

Правовое регулирование использования цифровых технологий

Перспективы развития экспериментального правового регулирования в сфере цифровых и технологических инноваций¹

Аннотация. В статье отражены результаты исследования современного состояния правового регулирования в сфере технологических и цифровых инноваций и возможные перспективы его развития в отношении экспериментов, проводимых в данной области. Выявлены такие проблемы, как развитие фрагментарности современного правового регулирования экспериментов на различных уровнях системы правового регулирования, включая международно-правовой и национально-правовой (внутригосударственный) уровни, а также недостаточность ориентации действующей модели правового регулирования экспериментов и экспериментальных правовых режимов на достижение национальных целей развития России. На основе сравнительно-правового анализа выявлены и систематизированы элементы ценностно-целевого подхода к экспериментальному правовому регулированию.

С использованием методов институционального проектирования и правового моделирования разработан комплекс предложений, обеспечивающих совершенствование современной правовой модели организации и проведения экспериментов в сфере технологических и цифровых инноваций, в том числе в рамках соответствующих экспериментальных правовых режимов.

Ключевые слова: технологические инновации, технологическое развитие, цифровые инновации, экспериментальное правовое регулирование, экспериментальные правовые режимы, эксперименты



**Алексей
Александрович
ЕФРЕМОВ,**

профессор кафедры
информационного права
и цифровых технологий
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент

aaefremov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.122.10.133-140

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения работ по государственному заданию на тему: «Российская правовая система в реалиях цифровой трансформации общества и государства: адаптация и перспективы реагирования на современные вызовы и угрозы (FSMW-2023-0006)». Регистрационный номер ЕГИСУ НИОКТР: 124012000079-6.

Alexey A. YEFREMOV,*Professor of the Department of Information Law and Digital Technologies
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),**Dr. Sci. (Law), Associate Professor***aaefremov@msal.ru***9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993***Development prospects of experimental legal regulation
in the field of digital and technological innovations**

Abstract. *The article analyzes current trends and prospects for the development of experimental legal regulation in the field of digital and technological innovation.*

The research hypothesis about the fragmentation of the normative legal regulation of experiments at the international legal and domestic levels, the insufficient orientation of the current model of legal regulation of experimental legal regimes towards achieving the national development goals of Russia is substantiated and confirmed.

Based on comparative legal analysis, elements of a value-based approach to experimental legal regulation are identified and systematized.

Based on the methods of legal modeling and institutional design, a set of proposals has been developed aimed at improving legal regulation and the practice of implementing experiments in Russia.

Keywords: *technological innovation, technological development, digital innovation, experimental legal regulation, experimental legal regimes, experiments*

Процессы цифровизации и цифровой трансформации общественных отношений оказывают существенное влияние на механизмы их регулирования, в том числе как на механизм правового регулирования в целом, так и на соответствующие отраслевые механизмы — административно-правового, финансово-правового, гражданско-правового регулирования и т.д. С учетом общей тенденции суверенизации информационного пространства², в рамках которого главным образом и реализуются общественные отношения, связанные с процессами цифровизации и цифровой трансформации, объективно возрастает значение механизма публично-правового регулирования и его элементов.

Формирование нового нормативного правового регулирования для развития технологий, в том числе информационных³ (включая цифровые), к которому

² Ефремов А. А. Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2020. С. 13.

³ Об инструментах и мерах стимулирования развития отрасли информационных технологий см. подробнее: Ефремов А. А. Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли информационных технологий в России: состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 71—99.

следует отнести как разработку принципиально новых моделей такого регулирования⁴, так и корректировку существующих, требует применения особых правовых средств и инструментов.

Ключевыми среди таких инструментов являются экспериментальное правовое регулирование и правовые эксперименты как средство формирования новых правил поведения в информационном (в том числе цифровом) пространстве.

Эксперимент как инструмент (средство) формирования новых правовых норм различных сфер общественных отношений, основанный на тестировании применения соответствующих управленческих, организационных, социальных или информационных (в том числе цифровых) и иных технологий в условиях заранее определенного и ограниченного числа субъектов общественных отношений, их объектов, срока и территории, а также на выработке с использованием мониторинга и на последующей оценке результативности и эффективности⁵ модели правового регулирования данных отношений, получил достаточно широкое распространение на уровне и международных организаций, и зарубежных стран, и Российской Федерации.

