

Экспериментальный правовой режим — полигон для инноваций и регулирования

О. А. Тарасенко

Московский государственный юридический университет им. О. Е. Кутафина,
Российская Федерация, 125993, Москва, ул. Садовая-Кудринская, 9

Для цитирования: Тарасенко, Ольга А. 2023. «Экспериментальный правовой режим — полигон для инноваций и регулирования». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 40–55. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.103>

В статье представлен критический анализ регуляторного окна экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций. Выделяются его отличительные черты: вторичный характер по отношению к базовому правовому регулированию, ординарность, добровольность распространения на субъектов предпринимательства, расширительное или нейтральное влияние на объем их правоспособности, определенность по времени и кругу лиц. Констатируется, что на сегодняшний день уже сложилась практика применения экспериментального правового режима по направлению финансового рынка, в отличие от иных направлений, где механизм действия этого режима еще не заработал в полную силу. Отмечается, что реализация экспериментального правового режима по направлению финансового рынка имеет определенные особенности, что проявляется в возможности установления дополнительных условий экспериментального правового режима, обособлении его вторичного регуляторного окна, наделении Банка России функциями уполномоченного органа и др. Исследуются результаты работы регуляторной песочницы Банка России и аналогичных зарубежных проектов. Далее очерчивается механизм установления экспериментального правового режима, в котором выделяются пять последовательных этапов: внесение инициативного предложения в Минэкономразвития (или Банк России); рассмотрение инициативного предложения уполномоченным органом с участием предпринимательского сообщества, отраслевых министерств и (факультативно) высшего органа власти субъекта РФ; установление экспериментального правового режима Правительством РФ (или Банком России); реализация и мониторинг экспериментального правового режима, а также оценка его эффективности и результативности. В заключение выявляются нормы экспериментального правового режима, потенциально тяготеющие к коррупциогенным факторам: административный характер рассмотрения инициативного предложения, отсутствие указания на периодичность проведения мониторинга экспериментального правового режима, возможность установления решением Правительства РФ (или Банка России) требования об обязательном страховании субъектом экспериментального правового режима гражданской ответственности, нивелирование Банком России роли предпринимательского сообщества, отсутствие сроков выполнения отдельных процедур. Предлагаются способы совершенствования законодательства.

Ключевые слова: экспериментальный правовой режим, цифровые инновации, регуляторная песочница, коррупциогенные факторы, Банк России, предпринимательское сообщество.

1. Введение

В 2018 г. в Банке России появилась *регуляторная песочница* (англ. *regulatory sandbox*) — механизм по апробации инновационных финансовых технологий, продуктов и услуг. Такое определение новому способу внедрения и регулирования цифровых проектов приводилось в документе стратегического планирования — в п. 4 Основных направлений развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг.¹ В отсутствие полноценной нормативной правовой базы новаторского механизма в указанном документе можно было проследить его намечаемый правовой контур.

Более 57 юрисдикций планируют или уже создали регуляторные песочницы. Зарубежные эксперты отмечают их преимущества: снижение информационной асимметрии и регуляторных издержек, повышение капитала вовлеченных в них компаний (Cornelli et al. 2020), улучшение понимания надзорными органами новых технологий (Grech, Vella 2020). По результатам эксперимента предлагаются подходы к правовому регулированию, поскольку презюмируется, что в регуляторных песочницах тестируются технологии, требующие создания либо модификации правового поля (Тарасенко 2021, 117). К весомым достижениям зарубежных юрисдикций относятся: в Швейцарии — стирание отличий в регулировании финтеха и банков посредством введения нового вида квазибанковской лицензии для поставщиков финансовых услуг (Morscher, Staub 2020); в Великобритании — поддержка перехода к зеленой экономике (Nikolova 2020); в Германии — разработка механизма контроля за самой регуляторной песочницей². В Межбанковском проекте Таиланда, Камбоджи, Японии и Сингапура было разработано решение для проведения трансграничных платежей с использованием QR-кодов³.

Российскую Федерацию к созданию регуляторной песочницы подтолкнул мощно выросший рынок криптовалют. Для того чтобы государство и общество, с одной стороны, не плелись в хвосте рынка, а с другой — не стали жертвами киберверсии приснопамятной пирамиды МММ, и был разработан этот новаторский механизм. Интересно, что процесс создания регуляторной песочницы шел параллельно с активным внедрением новых финансовых технологий: криптовалют, ICO (initial coin offering), блокчейна, искусственного интеллекта, робоэдвайзинга. Отчасти такое отставание стало обусловлено излишней увлеченностью Банка России фундаментальными аспектами регулирования. В связи с этим прикладное регулирование, ориентированное на содержательные аспекты рисков, их идентификацию и оценку, вынужденно отошло на второй план (Симановский 2014, 3). Однако в настоящий момент необходимость именно в прикладном регулировании настоятельно заявляет о себе.

¹ «Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов». *Официальный сайт Центрального банка РФ*. 2018. Дата обращения 9 июня, 2021. https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/41186/ON_FinTex_2017.pdf.

