

Экспериментальные правовые режимы как механизм внедрения цифровых инноваций

Аннотация. В статье рассматривается современная практика внедрения экспериментальных правовых режимов (ЭПР) в России как одного из методов регулирования, способствующего развитию инноваций в цифровой экономике. Основное внимание уделяется анализу теоретических аспектов ЭПР, их отличиям от других правовых инструментов, таких как регуляторные песочницы. Подчеркивается важность создания благоприятной правовой среды для стимулирования экономического роста и внедрения инновационных технологий. Автор выделяет ключевые характеристики ЭПР, включая временные ограничения, мониторинг результатов и повышенные требования к безопасности. Автор исследует отечественную практику применения ЭПР, оценивает преимущества и недостатки законодательного регулирования и приводит примеры успешных и проблемных аспектов реализации данных режимов в России. Подчеркивается потенциальная эффективность ЭПР для ускорения внедрения инноваций и оптимизации правового регулирования.

Ключевые слова: экспериментальные правовые режимы, умное регулирование, регуляторные песочницы, цифровые инновации, правовой эксперимент

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.128.4.197-203

Anastasiya V. ZEMLYANNIKOVA,

General counsel,

Department of Legal Support of Operations of the Bank of Russia

Legal Department of the Bank of Russia and banking operations,

Legal Department of the Bank of Russia,

Lecturer of Market Academy of National Economy and Public Administration

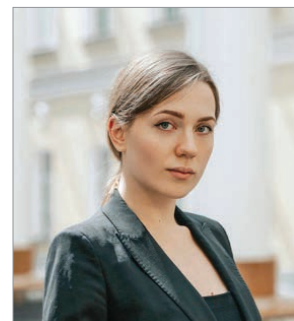
under the President of the Russian Federation Master of Law,

zemlanastasiaz@yandex.ru

12, ul. Neglinnaya, Moscow, Russia, 107016

Experimental Legal Regimes as a Mechanism for Implementing Digital Innovations

Abstract. The article examines the current practice of implementing experimental legal regimes (ELRs) in Russia as a method of regulation aimed at fostering innovation in the digital economy. It focuses on analyzing the theoretical aspects of ELRs and their differences from other legal tools, such as regulatory sandboxes. The importance of creating a favorable legal environment to stimulate economic growth and the introduction of innovative technologies is emphasized. The author identifies key features of ELRs, including



**Анастасия Валерьевна
ЗЕМЛЯНИКОВА,**

консультант

Управления правового

обеспечения операций

Банка России и банковских

операций

Юридического

департамента Банка

России,

преподаватель

Российской академии

народного хозяйства

и государственной службы

при Президенте РФ,

магистр права

zemlanastasiaz@yandex.ru

107016, Россия, г. Москва,

ул. Неглинная, д. 12

© Земляникова А. В., 2025

time limitations, monitoring of results, and increased safety requirements. The author explores domestic practices of ELR implementation, evaluates the advantages and disadvantages of legislative regulation, and provides examples of successful and problematic aspects of these regimes in Russia. In conclusion, the potential effectiveness of ELRs in accelerating innovation and optimizing legal regulation is highlighted.

Keywords: *experimental legal regimes, smart regulation, regulatory sandboxes, digital innovation, legal experiment*

Современное развитие общества и государства можно рассматривать в рамках концепции «вызов — ответ на вызов»¹. Такая парадигма мышления целесообразна в ситуациях кризиса, в результате которого государство принимает меры, направленные на смягчение негативных последствий объективно сложившихся факторов.

Тем не менее при использовании иного подхода, в котором общество является не объектом, с которым происходят неконтролируемые метаморфозы, а субъектом, создающим очертания своего пути, складывающегося из совокупности шагов, становится очевидно, что общество самостоятельно определяет направления своего развития с учетом формирующихся глобальных трендов и тенденций. Одной из таких тенденций является «уход в цифру» — цифровизация общественной жизни, нашедшая отражение в том числе в стратегических документах².

Ключевой целью современных государств является обеспечение экономического роста и благосостояния населения. Устойчивый рост экономических показателей развитых стран происходит за счет расширения высокотехнологичных секторов экономики³. В то же время регулирование зачастую лишь «поспевает» за уже появившимися технологиями: к примеру, появившиеся еще в 2008 г., но получившие широкое распространение к 2014 г. криптовалюты до сих пор комплексно не урегулированы. Безусловно, для реализации приведенной цели необходимо создание благоприятной правовой среды для их развития — правовых механизмов, не просто делающих возможным внедрение инноваций, но и постоянно стимулирующих их развитие.