При этом необходимо учитывать, что по своему содержанию эксперимент может являться не только правовым, но и организационным, технологическим и т.д. Однако он требует определенного изменения правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений, и его проведение может быть связано с введением (установлением) специального (экспериментального) правового режима.

Несмотря на развитие теории правовых экспериментов и экспериментального правового регулирования и практики их применения в последние годы, можно выдвинуть исследовательскую гипотезу о фрагментарности действующего указанного регулирования и необходимости его систематизации. Основанием для такой исследовательской гипотезы является то, что в принятый в 2020 г. базовый Федеральный закон уже дважды вносились изменения (федеральными законами от 02.07.2021 № 331-ФЗ и 08.07.2024 № 169-ФЗ), а сроки значительного числа экспериментов, проводимых на основании соответствующих постановлений Правительства РФ, постоянно продлеваются.

В рамках настоящего исследования под экспериментальным правовым регулированием мы будем рассматривать эксперименты, проводимые как на основании соответствующих постановлений Правительства РФ (т.е. без введения (установления) специального (экспериментального) правового режима), так и в рамках соответствующих экспериментальных правовых режимов.

Для определения перспектив развития экспериментального правового регулирования нужно учитывать его уровни.

Международно-правовой уровень регулирования реализуется в настоящее время в отдельных документах международных организаций, а также в рамках разработки проектов международных договоров в данной сфере.

⁴ См. подробнее: Громова Е. А. Модели экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций и технологий. М., 2023.

⁵ См. подробнее: Ефремов А. А., Южаков В. Н. Оценка результативности и эффективности экспериментального регулирования в сфере цифровых инноваций // Информационное общество. 2021. № 3. С. 41—50.



На уровне международных организаций значение экспериментального регулирования предусматривается, например, в таком документе Международного союза электросвязи, как Золотой стандарт цифрового регулирования, принятый на Глобальном симпозиуме регуляторов в 2020 г.⁶, а также в различных документах ОЭСР⁷.

В Евразийском экономическом союзе развитие системы специальных режимов (регуляторных песочниц) предусматривается в рамках Основных направлений реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г., однако, несмотря на наличие соответствующих проектов Соглашения ЕАЭС и документов органов Союза, до настоящего времени они не приняты⁸.

Регуляторные песочницы (специальные правовые режимы) активно развиваются и в странах БРИКС, что ставит вопрос о перспективах их транснационального регулирования в рамках данного объединения.

В частности, в Бразилии «экспериментальная правовая среда (регуляторная песочница)» функционирует на основе нормативных актов Комиссии по ценным бумагам⁹. В Индии в 2023 г. создана Spectrum Regulatory Sandbox — площадка для апробации новых подходов в сфере регулирования радиочастотного спектра и беспроводной связи¹⁰, в ЮАР¹¹ и Китае также функционируют регуляторные песочницы для финтеха.

Есть ли перспективы для международного (транснационального) регулирования данной сферы? В качестве примера международного сотрудничества можно привести создание Великобританией Global Financial Innovation Network (GFIN) — Глобальная сеть финансовых инноваций, которая объединяет 70 организаций и разных стран. В ее рамках создана наднациональная регуляторная песочница — GFIN Cross Border Testing, которая включает 23 регулятора из 8 государств.

Как можно организовать международное (транснациональное) регулирование в этих условиях?

⁶ См. подробнее: *Ефремов А. А.* Эксперименты в сфере государственного управления: проблемы результативности и эффективности // Государственная служба. 2022. № 1. С. 19—28.

⁷ OECD (2020). The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age // URL: <https://goingdigital.oecd.org/toolkitnotes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf>.

⁸ См. подробнее: *Ефремов А. А.* Цифровая интеграция ЕАЭС: в тупике или на распутье? // Россия в глобальной политике. 11.08.2023 // URL: <https://www.globalaffairs.ru/articles/czifrovaya-integracziya-eaes/>.

⁹ Resolution CVM 29: Provides for the rules for the constitution and operation of an experimental regulatory environment (regulatory sandbox) and revokes CVM Instruction No. 626 of May 15, 2020 // URL: https://www.gov.br/cvm/en/foreign-investors/regulation-files/copy2_of_resolutioncvm29_.pdf.