² “Making space for innovation. The handbook for regulatory sandboxes”. *Federal Ministry for Economic and Energy (BMWi)*. 2019. Дата обращения 16 мая, 2021. https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/handbook-regulatory-sandboxes.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

³ “Global experiences from regulatory sandboxes. Fintech note”. *World Bank Group*. 2020. Дата обращения 16 мая, 2021. <http://documents1.worldbank.org/curated/en/912001605241080935/pdf/Global-Experiences-from-Regulatory-Sandboxes.pdf>.

Вариантом правового оформления решений Банка России являются изменения и дополнения нормативных правовых актов, создание нового регуляторного окна (Тарасенко 2021, 117). По состоянию на июль 2020 г. (т.е. спустя два года с момента создания) в регуляторной песочнице Банка России завершено пилотирование 11 сервисов, правовые барьеры устранены для внедрения четырех из них, при этом два сервиса заработали после вступления в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»⁴ (позволяющие выпускать гибридные токены, обеспеченные одновременно разными активами). Часть сервисов ожидают решения Банка России по вопросу о целесообразности их внедрения⁵.

Подобный результат эксперты оценивают как «относительно невысокий», объясняя это недостаточной разработкой Банком России нормативной базы для полноценной реализации механизма, а также принятием в песочницу тех проектов, которые основаны на интересах самого Банка России в реализации определенных технологий, но не в целях общего содействия цифровым инициативам. Отмечаются и довольно высокие требования к потенциальным участникам песочницы (Завьялова, Крыканов, Патрунина 2019, 135). Нельзя также не указать на информационную закрытость пилотируемых проектов; сведения о них приходится получать, основываясь на публикациях в прессе и анализируя новеллы банковского законодательства.

Кроме регуляторной песочницы Банка России, в Российской Федерации сложилась и иная, довольно разнообразная практика проведения правовых экспериментов. Порядок проведения некоторых правовых экспериментов определяется федеральными законами, например Федеральным законом от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте РФ — городе федерального значения Москве и внесении изменений в ст. 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”». Есть случаи регулирования экспериментов актами Правительства РФ, в частности Постановлением Правительства РФ от 25.06.2019 № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории РФ в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления». В подавляющем большинстве случаев при подготовке к соответствующим экспериментам и мониторинге их реализации нормативно не закреплены возможности экспертного и общественного контроля, не определен орган власти, ответственный за координацию экспериментов, что создает трудности как в управлении ими, так и в мониторинге их проведения и последующей оценки результатов, что отмечалось в Пояснительной записке к проекту Федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

Иные сферы применения цифровых инноваций (с использованием таких технологий, как искусственный интеллект, распределенный реестр, нейротехнологии,

⁴ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 16 мая, 2021. <http://www.consultant.ru>.

⁵ «Недетские песочницы: как в мире испытывают новые технологии». *Мир компьютерной автоматизации*. 2020. Дата обращения 16 мая, 2021. <http://www.mka.ru/categories/91/18266>.

квантовые технологии и пр.) также требуют создания правовых условий для ускоренного появления и внедрения новых продуктов.

Таким образом, в Российской Федерации сформировались предпосылки для создания общего механизма установления экспериментальных правовых режимов.

Предполагается, что со вступлением в силу 28.01.2021 Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» (далее — Закон об ЭПР) механизм работы экспериментальных правовых режимов улучшится. А. А. Мохов отмечает, что инновационная экономика требует гибких подходов к регулированию экономических отношений. Сложившиеся или формирующиеся драйверы инноваций нуждаются в решении возникающих проблем (как правило, снятии препятствий для их реализации). В противном случае в условиях глобальной конкуренции упускается время, а следовательно, возможность своевременного патентования изобретений, предложения рынку инновационных продуктов. Кроме того, различные эксперименты и пилотные проекты в правовом государстве без их соответствующего правового обеспечения трудно реализуемы (Мохов 2019, 23).

2. Основное исследование

2.1. Понятие и основные черты экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций

В соответствии с легальной терминологией *экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций* — применение в отношении участников экспериментального правового режима в течение определенного времени специального регулирования по следующим направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций:

- медицинская и фармацевтическая деятельность;
- проектирование, производство и эксплуатация транспортных средств, аттестация их операторов, предоставление транспортных и логистических услуг и организация транспортного обслуживания;
- сельское хозяйство;
- финансовый рынок;
- продажа товаров, работ, услуг дистанционным способом;
- архитектурно-строительное проектирование, строительство, капитальный ремонт, реконструкция, снос объектов капитального строительства, эксплуатация зданий, сооружений;
- предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- промышленное производство (промышленность);
- иные направления разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, установленные Правительством РФ.

Как видно, спустя два года работы регуляторной песочницы в финансовой сфере законодатель создал механизм формирования регуляторных песочниц в любой из сфер цифровой экономики, а также в сфере предоставления государственных

и муниципальных услуг, что предусматривалось в п. 1.16 Паспорта федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды», утв. Президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, протокол от 28.05.2019 № 9. При этом реализация экспериментального правового режима по направлению финансового рынка сохраняет определенную специфику, что выражается в обособлении его вторичного регуляторного окна, в возможности установления дополнительных условий программы экспериментального правового режима, наделении Банка России функциями уполномоченного органа и др.

