

Приоритеты государственной политики в векторе конституционной поправки

Конституционализация экспериментальных правовых режимов в новом конституционном цикле Российской Федерации¹



Светлана Николаевна
МАКСИМОВА,

доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент

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

Аннотация. В статье исследуется экспериментальное правовое регулирование общественных отношений во внутригосударственном и зарубежном измерениях. Показано, что в новом конституционном цикле России необходимо исследовать экспериментальные правовые режимы через призму эксплицитных (закрепленных в положениях Конституции РФ) и имплицитных (не закрепленных, но вытекающих из смысла положений Конституции) конституционных принципов. Подчеркивается, что конституционализация экспериментальных правовых режимов определяет современный проактивный подход государства к достижению технологического суверенитета в векторе расширения возможностей для реализации конституционных прав и свобод. Обосновывается вывод о необходимости поиска баланса между внедрением важнейших наукоемких технологий и соблюдением конституционной допустимости и законности специального регулирования в рамках установления новых правил взаимоотношений между личностью, обществом и государством.

Ключевые слова: конституционализация, экспериментальные правовые режимы, общее и специальное регулирование, цифровые инновации, важнейшие наукоемкие технологии, искусственный интеллект, эксплицитные конституционные принципы, имплицитные конституционные принципы, конституционные права и свободы, конституционные и избирательные правоотношения

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.121-128

¹ Исследование выполнено в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030».

Svetlana N. MAKSIMOVA,

*Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
 Cand. Sci. (Law), Associate Professor
 snmaksimova@msal.ru
 9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Constitutionalization of experimental legal regimes in the new constitutional cycle of the Russian Federation

Abstract. The article examines the experimental legal regulation of public relations in domestic and foreign dimensions. It is shown that in the new constitutional cycle of Russia it is necessary to explore experimental legal regimes through the prism of explicit (enshrined in the provisions of the Constitution of the Russian Federation) and implicit (not enshrined, but arising from the meaning of the provisions of the Constitution of the Russian Federation) constitutional principles. It is emphasized that the constitutionalization of experimental legal regimes determines the modern proactive approach of the state to achieving technological sovereignty in the vector of expanding opportunities for the realization of constitutional rights and freedoms. The conclusion is substantiated about the need to find a balance between the introduction of the most important high-tech technologies and compliance with the constitutional admissibility and legality of special regulation within the framework of establishing new rules for relations between the person, society and the state.

Keywords: constitutionalization, experimental legal regimes, general and special regulation, digital innovation, the most important high-tech technologies, artificial intelligence, explicit constitutional principles, implicit constitutional principles, constitutional rights and freedoms, constitutional and electoral legal relations

Эволюция взаимоотношений между личностью, обществом и государством в условиях цифровой трансформации государства обуславливает формирование правовой синergии между внедрением важнейших научноемких технологий, включая технологии искусственного интеллекта, в процесс реализации конституционных прав и свобод² и их институционализацией в рамках механизмов конституционно-правового развития Российской Федерации³.

В межгосударственном измерении экспериментальное правовое регулирование определяется как «регуляторная песочница» для внедрения инноваций, в случае успешного апробирования оно может трансформироваться в общее

² См.: Зорькин В. Д. Лекции о праве и государстве. СПб. : Конституционный Суд РФ, 2024.

³ См.: Хабриева Т. Я. Правовые проблемы идентификации искусственного интеллекта // Вестник Российской академии наук. 2024. Т. 94. № 7. С. 609—622.

регулирование для обеспечения конвергентного подхода к социально-экономическому, политическому, правовому развитию государства⁴.

В национальном измерении во исполнение задачи создания механизма регулирования экспериментальных правовых режимов федеральный законодатель принял Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»⁵. Согласно п. 1 ст. 2 данного Закона подобный режим предполагает применение в отношении его участников в течение определенного периода специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций. Специальное регулирование отличается от общего тем, что устанавливается в соответствии с программой экспериментального правового регулирования, утверждаемой актом Правительства РФ или Банка России.

Таким образом, конституционная реформа 2020 и национальный подход в вопросе обеспечения технологического суверенитета Российского государства запустили новый правовой цикл комплексного реформирования законодательства в области внедрения экспериментальным правовых режимов в сферу публичных отношений.

Вместе с тем предпосылки появления подобных законодательных новелл в области экспериментального правового регулирования были заложены ранее. Так, в сентябре 2018 г. в Государственную Думу был внесен законопроект о проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан⁶. Законопроект был разработан во исполнение Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁷ и предусматривал передачу информации о продажах в налоговые органы Российской Федерации в автоматическом режиме.