Одним из таких механизмов, причем признанных на международном уровне⁴, являются экспериментальные правовые режимы (далее — ЭПР).

¹ *Toynbee A. A Study of History / Abridgement by D. Somervell. London, New York, Toronto, 1946, P. 60.*

² В частности, Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017—2030 годы», упоминая направление повышения конкурентоспособности отечественных технологий, говорит об инновациях как о приоритетном пути технологического развития.

³ Страны по всему миру разрабатывают программы и стратегии цифровизации. Цифровое будущее: Экономический эффект // URL: https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2018/10/20181025_tsifrovoye-budishee-makkinzi.pdf.

⁴ OECD The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age. 2020 // URL: <https://goingdigital.oecd.org/toolkitnotes/the-role-of-sandboxes-in-promoting-flexibility-and-innovation-in-the-digital-age.pdf>.

В первую очередь необходимо отметить, что инновации, являясь первопричиной повторяющихся технологических революций⁵, подразумевают новизну, коммерческий потенциал и (или) социальную полезность или значимость⁶. Так, инновационный продукт или процесс его создания может выходить за рамки действующего регулирования, которое, таким образом, устанавливает правовые барьеры или даже делает невозможным внедрение той или иной инновации. При этом инновационную составляющую зачастую приносят стартапы, и для таких маленьких фирм непреодолимыми являются регуляторные барьеры⁷.

В общем смысле ЭПР представляет собой один из методов умного регулирования⁸ и подразумевает создание специального правового режима для ограниченного числа участников, который действует в течение определенного времени. Так, с помощью данного механизма компании тестируют свои решения на ограниченном участке рынка, соблюдая определенные, как правило, более мягкие требования.

Необходимо выделить следующие признаки экспериментального правового режима⁹:

- 1) установленные цели, не ограничивающиеся апробацией нового регулирования;
- 2) связь с инновационными технологиями в четко указанных сферах;
- 3) ограниченная сфера применения — четкое указание географических границ распространения нормы и ограничение количества потребителей товара или услуги;
- 4) ограничение во времени — четко установленный срок окончания, определяемый с учетом жизненного цикла инновации до утраты их коммерческой или исследовательской актуальности;
- 5) мониторинг и оценка эффектов регулирования — систематическая оценка хода экспериментов и сопутствующих эффектов для вынесения заключения об эффективности регулирования;
- 6) повышенные требования к безопасности мероприятия — ввиду имманентных рисков правового эксперимента для всех мероприятий обеспечиваются дополнительные контрольно-надзорные действия.

С экономической точки зрения ЭПР приводит к сокращению периода time-to-market, повышает доступность инвестиций, увеличивает число инноваций, которые доходят до реального рынка. По итогам внедрения могут быть подготовлены

⁵ Янковский Р. М. Правотношения в сфере инновационной деятельности // Предпринимательское право России: итоги, тенденции и пути развития : монография / колл. авт. ; отв. ред. Е. П. Губин. М. : Юстицин-форм, 2019.

⁶ Белицкая А. В. Инновации и инновационная деятельность: проблема определения и правового закрепления // Предпринимательское право. 2011. № 3. С. 11—14.

⁷ Allen Hilary J. Regulatory Sandboxes (June 25, 2019) // George Washington Law Review. Vol. 87. 2019. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3056993> (дата обращения: к сайту: 20.11.2024).

⁸ Давыдова М. Л. Умное регулирование как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. 2020. № 11.

⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».



новые правовые нормы или модифицированы уже существующие, что свидетельствует о том, что в общем смысле любой результат ЭПР полезен.

Таким образом, концептуально ЭПР позволяет юридическим лицам, занимающимся разработкой инновационных продуктов и услуг, проводить в ограниченной среде эксперименты по их внедрению без риска нарушения действующего законодательства.

Необходимо отметить, что ЭПР имеет доктринальные корни в теории государства и права¹⁰ и административном праве¹¹. При этом в литературе можно столкнуться с различными понятиями, которые требуют разграничения: правовой эксперимент, регулятивная (регуляторная) песочница (*regulatory sandbox* — в зарубежной литературе) и, наконец, ЭПР.

В теории государства и права существует множество подходов к пониманию правового эксперимента, в том числе как апробации законодательных новаций в ограниченном масштабе для проверки эффективности и полезности экспериментальных правовых норм и отработки будущего общего регулирования¹²; как метода правового регулирования¹³; как способа преодоления кризисных тенденций в определенной сфере законодательства¹⁴.