Как указывает Кристофер Чен (Christopher Chen), цели нормативного режима песочниц различаются в зависимости от страны (Chen 2020). В России почти все цели экспериментального правового режима направлены на повышение социально-экономического блага общества. В то же время одна цель — «совершенствование общего регулирования по результатам реализации экспериментального правового режима» — несколько выбивается из общей канвы, но именно она дает нам возможность охарактеризовать связь между общим правовым регулированием, специальными правовыми режимами предпринимательской деятельности и экспериментальным правовым режимом. Выделяя разновидности правовых режимов, правоведы излагают их путем простого перечисления конкретных примеров, в связи с чем они представляются равнопорядковыми явлениями (Ершова, Петраков 2020, 13; Кванина 2017, 236). Вместе с тем очевидно, что правовые режимы имеют точки пересечения. Хотя вопрос о соотношении правовых режимов еще не становился предметом пристального внимания в предпринимательском праве, он уже был обозначен в повестке дня. В частности, А. А. Ефремов справедливо пишет: «В российской науке отсутствуют единые подходы к соотношению правовых режимов и правовых экспериментов и их взаимосвязи. Следовательно, необходима соответствующая правовая концепция, определяющая общее и особенное для данных инструментов и их взаимосвязь» (Ефремов 2019, 32).

Субъекты предпринимательской деятельности изначально находятся под действием общего правового регулирования или специальных правовых режимов, например кредитные организации. Однако в банковской сфере есть и экспериментальные правовые режимы, временно распространяющиеся на ограниченное число субъектов и факультативно на ограниченную территорию. Представляется, что экспериментальный правовой режим не заменяет действие специального правового режима банковской деятельности, а лишь в отдельных местах пересекается с ним, приостанавливая действие отдельных норм и создавая дискретное, срочное правовое регулирование. Данный режим по отношению к базовому правовому режиму банковской деятельности будет вторичным, поскольку основывается почти на всех составляющих его компонентах (Тарасенко 2021, 115). Логично, что это заключение можно экстраполировать и на другие сферы предпринимательской деятельности.

К числу иных признаков экспериментального правового режима можно отнести следующие:

— его ординарный характер, заключающийся в приостановлении действия небольшой части норм актов общего регулирования и при необходимости введении в действие группы прототипов новых норм;

- распространение на приоритетные сферы экономической деятельности и деятельность органов государственной и муниципальной власти;
- добровольное участие в нем субъектов (государственных или местных органов власти, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей);
- расширительное или нейтральное влияние на объем правоспособности субъектов экспериментального правового режима;
- ограниченность по времени, кругу лиц и (факультативно) в пространстве.

Представляется, что экспериментальный правовой режим, по существу, является правовым средством совершенствования законодательства, так как в конечном счете служит целям базового правового регулирования. Дэн Куан (Dan Quan) также отмечает, что «настоящие регулирующие органы, ориентированные на инновации, рассматривают песочницы как средство, а не как цель» (Quan 2019). Таким образом, экспериментальный правовой режим носит надстроечный характер. Он дискретно и срочным образом регламентирует порядок осуществления участниками эксперимента операций с применением цифровых инноваций в целях их скорейшего правового оформления в рамках общего или специального режимного регулирования и внедрения в практику.

2.2. Механизм действия экспериментального правового режима

В общем виде механизм действия экспериментального правового режима включает пять этапов.

2.2.1. Внесение инициативного предложения в Минэкономразвития

На этом этапе претенденты — юридические лица и индивидуальные предприниматели должны соответствовать следующим требованиям:

- отсутствие недоимки по налогам и сборам, задолженности по иным обязательным платежам за прошедший календарный год, размер которых превышает 25 % балансовой стоимости активов инициатора (подп. 1 п. 1 ст. 8 Закона об ЭПР);
- отсутствие у инициатора — индивидуального предпринимателя, лица, осуществляющего функции единоличного исполнительного органа, либо члена коллегиального исполнительного органа или совета директоров юридического лица — судимости;
- юридическое лицо — инициатор не находится в процессе реорганизации, ликвидации, в отношении его не возбуждено производство по делу о несостоятельности, инициатор — индивидуальный предприниматель не находится в процессе прекращения деятельности, в отношении его не возбуждено производство по делу о несостоятельности;
- инициатор не является иностранным юридическим лицом, а также российским юридическим лицом, в уставном капитале которого доля участия иностранных юридических лиц, местом регистрации которых являются офшорные зоны, в совокупности составляет 50 % и более (подп. 4 п. 1 ст. 8 Закона об ЭПР);
- иные требования к субъекту экспериментального правового режима, которые инициатор предлагает установить в программе экспериментального правового режима.