На основании Федерального закона от 27.11.2018 № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход»⁸ (далее — Федеральный закон № 422-ФЗ) данный режим устанавливался в обозначенных четырех субъектах РФ на 10 лет и предполагал взаимодействие с налоговыми органами через мобильное приложение «Мой налог». Как преимущество предлагаемого налогового режима, налогоплательщику предоставлялся налоговый вычет на развитие в размере 10 тыс. рублей для оплаты части сумм исчисленного налога.

В дальнейшем перечень субъектов РФ, в которых устанавливался подобный режим, посредством изменения ч. 1 ст. 1 Федерального закона № 422-ФЗ был

⁴ International Bank for Reconstruction and Development. Global Experiences from Regulatory Sandboxes // Finance, Competitiveness & Innovation Global Practice Fintech Note. 2021. Р. 34.

⁵ С3 РФ. 2020. № 31 (ч. I). Ст. 5017.

⁶ Законопроект № 551845-7 // СОЗД ГАС «Законотворчество». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/551845-7> (дата обращения: 05.05.2025).

⁷ С3 РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

⁸ С3 РФ. 2018. № 49 (ч. I). Ст. 7494.

расширен⁹, а с апреля 2020 г. повсеместное введение в действие подобного режима стало возможным на основании законов субъектов РФ¹⁰, что отвечает конституционному принципу разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным и региональным уровнями. Кроме того, подобный режим расширяет возможности физических лиц для исполнения конституционной обязанности по уплате установленных налоговых, закрепленной в ст. 57 Конституции РФ.

Еще одним примером специального регулирования, появившегося до конституционной реформы 2020 г., является проведение в качестве эксперимента дистанционного электронного голосования (ДЭГ) в трех избирательных округах на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва в целях внедрения в избирательный процесс современных технологий. В рамках реализации данного эксперимента был принят Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»¹¹, а также соответствующий Закон г. Москвы¹².

В отличие от традиционного голосования, избиратель в заявительном порядке мог проголосовать дистанционно с помощью специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг г. Москвы, без использования бюллетеня на бумажном носителе. Подобный эксперимент создавал дополнительные условия и гарантии реализации избирательных прав граждан, закрепленных в ст. 32 Конституции РФ. Однако, согласно принципу оценки результатов (*ex post*), эксперимент обусловил необходимость построения доверенной и надежной системы ДЭГ во обеспечение конституционных принципов тайного голосования и достоверности результатов выборов.

В дальнейшем подобный эксперимент проводился в рамках Общероссийского голосования по вопросу одобрения конституционной поправки 2020 г. и на выборах с 2021 г. по настоящее время. География охвата составила 30 субъектов РФ, где применялась федеральная платформа ДЭГ в избирательных кампаниях различных уровней¹³. По итогу в рамках нового конституционного цикла Российской Федерации в условиях появления новых демократических образцов и цифровизации общественных отношений порядок проведения ДЭГ в марте 2022 г.¹⁴

⁹ СЗ РФ. 2019. № 50. Ст. 7201 ; СЗ РФ. 2020. № 14 (ч. I). Ст. 2031.

¹⁰ См.: Закон Иркутской области от 29.05.2020 № 45-ОЗ «О введении в действие специального налогового режима “Налог на профессиональный доход” на территории Иркутской области // Областная. 10.06.2020.

¹¹ СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.

¹² Закон г. Москвы от 22.05.2019 № 18 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 30.05.2019.

¹³ Госуслуги ДЭГ // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/activity/gosuslugi/gosuslugi-deg> (дата обращения: 05.05.2025).

¹⁴ Федеральный закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022 № 12. Ст. 1787.

был имплементирован в акт общего регулирования — Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 64.1)¹⁵.

Кроме того, во исполнение Указа Президента РФ от 10.10.2019 № 490 «О развитии искусственного интеллекта в Российской Федерации», утвердившего Национальную стратегию развития искусственного интеллекта на период до 2030 г.¹⁶, законодателем был принят Федеральный закон в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта г. Москве, включая компьютерное зрение, обработку естественного языка, распознавание и синтез речи, интеллектуальную поддержку принятия решений¹⁷.