При этом понятие «правовой эксперимент», как представляется, является в большей степени теоретическим и наиболее широким, в основе своей имеющим политическую волю, тогда как ЭПР — понятие, воспринятое законодателем (*de lege lata*) и, как следствие, включающее специальные гарантии для субъектов, в числе которых имеется установленный для всех порядок, а также мониторинг. Правовой эксперимент может включать в себя и иные механизмы, которые также направлены на снятие регуляторных барьеров и предоставление возможности тестировать цифровые инновации.

В литературе высказывается позиция, в соответствии с которой регуляторная песочница является специальным видом ЭПР, подразумевающим сотрудничество частных и публичных субъектов¹⁵. Отметим, что вариант изложения термина «регуляторная песочница» происходит от английского аналога термина *regulatory sandbox* — в зарубежной литературе¹⁶. Он перекочевал в науку вместе

¹⁰ См.: Лазарев В. В. Пробелы в праве и пути их устранения. М.: Юрид. лит., 1974. С. 85—86.

¹¹ См.: Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент: метод познания или метод правового регулирования? // Юридические исследования. 2015. № 12. С. 42.

¹² Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / под ред. В. И. Никитинского и И. С. Самощенко. М.: Юрид. лит., 1988. С. 26.

¹³ Фатьянов И. В. Указ. соч. С. 42.

¹⁴ Мещерякова А. В. Концепция экспериментального законодательства и ее значение для совершенствования правотворческой деятельности // Общество: политика, экономика, право. 2017. № 3. С. 57.

¹⁵ Sofia Ranchordás & Bart van Klink (eds.) *Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes — Law Without Order?* // Special Issue Experimental Legislation in Times of Crisis Law and Method. 2021. 1. doi: 10.5553/REM/000064.

¹⁶ Allen Hilary J. (2019) "Regulatory sandboxes", *George Washington Law Review*, 87. Quan, Dan (2020) "A few thoughts on regulatory sandboxes", Technical report, Stanford PACS, Stanford University.

с самим институтом, в связи с чем допускаем его использование в доктрине наряду с термином «экспериментальные правовые режимы», которым оперирует закон. Кроме того, отмечаем, что именно русскоязычные авторы, которые при этом пишут на английском, используют указанные понятия как синонимичные¹⁷. Однако, как представляется, в теории данные понятия могут быть использованы как взаимозаменяемые, поскольку они сущностно не отличаются и обладают уже перечисленными тождественными признаками и, что главное, имеют своей целью внедрение цифровых инноваций.

При этом указанная цель может быть реализована и с помощью использования иных правовых механизмов: ими могут быть в том числе правовые акты с указанным сроком окончания действия (*sunset provisions*), регуляторные изъятия (*waivers*), письма об отсутствии возражений (*letters of no objection*). Стоит отметить, что указанные механизмы используются в большей степени в зарубежной практике, при этом каждый из них имеет свои недостатки и преимущества.

Под освобождениями (*waivers*) подразумевается предоставление точечных послаблений в соответствии с издаваемыми нормативными актами регулятора, что обуславливает отсутствие универсальности механизма — он применим лишь в тех случаях, когда возможность предоставления таких послаблений непосредственно предусмотрена регулированием. К примеру, в Австралии распространен механизм «модульного» лицензирования — ситуация, в которой компания может просить об индивидуальных точечных послаблениях.

Для получения письма об отсутствии возражений (*letters of no objection*) организация обращается к регулятору и описывает модель своего предполагаемого проекта, даже если она юридически находится в «серой зоне», т.е. формально не нарушает установленные правила, но может быть расценена регулятором как недобросовестная практика и повлечь наступление ответственности или применение санкций. Примером такого проекта является кенийская компания M-PESA (Кения)¹⁸.

Так, юрисдикции имеют различные механизмы ЭПР. К примеру, ЭПР в Новой Зеландии менее эффективен, поскольку там более распространены консультации, проводимые субъектами внутри индустрии¹⁹.

¹⁷ *Gromova E., Ivanc T.* Regulatory Sandboxes (Experimental Legal Regimes) for Digital Innovations in BRICS // URL: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2020-7-2-10-36> ; *Davydova M. L., Makarov V. O.* (2020) Experimental Legal Regimes (Regulatory Sandboxes): Theoretical Problems and Implementation Prospects in Modern Russia // A. Inshakova, E. Inshakova (eds) *Competitive Russia: Foresight Model of Economic and Legal Development in the Digital Age*. CRFMELD 2019. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 110. Springer, Cham. URL: https://doi.org/10.1007/978-3-030-45913-0_68.

¹⁸ Njuguna Ndung'u 2018 Annual Conference of the Cambridge Centre for Alternative Finance (CCAF): Reimagining Alternative Finance: Global Perspectives and Local Insights June 28, 2018 // URL: <https://www.jbs.cam.ac.uk/wp-content/uploads/2020/08/2018-keynote-ndungu.pdf>.