Государственные органы, органы местного самоуправления вправе выходить с инициативным предложением только по одному направлению: предоставление государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

2.2.2. Рассмотрение инициативного предложения

Данный этап распадается на две фазы. Вначале инициативное предложение рассматривается в Минэкономразвития (или в Банке России) в течение 15 рабочих дней с момента его внесения (п. 1 ст. 9 Закона об ЭПР). Далее, в случае соответствия инициативного предложения установленным требованиям, оно направляется:

- организации предпринимательского сообщества, которая формирует свою позицию в отношении экспериментального правового режима;
- регулирующим органам, которые оценивают экспериментальный правовой режим на предмет рисков охраняемым законом ценностей;
- высшему исполнительному органу государственной власти региона, на территории которого предполагается установить экспериментальный правовой режим; этот орган оценивает предложение по установлению данного режима.

Указанные субъекты в течение 25 рабочих дней со дня получения инициативного предложения осуществляют его оценку и направляют в Минэкономразвития свои заключения о возможности или невозможности установления экспериментального правового режима (п. 5 ст. 9 Закона об ЭПР).

Организацией, представляющей предпринимательское сообщество по всем направлениям экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций (за исключением направления финансового рынка), уже определена автономная некоммерческая организация «Цифровая экономика»⁶. В соответствии с проектом Указания Банка России «О порядке участия организаций предпринимательского сообщества в правоотношениях, связанных с экспериментальными правовыми режимами в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке» Банк России в качестве таковых планирует утвердить Ассоциацию развития финансовых технологий, Некоммерческое партнерство «Национальный совет финансового рынка» и Ассоциацию банков России.

Как видно из изложенного, в рассмотрении инициативного предложения по общему правилу участвуют три или даже четыре компетентных стороны, что существенно повышает прозрачность правового режима.

2.2.3. Установление экспериментального правового режима

Такой режим устанавливается Правительством РФ в течение 30 рабочих дней со дня внесения уполномоченным органом инициативного предложения (п. 1 ст. 10 Закона об ЭПР), а по направлению финансового рынка — Банком России путем издания соответствующего решения и утверждения программы экспериментального правового режима, которая должна содержать:

- срок действия режима;

⁶ Официальный сайт АНО «Цифровая экономика». Дата обращения 16 мая, 2021. <https://data-economy.ru/organization>.

- при необходимости указание на территорию, в рамках которой он устанавливается;
- положения отдельных актов общего регулирования, которые не подлежат применению, а также положения, соблюдение которых обязательно, если такие положения не предусмотрены актами общего регулирования или отличаются от них;
- оценку рисков причинения вреда жизни, здоровью или имуществу человека либо имуществу юридического лица, ущерба обороне и/или безопасности государства, меры, направленные на их минимизацию;
- перечень субъектов экспериментального правового режима и требования, которым они должны соответствовать;
- указание на возможность присоединения иных субъектов к экспериментальному правовому режиму, порядок их присоединения;
- основания и сроки приостановления статуса субъекта экспериментального правового режима;
- критерии нарушения положений программы экспериментального правового режима;
- порядок использования продукции, произведенной и апробируемой в условиях экспериментального правового режима;
- указание на орган, осуществляющий контрольные (надзорные) функции в рамках экспериментального правового режима;
- требования к оценке эффективности и результативности экспериментального правового режима, в том числе показатели, в соответствии с которыми проводится данная оценка, и др.

В соответствии с п. 4 ст. 2 Закона об ЭПР к актам общего регулирования, положения которых могут быть отменены в программе экспериментального правового режима, отнесены и акты государственных корпораций. Речь идет о нормативных актах государственных корпораций, таких как «Росатом», «Роскосмос», «Агентство по страхованию вкладов», традиционно ограниченных установленной сферой их деятельности.

2.2.4. Реализация и мониторинг экспериментального правового режима

По общему правилу реализация экспериментального правового режима не может превышать три года (п. 1 ст. 7 Закона об ЭПР). Этот срок может быть продлен, но не более чем на один год для субъектов экспериментального правового режима, выполнивших его программу, в случае их согласия по итогам рассмотрения предложения уполномоченного органа о внесении изменений в общее регулирование.

С момента вступления в силу акта Правительства РФ или Банка России, которым утверждена программа экспериментального правового режима, его инициатор приобретает статус субъекта экспериментального правового режима. Закон об ЭПР особо оговаривает, что данный статус не подразумевает предоставления субъекту экспериментального правового режима налоговых льгот (п. 8 ст. 5).

Субъект экспериментального правового режима в течение срока его реализации обязан:

- вести реестр лиц, вступивших с ним в правоотношения в рамках экспериментального правового режима;
- информировать лиц, выражающих намерение вступить с ним в правоотношения, о наличии и содержании экспериментального правового режима;
- рассматривать жалобы лиц, права и законные интересы которых нарушены в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима.

Иные лица приобретают статус субъекта экспериментального правового режима, присоединяясь к данному режиму в качестве его субъекта путем подачи в регулирующий орган соответствующей заявки, которая рассматривается им в течение 30 рабочих дней (п. 5 ст. 11 Закона об ЭПР).

Статус субъекта экспериментального режима может быть приостановлен или прекращен. Основания и сроки приостановления статуса субъекта экспериментального правового режима устанавливаются его программой в случае выявления нарушений в деятельности такого субъекта.