В рамках данного законодательного решения видится, что расширение каталога цифровых инноваций проявляется как в части дополнительных способов реализации и защиты конституционных прав и свобод, так и в трансформации государственно-частного взаимодействия, где все более весомую роль приобретают технологические решения на базе искусственного интеллекта, автоматизированных систем и нейроинтерфейсов. Для эффективного внедрения важнейших научноемких технологий в заявленную плоскость требуется гибкость правовой системы и ее способность интегрировать инновации в условиях обеспечения фундаментальных принципов конституционного строя Российской Федерации.

Подобные регуляторные возможности обеспечивают возможность внедрения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями программных продуктов, основанных на технологиях искусственного интеллекта, в том числе в рамках организации проектов государственно-частного партнерства, например, при использовании беспилотного грузового транспорта на дорогах общего пользования через взаимодействие частных логистических компаний и Государственной компании «Автодор» в рамках конституционного права на осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Следует отметить, что нормативные положения, затрагивающие государственно-частное партнерство, проверялись ранее Конституционным Судом РФ на конституционность. Так, высший судебный орган конституционного контроля в своем решении о делегировании прав юридическим лицам при введении по системе «Платон» платы с грузовиков за вред, причиняемый автомобильным дорогам, постановил, что привлечение частных инвестиций под публичные задачи с условием передачи ряда правомочий является конституционно допустимым¹⁸.

¹⁵ С3 РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁶ С3 РФ. 2019. № 41. Ст. 5700.

¹⁷ Федеральный закон 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 Российской Федерации — городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона “О персональных данных”» // С3 РФ. 2020. № 17. Ст. 2701.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.05.2016 № 14-П по делу о проверке конституционности положений статьи 31.1 Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления

Иными словами, позиция Конституционного Суда основывается на идее благотворного влияния концессионных соглашений и государственно-частного партнерства на сферу публичных отношений, что как раз прослеживается в рамках экспериментальных правовых режимов, современная реализация которых отражает их основную задачу — появление новых возможностей для реализации конституционных прав и свобод. Однако нельзя не согласиться с Г. А. Гаджиевым, который в своем особом мнении в рамках данного дела обратил внимание на то, что частные лица при реализации публичных полномочий не могут принимать нормативные акты, в отличие от органов публичной власти, иное нарушало бы конституционный баланс возложения государственных функций на субъектов частного права.

Учитывая обозначенные предпосылки появления специального регулирования, в новом конституционном цикле научно-технологическое развитие государства должно основываться на балансе между внедрением новых видов научных разработок и соблюдением законности их применения при изъятии отдельных требований законодательства. На настоящем этапе обеспечение данного баланса возможно через конституционализацию экспериментальных правовых режимов как обязательного условия легитимности введения механизма апробирования специального правового регулирования.

В рамках конституционализации экспериментальных правовых режимов первоочередным является вопрос о соответствии подобных режимов эксплицитным (закрепленным в Конституции РФ) и имплицитным (не закрепленным в Конституции РФ, но производным от духа и буквы актам высшей юридической силы) конституционным принципам, определяющим конституционную допустимость специального регулирования и пределы изъятий из общего регулирования.

Надо отметить, что некоторые зарубежные исследователи, рассматривая вопрос о конституционализации экспериментальных правовых режимов, их правовой природе, определяют подобные режимы как правовые анклавы (*legal enclaves*), действующие вне общего правового режима, и критически оценивают слабость институционального контроля и неустойчивость правового положения участников таких режимов¹⁹. Вместе с тем опыт конституционно-правового регулирования экспериментальных правовых режимов в некоторых государствах (например, Art. 37-1, *Constitution de la République française*, 1958²⁰) иллюстрирует

Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн» и статьи 12.21.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // СЗ РФ. 2016. № 24. Ст. 3602.

¹⁹ Philipsen S., Stamhuis E. F., Jong M. Legal Enclaves as a Test Environment for Innovative Products: Towards Legally Resilient Experimentation Policies // Regulation & Governance. 2021. No. 15 (4). P. 1128—1143.

²⁰ Constitution de la République française 1958 // URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата обращения: 20.05.2025).

возможность гибкого и управляемого экспериментального правового регулирования. Так, конституционное закрепление специального регулирования во Франции стало основой для принятия законодательных положений о расширении возможностей телемедицины в рамках цифровизации системы здравоохранения, особенно в условиях пандемии COVID-19²¹.