¹⁹ *Ingle Laurence.* Why Build a Sandbox on a Beach? An Analysis of Fintech Regulation in New Zealand (April 4, 2018). Victoria University of Wellington Legal Research Paper, Student/Alumni Paper No. 27/2018, Available at SSRN // URL: <https://ssrn.com/abstract=3156088> ; URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3156088>.



С учетом использования некоторых из названных подходов к регулированию в российских реалиях можно выделить три механизма²⁰:

- 1) правовой эксперимент — введение специального правового регулирования (издание специальных законов, например, разработка Минэкономразвития РФ законопроекта о проведении в Сахалинской области эксперимента по госрегулированию выбросов парниковых газов и обращению углеродных единиц) либо установление экспериментального регулирования подзаконным актом правительства (например, маркировка средствами идентификации);
- 2) специальный правовой режим для пилотирования моделей инновационных финансовых технологий (касается лишь инноваций в сфере финансовых рынков). Участники такой песочницы могут создать приближенную к жизни модель для оценки последствий и рисков ее внедрения;
- 3) универсальный механизм правовых экспериментов в сфере цифровых инноваций.

Таким образом, современное поступательное развитие Российской Федерации обуславливает необходимость применения эффективных средств и методов внедрения инноваций. Государство использует правовые механизмы, позволяющие вносить изменения в регулирование для реализации указанной задачи. Таким механизмом является ЭПР — способ умного регулирования, который включает создание специального правового режима для ограниченного числа участников на определенный период времени.

Отсутствует универсальный подход к экспериментальным правовым режимам в разных юрисдикциях, что вполне понятно и объясняется объективными условиями социально-экономического, политического, исторического развития каждого отдельно взятого правового порядка, которые также активно используют эксперименты в праве для развития своего законодательства.

Упоминания о методе правового эксперимента в отечественной юридической литературе не являются частыми. В то же время в доктрине существуют несколько смежных понятий, которые требуют разграничения: эксперимент в праве, экспериментальный правовой режим, регулятивная песочница.

Эксперимент в праве является термином в большей степени теоретическим и широким, в основе своей имеющим политическую волю, тогда как экспериментальный правовой режим — понятие, воспринятое законодателем (*de lege lata*) и, как следствие, включающее специальные гарантии для субъектов, в числе которых имеется установленный для всех порядок, а также мониторинг.

Необходимо констатировать исторически сложившееся многообразие форм установления экспериментальных правовых режимов, в связи с которым не только законодатель, но и иные субъекты, в том числе Банк России и инновационные стартапы, получили возможность инициировать введение экспериментального правового режима. Каждый из данных инструментов продолжит существовать автономно и реализовывать свои функции.

²⁰ *Damir R. Salikhov* Regulatory Sandboxes in Russia: New Horizons and Challenges // URL: <https://doi.org/10.38044/2686-9136-2020-1-2-17-27>.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Громова Е. А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // Вестник ЮУрГУ. — Серия : Право. — 2019. — № 3. — С. 36—40.
2. Давыдова М. Л. «Умное регулирование» как основа совершенствования современного правотворчества // Журнал российского права. — 2020. — № 11. — С. 14—29.
3. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Оценка качества государственного управления: обоснованность, результативность, эффективность. — М. : Дело, 2021. — 282 с.
4. Ельцов В. Н. Правовые эксперименты в современной России: оценка эффективности // Вестник Тамбовского университета. — 2008. — № 1. — С. 569—574.
5. Ефремов А. А., Добролюбова Е. И., Талапина Э. В., Южаков В. Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / науч. ред. В. Н. Южаков. — М. : Дело ; РАНХиГС, 2020. — 126 с.
6. Загайнова Г. Г. Формализация эксперимента в России: межотраслевой подход // Право и государство: теория и практика. — 2019. — № 6 (174). — С. 57—61.
7. Куклина Е. А. «Регулятивные песочницы» как эффективный механизм реализации цифровой повестки // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество: ежегодник. — 2019. — С. 265—268.
8. Полякова Т. А., Минбалеев А. В. Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. — 2019. — № 4. — С. 12—15.
9. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Ефремов А. А. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении // Вестник ВГУ. — Серия : Право. — 2021. — № 3 (46).
10. Butor-Keler A., Polasik M. The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // Economics and Law. — 2020. — № 19 (4). — P. 621—638.
11. Damir R. Salikhov «Regulatory Sandboxes» in Russia: New Horizons and Challenges // URL: <https://doi.org/10.38044/2686-9136-2020-1-2-17-27>.