Статус субъекта экспериментального правового режима прекращается уполномоченным органом в случаях:

- истечения срока участия субъекта в экспериментальном правовом режиме;
- прекращения действия экспериментального правового режима;
- совершения субъектом более двух нарушений положений программы экспериментального правового режима либо более одного грубого нарушения положений программы;
- предоставления заведомо недостоверных сведений при приобретении статуса субъекта экспериментального правового режима;
- ликвидации, реорганизации, признания несостоятельным юридического лица — субъекта экспериментального правового режима;
- признания несостоятельным индивидуального предпринимателя;
- наличия иных предусмотренных программой оснований.

Мониторинг экспериментального правового режима входит в компетенцию регулирующего органа, организации предпринимательского сообщества и уполномоченного органа. Реперные точки его проведения очерчены законодателем весьма расплывчато, о чем подробнее будет сказано нами ниже.

2.2.5. Оценка эффективности и результативности экспериментального правового режима

В целях осуществления оценки экспериментального правового режима его субъекты должны представить отчеты об итогах деятельности не позднее чем за 70 рабочих дней до истечения срока действия экспериментального правового режима. Если правовой режим был установлен на срок один год и менее, то отчет следует представить не позднее чем за 25 рабочих дней до его окончания (п. 2 ст. 18 Закона об ЭПР).

Уполномоченный орган рассматривает полученные отчеты и на их основе в течение 30 рабочих дней готовит сводный аналитический отчет по показателям, которые содержатся в программе ЭПР и в соответствии с которыми проводится

оценка его эффективности и результативности (п. 3 ст. 18 Закона об ЭПР). При этом уполномоченный орган привлекает регулирующий орган, организацию предпринимательского сообщества, представителей экспертного и предпринимательского сообществ и проводит общественное обсуждение вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима.

Далее Правительство РФ по итогам рассмотрения предложений уполномоченного органа принимает одно из следующих решений:

— о необходимости внесения изменений в общее регулирование; в этом случае Правительство РФ принимает акт о прекращении действия экспериментального правового режима, который при наличии потребности должен содержать указание на установление переходного периода и определение особенностей статуса продукции, созданной в его рамках;

— о продлении срока действия экспериментального правового режима на один год путем внесения соответствующего изменения в акт об установлении экспериментального правового режима и утверждении программы ЭПР.

Оценку эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима по направлению финансового рынка осуществляет Банк России. По ее результатам Банк России принимает решение о необходимости внесения изменений в акты Банка России и/или направляет предложение о внесении изменений в иные акты общего регулирования субъекту права законодательной инициативы и/или в иной орган, обладающий полномочиями по инициированию предложения о принятии нормативных правовых актов, предусматривающих внесение соответствующих изменений в акты общего регулирования, и/или о принятии таких актов.

Кроме названных обязательных этапов реализации экспериментального правового режима, в установленных законом случаях допускаются изменение, приостановление и досрочное прекращение его действия.

2.3. Предварительные выводы

Проведенный анализ позволяет заключить, что в Российской Федерации в отношении экспериментального правового режима сформирована база в виде федерального закона и ведется разработка вторичного регуляторного окна. К числу достоинств экспериментального правового режима можно отнести усовершенствованный механизм его работы, реализуемый с участием предпринимательского сообщества на принципах прозрачности и открытости. В частности, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 01.12.2020 № 1979 «Об утверждении Правил ведения реестра экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций и доступа к нему» Министерство экономического развития должно размещать в открытом доступе на своем официальном сайте в интернете реестр экспериментальных правовых режимов, включая информацию о его субъектах и поданных заявках. Аналогичный реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке ведет Банк России, руководствуясь своим Указанием от 25.11.2020 № 5632-У «О порядке ведения Банком России реестра экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций»

на финансовом рынке, а также доступа к нему». Обращение к сайтам названных органов свидетельствует о том, что по состоянию на 09.07.2021 в Российской Федерации не установлено ни одного экспериментального правового режима. Минэкономразвития зафиксировало в реестре восемь инициативных предложений, однако по результатам их первичного рассмотрения все инициаторы получили отказ в установлении экспериментального правового режима⁷. На сайте Банка России реестр экспериментальных правовых режимов по направлению финансового рынка до настоящего времени не размещен. Таким образом, практическая реализация закона еще не вступила в активную фазу.