¹⁰ Guidelines to establish and operate Spectrum Regulatory Sandbox/ Wireless Test Zones — WiTe Zones // URL: <https://dot.gov.in/spectrummanagement/guidelines-establish-and-operate-spectrum-regulatory-sandbox-wireless-test-zones>.

¹¹ Regulatory Sandbox // URL https://www.ifwg.co.za/Pages/IFWG_Regulatory_Sandbox.aspx.

Во-первых, регуляторная песочница — это инструмент (нужны транснациональные финансовые или экономические проекты для реализации). Во-вторых, это перспективная сфера — финтех, в том числе оборот криптовалют, но необходима гармонизация подходов к внутригосударственному (национальному) регулированию. В-третьих, в качестве первого шага возможно формирование международной сети по аналогии с GFIN на основе соглашений национальных (центральных) банков БРИКС или дополнительного протокола к Соглашению о Новом банке развития 2014 г. А в перспективе уже может быть разработка международного соглашения о регуляторных песочницах БРИКС и разработка международного соглашения о регуляторных песочницах ЕАЭС — ШОС — БРИКС.

Важное значение для развития экспериментального правового регулирования в данной сфере имеют его *конституционно-правовые основы*.

Конституционный уровень правовой регламентации экспериментов, как правило, связан с определением ограничений на их проведение (в отношении научных экспериментов, связанных со здоровьем и жизнью человека), однако, например, в Конституции Франции с 2003 г. установлено достаточно подробное регулирование проведения экспериментов в сфере государственного управления¹².

Помимо определения конституционных пределов для проведения экспериментов (негативное регулирование), необходимо обеспечить ориентацию экспериментов на достижение национальных целей развития России, что не рассматривается в качестве принципа установления экспериментальных правовых режимов или экспериментов, проводимых на основании отдельных постановлений Правительства РФ.

Указанные обстоятельства делают актуальными разработку и внедрение ценностно-целевого подхода к экспериментальному правовому регулированию.

В настоящее время в Российской Федерации институт специальных правовых режимов для проведения экспериментов (регуляторных, или регулятивных, песочниц) получил свое развитие в рамках двух федеральных законов (от 24.04.2020 № 123-ФЗ и от 31.07.2020 № 258-ФЗ).

Последний из указанных — базовый Федеральный закон — определяет экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций, его цели и принципы, порядок установления экспериментального правового режима, его изменения, приостановления и прекращения.

Внедрение цифровых технологий на основе экспериментального правового регулирования также осуществляется на базе отдельных постановлений Правительства РФ. За последние годы принято несколько десяткой постановлений Правительства РФ о проведении экспериментов, связанных в том числе с применением или внедрением цифровых технологий.

Различные правовые основания для проведения экспериментов требуют их систематизации¹³. С этой целью в 2023 г. АСИ был разработан проект

¹² См. подробнее: Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4.

¹³ См. подробнее: Ефремов А. А., Добролюбова Е. И., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт. М. : ИД Дело ; РАНХиГС, 2020.



соответствующей концепции, который имеет как положительные, так и недостаточно проработанные вопросы. Анализ указанного проекта концепции позволяет выявить общие проблемы развития экспериментального правового регулирования в Российской Федерации.

В частности, в проекте концепции правовое экспериментирование приравнивается к нормативным правовым актам о проведении экспериментов в различных сферах. При этом, исходя из предлагаемого определения экспериментального правового режима, целевое и функциональное назначение таких режимов сводится исключительно к форме правового эксперимента, что гораздо уже, чем даже предусматривается действующим федеральным законодательством об экспериментальных правовых режимах.

В проекте концепции имеется внутреннее противоречие: с одной стороны, обосновывается необходимость федерального закона «Об общих принципах установления экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации», с другой — «предлагается установить, что его требования не распространяются на отношения, урегулированные Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ». Тем самым, по сути, задача систематизации нормативных оснований экспериментального правового регулирования в разработанной АСИ концепции не решается.

Требуют дополнительной проработки и обоснования возможные общие критерии делегирования Правительству РФ полномочий по установлению экспериментальных правовых режимов при отсутствии таких полномочий в конкретных федеральных законах.

Одновременно с точки зрения конституционного принципа разделения властей вызывает сомнения предлагаемая возможность приостановления экспериментальных правовых режимов, установленных Президентом РФ или Правительством РФ, постановлениями Государственной Думы или Совета Федерации.

