г. № 1632 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов технических средств реабилитации»	+	+	+	+	—	+	+
85	Постановление Правительства Российской Федерации от 7 октября 2023 г. № 1649 «О проведении в 2023–2024 годах эксперимента по созданию единого информационного ресурса, содержащего сведения о подземных и поверхностных водных объектах, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения»	+	+	+	—	+	+	+
86	Постановление Правительства Российской Федерации от 16 октября 2023 г. № 1929 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов оптоволоконной продукции»	+	+	+	—	+	+	+
87	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 ноября 2023 г. № 1993 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов радиоэлектронной продукции»	+	+	+	—	+	+	+

Выражаем благодарность за замечания и предложения к проекту Концепции формирования новой организационно-правовой модели установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации коллективам:

- Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
- Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
- Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина
- Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству
- Центра законодательных инициатив государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ»
- Министерства юстиции Российской Федерации