2.4. Недостатки регуляторного окна экспериментального правового режима

Представляется, что разработанное регуляторное окно содержит положения, которые будут затруднять и понижать эффективность работы экспериментального правового режима. Недостаточно продуманным выглядят несколько моментов:

— установление административного порядка рассмотрения инициативного предложения уполномоченным органом при возможной подаче заявок от нескольких инициаторов (ст. 9 Закона об ЭПР); между тем согласно подп. «з» п. 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», отказ от конкурсных (аукционных) процедур, выраженный путем закрепления административного порядка предоставления права (блага), является коррупциогенным фактором, устанавливающим для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил;

— отсутствие указания на периодичность проведения мониторинга экспериментального правового режима; несмотря на название ст. 18 Закона об ЭПР «Мониторинг экспериментального правового режима и оценка его эффективности и результативности», речь в ней идет преимущественно о процедуре проведения оценки режима, осуществляемой в его завершающей фазе; что касается проведения мониторинга, то Закон об ЭПР отсылает к подзаконным актам; так, в п. 8 Постановления Правительства РФ от 03.12.2020 № 2011 читаем: «...в целях проведения мониторинга субъект экспериментального правового режима с *периодичностью, установленной программой* (курсив наш. — О. Т.), представляет в уполномоченный орган, регулирующий орган и организацию предпринимательского сообщества отчет о своей деятельности»; однако из Закона об ЭПР, а именно из п. 5 ст. 10, не следует, что программой экспериментального правового режима должна быть установлена периодичность проведения мониторинга; таким образом, прохождение по маршруту отсылочных норм выявляет законодательное упущение, в резуль-

⁷ «Реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций». Министерство экономического развития РФ. Б. д. Дата обращения 9 июня, 2021. https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov.

тате которого не исключено, что мониторинг экспериментального правового режима не будет осуществляться на должном уровне;

— возможность установления в программе ЭПР, утверждаемой Правительством РФ или Банком России, требования к субъекту ЭПР о необходимости страхования им гражданской ответственности за причинение вреда при реализации ЭПР (п. 4 ст. 5 Закона об ЭПР); данная норма входит в противоречие с общими началами гражданского законодательства, где закрепляется, что случаи обязательного страхования устанавливаются законами (п. 2 ст. 927 ГК РФ); переадресация этого полномочия от законодательной власти к исполнительной и к Банку России потенциально может привести к их возможности произвольного выбора норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае;

— отсутствие срока, в течение которого инициативное предложение, признанное Минэкономразвития или Банком России соответствующим требованиям, должно быть направлено в организацию предпринимательского сообщества, отраслевое министерство и субъект РФ, где будет проходить эксперимент; возможно, оно должно быть направлено в указанные инстанции в течение тех 15 дней, которые предоставляются на рассмотрение инициативного предложения, однако прямо данный срок не установлен, что создает широту дискреционных полномочий уполномоченных органов;

Таблица. Полномочия организации предпринимательского общества

Вид полномочия	Полномочия по общему правилу	Полномочия по направлению «Финансовый рынок»
Установление экспериментального правового режима	Организация предпринимательского сообщества представляет заключение о возможности установления ЭПР. Если оно противоречит заключениям уполномоченного или регулирующего органа, то для разрешения разногласий собирается координационный орган (п. 10 ст. 9 Закона об ЭПР)	Организация предпринимательского сообщества готовит заключение в отношении возможности установления ЭПР, которое может не учитываться*
Оценка эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима	Организация предпринимательского сообщества принимает участие в общественном обсуждении вопросов эффективности и результативности реализации ЭПР, ее выводы излагаются в сводном аналитическом отчете (п. 4 ст. 18 Закона об ЭПР)	Организация предпринимательского сообщества принимает участие в общественном обсуждении вопросов эффективности и результативности реализации ЭПР, ее позиция носит рекомендательный характер и может быть учтена при подготовке сводного аналитического отчета**

* См. п. 5 Постановления Правительства РФ от 15.12.2020 № 2115 «Об утверждении Положения об особенностях применения положений Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» к правоотношениям, возникающим в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению «Финансовый рынок»».

** См. п. 12 Указания Банка России от 25.12.2020 № 5680-У «О порядке мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке, оценки эффективности и результативности реализации такого экспериментального правового режима».

— нивелирование роли организации предпринимательского сообщества по направлению финансового рынка в оценке инициативных проектов и их результатов (см. таблицу).

Анализ приведенных в таблице положений демонстрирует, что согласно общим положениям Закона об ЭПР организация предпринимательского сообщества имеет равные права с уполномоченным и регулирующим органом. Однако экспериментальный правовой режим по направлению «Финансовый рынок» умалает статус такой организации. Банк России фактически закрепил за собой право вето при решении вопросов о необходимости установления экспериментального правового режима и внесения изменений в общее регулирование. Более того, в этом случае по направлению финансового рынка в установлении, мониторинге и оценке результативности экспериментального правового режима будет задействован лишь Банк России (ввиду совпадения в его лице уполномоченного и регулирующего органов), что приводит к его единоличному правлению. Безусловно, такая ситуация полностью разрушает изначальный замысел законодателя о триумвирате компетентных лиц в установлении, мониторинге и оценке экспериментального правового режима и системе их сдержек и противовесов.

Таким образом, законодательство и подзаконные акты об ЭПР создают почву для определенных злоупотреблений в исследуемой сфере отношений.