В Конституции РФ нет аналогичных французской конституционной модели положений об экспериментальных правовых режимах. Однако подобные режимы должны соответствовать следующим эксплицитным конституционным принципам: верховенства Конституции РФ и федерального законодательства (ч. 2 ст. 4); разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (ч. 3 ст. 5, ст. 71, 72, 73); высшей юридической силы Конституции РФ (ч. 1 ст. 15); гарантированности и равенства прав и свобод человека и гражданина (ч. 1 ст. 17, ст. 19); конституционной допустимости ограничения прав и свобод (ст. 55); устойчивого экономического роста и благосостояния; взаимного доверия государства и общества (ст. 75.1).

Кроме того, процесс внедрения и апробации экспериментальных правовых режимов должен соответствовать имплицитным конституционным принципам: правовой определенности, пропорциональности, баланса публичных и частных интересов.

Важность конституционализации экспериментальных правовых режимов подтверждается их влиянием на трансформацию способов реализации конституционных прав и свобод. Так, в рамках режима «Беспилотные авиационные системы» возможно использование беспилотных летательных аппаратов для доставки избирательных бюллетеней в труднодоступные и отдаленные местности, что обеспечивает реализацию конституционного права избирать и быть избранным. К примеру, в феврале 2024 г. экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций по эксплуатации беспилотных авиационных систем был установлен в Ненецком автономном округе на трехлетний период²². Применительно к теме данного исследования отметим, что беспилотные летательные аппараты были использованы на выборах в сентябре 2024 г. для доставки груза — избирательных бюллетеней в с. Тельвиска и д. Макарово Заполярного района Ненецкого автономного округа²³.

В свою очередь, еще один экспериментальный правовой режим —«Персональные медицинские работники» — влияет на реализацию конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь. В рамках данного режима

²¹ Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé // Journal officiel de la République française. 2019. 26 juillet. Texte n°2.

²² Постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2024 № 100 «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 Ненецком автономном округе» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 07.02.2024.

²³ В глубинку НАО бюллетени доставили на дронах // URL: <https://rg.ru/amp/2024/09/03/reg-szfo-s-neba-upali.html> (дата обращения: 03.05.2025).

осуществляется дистанционное наблюдение за пациентами с такими диагнозами, как сахарный диабет, артериальная гипертензия, гипертензивные расстройства во время беременности. Введение подобного режима своевременно и синхронно появлению подобной практики в зарубежных государствах (например, конституционно-правовой подход Франции по данному вопросу освещался выше).

Надо отметить, что перечень приведенных примеров экспериментальных правовых режимов далеко не исчерпывающий. На настоящем этапе технологического развития государства перечень подобных режимов, согласно данным Реестра, постоянно расширяется по видам, кругу участвующих субъектов РФ, применяемым технологиям. Вместе с тем проактивное развитие цифровых инноваций свидетельствует в пользу необходимости поиска баланса между технологическим прогрессом и его конституционализацией во обеспечение основ конституционного строя, благосостояния, взаимного доверия государства и общества²⁴.

Подобный подход обуславливает проведение дальнейших исследований о развитии экспериментального правового регулирования векторе эксплицитных и имплицитных конституционных принципов, определяющих конституционную допустимость подобных режимов и пределы изъятий из нормативного правового регулирования, рассчитанного на многократное применение.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. В глубинку НАО бюллетени доставили на дронах // URL: <https://rg.ru/amp/2024/09/03/reg-szfo/s-neba-upali.html> (дата обращения: 03.05.2025).
2. Госуслуги ДЭГ // Официальный сайт Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. — URL: <https://digital.gov.ru/activity/gosuslugi/gosuslugi-deg> (дата обращения: 05.05.2025).
3. Зорькин В. Д. Лекции о праве и государстве. — СПб. : Конституционный Суд РФ, 2024. — 352 с.
4. Клишас А. А. Цифровизация и конституционно-правовое регулирование: теоретико-правовое осмысление // Журнал конституционного правосудия. — 2023. — № 4. — С. 9—15.
5. Хабриева Т. Я. Правовые проблемы идентификации искусственного интеллекта // Вестник Российской академии наук. — 2024. — Т. 94. — № 7. — С. 609—622.
6. International Bank for Reconstruction and Development. Global Experiences from Regulatory Sandboxes // Finance, Competitiveness & Innovation Global Practice Fintech Note. — 2021. — 73 р.
7. Philipsen S., Stamhuis E. F., Jong M. Legal Enclaves as a Test Environment for Innovative Products: Towards Legally Resilient Experimentation Policies // Regulation & Governance. — 2021. — No. 15 (4). — P. 1128—1143.

²⁴ Клишас А. А. Цифровизация и конституционно-правовое регулирование: теоретико-правовое осмысление // Журнал конституционного правосудия. 2023. № 4. С. 9.