Еще большие сомнения вызывает предлагаемая модель установления экспериментального правового режима, предусматривающего изъятия из федерального законодательства субъектом РФ, что способно привести к подрыву федеративного правопорядка на территории Российской Федерации, при этом в Концепции не обосновано, какие проблемы существуют при действующей модели.

В целом проведенный анализ современного состояния экспериментального правового регулирования в России свидетельствует о необходимости систематизации нормативных оснований проведения экспериментов. 18.06.2024 Государственной Думой принят в первом чтении законопроект № 632206-8, который предусматривает расширение действия законодательства об экспериментальных правовых режимах на сферу технологических инноваций.

Вместе с тем простого изменения предмета регулирования базового федерального закона на уровне вставки слов «и технологических» недостаточно для обеспечения полноценного внедрения экспериментального правового регулирования для развития технологических инноваций.

Во-первых, целесообразны корректировка принципов установления экспериментальных правовых режимов, ее синхронизация с целями и задачами технологической политики, указанными в вышеуказанном законопроекте. В том числе необходима ориентация вводимых экспериментальных правовых режимов на

обеспечение технологического суверенитета и другие национальные цели развития России.

Во-вторых, целесообразна корректировка существующей системы оценки эффективности и результативности данных специальных режимов в части ее обеспечения в рамках такой оценки достоверными выводами о результатах самих проводимых экспериментов, а не обеспечивающих их проведение соответствующих правовых режимов. Федеральный закон от 08.07.2024 № 169-ФЗ предусматривает новый инструмент — ежегодный государственный доклад, и в августе 2024 г. Минэкономразвития России был разработан проект положения о таком докладе, который, однако, вызывает ряд замечаний.

В частности, в п. 3 указанного проекта положения целесообразно уточнить круг субъектов, информация о деятельности которых отражается в соответствующем докладе, а также четко определить порядок и показатели для самой оценки хода и результатов реализации соответствующих правовых режимов.

Согласно п. 5 проекта указанного положения в качестве показателей в соответствующем государственном докладе используются данные, полученные в ходе мониторинга и оценки эффективности и результативности реализации конкретных режимов. Однако показатели и данные — это разные понятия, данные не могут быть использованы в качестве показателей. При этом для каждого соответствующего режима устанавливаются свои конкретные показатели, а в государственном докладе должны быть общие, единые для всей системы экспериментального правового регулирования показатели. Поэтому целесообразно определить единый перечень показателей для подготовки таких государственных докладов.

Кроме того, в анализируемом проекте положения имеет смысл определить четкую структуру соответствующего государственного доклада, порядок и показатели для проведения самой оценки, а также четкие сроки формирования доклада и его согласования.

В-третьих, вводимый Федеральным законом от 08.07.2024 № 169-ФЗ особый порядок рассмотрения случаев причинения вреда необходимо распространять не только на случаи применения технологий искусственного интеллекта, но и на другие технологические инновации.

Таким образом, проведенное исследование позволило выявить и сформулировать элементы ценностно-целевого подхода к развитию экспериментального правового регулирования в России, направленного на обеспечение технологического развития нашей страны и достижение иных целей национального развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Громова Е. А. Модели экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций и технологий. — М., 2023. — 96 с.
2. Ефремов А. А. Информационно-правовой механизм обеспечения государственного суверенитета Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2020.
3. Ефремов А. А. Оценка результативности и эффективности стимулирования развития отрасли информационных технологий в России: состояние и



- перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2023. — № 4. — С. 71—99.
4. *Ефремов А. А.* Цифровая интеграция ЕАЭС: в тупике или на распутье? // Россия в глобальной политике. — 11.08.2023. — URL: <https://www.globalaffairs.ru/articles/czifrovaya-integracziya-eaes/>.
 5. *Ефремов А. А.* Эксперименты в сфере государственного управления: проблемы результативности и эффективности // Государственная служба. — 2022. — № 1. — С. 19—28.
 6. *Ефремов А. А., Добролюбова Е. И., Талапина Э. В., Южаков В. Н.* Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт. — М. : ИД Дело ; РАНХиГС, 2020. — 126 с.
 7. *Ефремов А. А., Южаков В. Н.* Оценка результативности и эффективности экспериментального регулирования в сфере цифровых инноваций // Информационное общество. — 2021. — № 3. — С. 41—50.
 8. *Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю.* Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. — 2016. — № 4.