2.5. Предложения о совершенствовании законодательства

Для устранения обозначенных недостатков предлагаем:

— усовершенствовать процедуру рассмотрения инициативного предложения, особенно в части недискриминационного и прозрачного отбора участников проектов, аналогичного государственным закупочным процедурам;

— установить, что в содержание программы экспериментального правового режима должно входить указание на периодичность проведения мониторинга его реализации;

— закрепить законодательные основания, при которых субъект экспериментального правового режима обязан страховать свою гражданскую ответственность;

— установить двухдневный срок для направления уполномоченным органом признанного соответствующим требованиям инициативного предложения в организацию предпринимательского сообщества, регулирующий орган и в высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ;

— привести в соответствие с Законом об ЭПР полномочия организации предпринимательского сообщества по направлению финансового рынка.

3. Выводы

Раскрыв понятие, признаки и назначение экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, мы предлагаем, в частности, определять категорию «экспериментальный правовой режим» как применение в приоритетных сферах экономики и управления в отношении участников экспериментального

правового режима специального регулирования, срочным образом приостанавливающего действие части норм базового регулирования и при необходимости вводящего в действие прототипы новых норм. Экспериментальный правовой режим имеет свойства ординарного, добровольного и срочного правового режима, направленного на совершенствование законодательства и появление новых товаров, работ и услуг в сферах цифровых инноваций.

По отношению к базовому правовому регулированию экспериментальный правовой режим имеет надстроечный характер, поскольку он характеризуется неполнотой качества режима. Представляется, что экспериментальный правовой режим, не заменяет действие общего правового регулирования, а лишь в отдельных местах пересекается с ним, приостанавливая действие отдельных норм и создавая дискретное и временное регуляторное окно. В связи с этим данный режим вторичен, так как основывается почти на всех составляющих базового правового регулирования компонентах.

Нормативное обрамление правовых экспериментов призвано усовершенствовать механизм их работы путем выделения их приоритетных сфер, регламентации процесса установления и мониторинга экспериментального правового режима, вовлечения предпринимательского сообщества в оценку инициативных проектов и их результатов. Вместе с тем отдельные нормы экспериментального правового режима потенциально могут выступать коррупциогенными факторами: административный порядок рассмотрения инициативных предложений, неопределенность периодичности проведения мониторинга, установление необходимости страхования гражданской ответственности субъекта экспериментального правового режима решением Правительства РФ или Банка России, неоднозначность сроков отдельных процедур, нивелирование роли предпринимательского сообщества в установлении и оценке экспериментального правового режима по направлению финансового рынка. В связи с этим предложены способы совершенствования законодательства.

Библиография

- Ершова, Инна В., Андрей Ю. Петраков. 2020. «Режим повышенной готовности в системе правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности». *Lex russica* 9: 13–16.
- Ефремов, Алексей А. 2019. «Специальные правовые режимы для проведения экспериментов в государственном управлении». *Конституционализм и государственное управление* 2: 29–34.
- Завьялова, Елена Б., Дмитрий К. Крыканов, Ксения К. Патрунина. 2019. «Механизм регуляторных “песочниц” для внедрения цифровых инноваций: опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне». *Право и управление. XXI век* 4: 130–138.
- Кванина, Валентина В. 2017. «Понятие и виды правовых режимов предпринимательской деятельности». *Вестник Томского государственного университета* 424: 234–240.
- Мохов, Александр А. 2019. «Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики». *Юрист* 8: 19–25.
- Симановский, Алексей Ю. 2014. «Банковское регулирование: революция». *Деньги и кредит* 3: 3–11.
- Тарасенко, Ольга А. 2021. «Формирование доктрины и законодательства о правовых режимах банковской деятельности». *Вестник Пермского университета. Юридические науки* 51: 105–132.
- Chen, Christopher C. 2020. “Regulatory sandboxes in the UK and Singapore: A preliminary survey”. SSRN. Дата обращения 21 февраля, 2021. <https://ssrn.com/abstract=3448901>.

- Cornelli, Giulio, Sebastian Doerr, Leonardo Gambacorta, Ouarda Merrouche. 2020. "Inside the regulatory sandbox: Effects on fintech funding". *Bis Working Papers* 42. Дата обращения 21 февраля, 2021. <https://www.bis.org/publ/work901.htm>.
- Grech, Cherise A., Steve Vella. 2020. "Malta: The impact of regulatory sandboxes and innovation hubs in the fintech sphere". *Mondaq*. Дата обращения 11 января, 2021. <https://www.mondaq.com/fintech/994342/the-impact-of-regulatory-sandboxes-and-innovation-hubs-in-the-fintech-sphere>.
- Morscher, Lukas, Lukas Staub. 2020. "Switzerland. Law and practice". *Chambers. Global Practice Guide*. Дата обращения 11 мая, 2021. https://www.lenzstaehelin.com/fileadmin/user_upload/2020_Chambers_FinTech_Switzerland.pdf.
- Nikolova, Maria. 2020. "FCA Accept 22 business into cohort 6 of regulatory sandbox". *Finance Feeds*. Дата обращения 21 февраля, 2021. <https://financefeeds.com/fca-accepts-22-businesses-cohort-6-regulatory-sandbox>.
- Quan, Dan. 2019. "A few though on regulatory sandboxes". *Stanford PACS*. Дата обращения 21 февраля, 2021. <https://pacscenter.stanford.edu/a-few-thoughts-on-regulatory-sandboxes>.

Статья поступила в редакцию 1 апреля 2021 г.;
рекомендована к печати 28 октября 2022 г.

Контактная информация:

Тарасенко Ольга Александровна — д-р юрид. наук, доц.; olga201175@gmail.com

Experimental legal regime — a testing ground for innovation and regulation

O. A. Tarasenko

Kutafin Moscow State Law University,
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, 125993, Russian Federation

For citation: Tarasenko, Olga A. 2023. "Experimental legal regime — a testing ground for innovation and regulation". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 40–55.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2023.103> (In Russian)

The focus of this article is a critical analysis of the regulatory window of the experimental legal regime in the field of digital innovation. Its distinctive features are distinguished: its secondary nature in relation to the basic legal regulation, its ordinariness, its voluntary extension to business entities, its expansive or neutral influence on the scope of their legal capacity, its certainty in terms of time and the circle of persons. It is noted that the implementation of the experimental legal regime in the direction of the financial market has certain features, which is manifested in the possibility of establishing additional conditions for the experimental legal regime, separating its secondary regulatory window, giving the Bank of Russia the functions of an authorized body, etc. Next, the mechanism for establishing an experimental legal regime is outlined, in which five consecutive stages are distinguished: the introduction of an initiative proposal to the Ministry of Economic Development (or the Bank of Russia); consideration of the initiative proposal by the authorized body with the participation of the business community, branch ministries and the highest authority of the subject of the Russian Federation (optional); the establishment of an experimental legal regime by the Government of the Russian Federation; implementation and monitoring of the experimental legal regime, as well as evaluation of its effectiveness and efficiency. In conclusion, the norms of the experimental legal regime, potentially tending to corruption-causing factors, are identified and ways to improve legislation are proposed.

Keywords: experimental legal regime, digital innovations, regulatory sandbox, corruption-causing factors, Bank of Russia.

References

- Chen, Christopher C. 2020. “Regulatory sandboxes in the UK and Singapore: A preliminary survey”. *SSRN*. Accessed February 21, 2021. <https://ssrn.com/abstract=3448901>.
- Cornelli, Giulio, Sebastian Doerr, Leonardo Gambacorta, Ouarda Merrouche. 2020. “Inside the regulatory sandbox: Effects on fintech funding”. *Bis Working Papers* 42. Accessed February 21, 2021. <https://www.bis.org/publ/work901.htm>.
- Efremov, Aleksei A. 2019. “Special legal regimes for conducting experiments in public administration”. *Konstitutsionalizm i gosudarstvovedenie* 2: 29–34. (In Russian)
- Ershova, Inna V., Andrei Yu. Petrakov. 2020. “The high alert regime in the system of legal regimes used for the implementation of business activities”. *Lex russica* 9: 13–16. (In Russian)
- Grech, Cherise A., Steve Vella. 2020. “Malta: The impact of regulatory sandboxes and innovation hubs in the fintech sphere”. *Mondaq*. Accessed January 11, 2021. <https://www.mondaq.com/fin-tech/994342/the-impact-of-regulatory-sandboxes-and-innovation-hubs-in-the-fintech-sphere>.
- Kvanina, Valentina V. 2017. “The concept and types of legal regimes of entrepreneurship”. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* 424: 234–240. (In Russian)
- Mokhov, Aleksandr A. 2019. “The experimental legal regime as a special legal regime for drivers of innovation-based economy”. *Iurist* 8: 19–25. (In Russian)
- Morscher, Lukas, Lukas Staub. 2020. “Switzerland. Law and practice”. *Chambers. Global Practice Guide*. Accessed May 11, 2021. https://www.lenzstaehelin.com/fileadmin/user_upload/2020_Chambers_FinTech_Switzerland.pdf.
- Nikolova, Maria. 2020. “FCA Accept 22 business into cohort 6 of regulatory sandbox”. *Finance Feeds*. Accessed February 21, 2021. <https://financefeeds.com/fca-accepts-22-businesses-cohort-6-regulatory-sandbox>.
- Quan, Dan. 2019. “A few thoughts on regulatory sandboxes”. *Stanford PACS*. Accessed February 21, 2021. <https://pacscenter.stanford.edu/a-few-thoughts-on-regulatory-sandboxes>.
- Simanovskii, Aleksei Yu. 2014. “Banking regulation: Re-evolution”. *Den’gi i kredit* 3: 3–11. (In Russian)
- Tarassenko, Olga A. 2021. “Formation of the doctrine and legislation on legal regimes of banking”. *Vestnik Permskogo universiteta. Iuridicheskie nauki* 51: 105–132. (In Russian)
- Zav’ialova, Elena B., Dmitrii K. Krykanov, Kseniia K. Patrunina. 2019. “The mechanism of regulatory “sandboxes” for introduction digital innovations: The practice of Implementing experimental legal regimes at the national and supranational levels”. *Pravo i upravlenie XXI vek* 4: 130–138. (In Russian)

Received: April 1, 2021

Accepted: October 28, 2022

Author’s information:

Olga A. Tarassenko — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; olga201175@gmail.com