



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова
Э. В. Талапина, В. Н. Южаков

Экспериментальные правовые режимы

*Зарубежный опыт
и российский старт*



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2020

УДК 35
ББК 6/8
Е90

Авторский коллектив:

Ефремов А. А., канд. юрид. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований (ИПЭИ) РАНХиГС

Добролюбова Е. И., канд. экон. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Талапина Э. В., д-р юрид. наук, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Южаков В. Н., д-р философ. наук, профессор, директор Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС

Ефремов, А. А., Добролюбова, Е. И., Талапина, Э. В., Южаков, В. Н.
Е90 Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов, Е. И. Добролюбова, Э. В. Талапина, В. Н. Южаков // науч. ред. В. Н. Южаков. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. — 126 с. — (Научные доклады: государственное управление).

ISBN 978-85006-195-1

В докладе рассматриваются теоретические и практические подходы к применению экспериментов и экспериментальных правовых режимов в государственном управлении в интересах повышения его качества, в том числе результативности и эффективности. На основе анализа зарубежного опыта применения «регуляторных песочниц» выявлены общие элементы данного инструмента правового регулирования, которые могут быть учтены в формируемом российском законодательстве об экспериментальных правовых режимах.

В докладе показано, что существующие в настоящее время специальные и особые правовые режимы не ориентированы на выявление и устранение барьеров для внедрения цифровых технологий, а применение экспериментов в государственном управлении не связано со стратегическим планированием и планированием нормотворческой деятельности. Отсутствует единая методика оценки их результативности и эффективности. Будет ли более полезным введение экспериментальных правовых режимов по сравнению с существующими экспериментами, зависит от того, насколько системными окажутся их правовые основы и механизм оценки результативности и эффективности.

УДК 35
ББК 6/8

ISBN 978-85006-195-1

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2020

Содержание

Перечень сокращений и обозначений	5
Введение	7
1. Зарубежный опыт: от экспериментального законодательства к «регуляторным песочницам».	10
1.1. Экспериментальное законодательство и специальные режимы: конституционные рамки и законодательная практика	10
1.2. Зарубежная и международная практика «регуляторных песочниц»: от финтеха до регулирования иных отраслей.	15
2. Правовые эксперименты в России: что нужно учесть для экспериментальных правовых режимов	24
2.1. Эксперименты и специальные правовые режимы как инструмент государственного управления	24
2.2. Фрагментарность регулирования правовых экспериментов: как оценить результативность и эффективность	30
2.3. Формирование законодательства об экспериментальных правовых режимах: что еще нужно учесть	39
3. Оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов в российском государственном управлении	48
3.1. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов: обзор литературы и практики	48

3.2. Методика оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов.	53
Заключение	72
Список литературы	78
Приложение А	91
Приложение Б	103

Перечень сокращений и обозначений

ГИС	государственная информационная система
ЕЭК	Евразийская экономическая комиссия
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИТ	информационные технологии
МСЭ	Международный союз электросвязи
ООН	Организация Объединенных Наций
ОЭЗ	особые экономические зоны
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
НИОКР	научные исследования и опытно-конструкторские разработки
НИР	научно-исследовательская работа
НПА	нормативные правовые акты
РФ	Российская Федерация
СНГ	Содружество Независимых Государств
СМИ	средства массовой информации
СЭЗ	специальные экономические зоны
ФГИС	Федеральная государственная информационная система
ФОИВ	федеральные органы исполнительной власти
ЭПР	экспериментальный правовой режим

Введение

Основная цель доклада — привлечь внимание к перспективам применения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в государственном управлении в интересах повышения его качества, а также к оценке их результативности и эффективности, в том числе в рамках цифровизации и цифровой трансформации государственного управления.

Существует риск, что снятие существующих правовых ограничений для применения цифровых технологий в рамках проведения экспериментов или введения экспериментальных правовых режимов без обеспечения взаимосвязи со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса, надлежащей оценки их результативности и эффективности будет направлено не на повышение качества государственного управления и правового регулирования, а на решение иных задач, в том числе получение дополнительных преимуществ для отдельных компаний в сфере цифровых технологий.

В условиях бурного технологического развития ключевыми инструментами оценки рисков

применения новых технологий, своевременного формирования нового правового регулирования являются правовые эксперименты и специальные правовые режимы, в том числе «регуляторные» или «регулятивные песочницы».

В Российской Федерации в течение последних лет получила развитие практика проведения правовых экспериментов в различных сферах государственного управления (в том числе в сфере образования, введения курортного сбора и т. п.), в соответствии с поручением Президента РФ Банк России в апреле 2018 г. запустил «регулятивную песочницу» для новых финансовых технологий [4]. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7, в рамках федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» предусматривает принятие федерального закона, регулирующего вопросы создания и функционирования особых правовых режимов в условиях цифровой экономики («регуляторных песочниц») [5]. Разработка и обсуждение проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» осуществляется с 2018 г.

В российской юридической науке в настоящее время имеется ряд диссертационных исследований, монографий и научных статей, посвященных правовым экспериментам, специальным правовым режимам, анализу зарубежного опыта «регулятивных песочниц». Исследования применения «регулятивных песочниц» идут и за рубежом.

Вместе с тем в рамках указанных исследований до настоящего времени не проводился комплексный анализ современного опыта проведения правовых экспериментов для внедрения, применения и развития цифровых технологий, введения иных специальных правовых режимов для стимулирования их развития, внедрения «регуляторных песочниц», а также существующих правовых ограничений и рисков их внедрения в Российской Федерации, методики их результативности и эффективности.

В связи с этим актуальность темы исследования обусловлена потребностью в повышении качества государственного управления и правового регулирования в сфере проведения правовых экспериментов и введения специальных правовых режимов. Для решения данной задачи необходимы комплексный анализ и систематизация правового регулирования и практик проведения правовых экспериментов, введения специальных правовых режимов, в том числе «регуляторных песочниц», как в Российской Федерации, так и за рубежом.

В результате исследований, проведенных Центром технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ в 2017–2019 гг. по вопросам государственного управления в сфере стимулирования развития информационных технологий, внедрения прорывных информационных технологий в государственное управление, цифровизации государственного управления, обосновано, что отсутствие единого порядка проведения правовых экспериментов, в том числе по использованию цифровых технологий, в государственном управлении относится к числу общих правовых ограничений цифровизации и цифровой трансформации государственного управления [6, 7, 8].

В связи с этим основная цель и новизна исследования состоят в разработке предложений по определению общего порядка введения специальных правовых режимов для проведения правовых экспериментов («регуляторных песочниц») и оценки их эффективности в государственном управлении в интересах повышения его качества, в том числе на основе его цифровизации и цифровой трансформации.

Настоящий доклад призван инициировать экспертную и общественную дискуссию перспектив применения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в государственном управлении в интересах повышения его качества, включая результативность и эффективность, на основе его цифровизации и цифровой трансформации.

1. Зарубежный опыт: от экспериментального законодательства к «регуляторным песочницам»

1.1. ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И СПЕЦИАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ: КОНСТИТУЦИОННЫЕ РАМКИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

Правовое регулирование экспериментов в зарубежных странах осуществляется как на уровне конституций (основных законов), так и текущего законодательства и подзаконных нормативных правовых актов.

В зарубежной научной литературе отмечается рост экспериментов в государственном управлении в 1992–2014 гг. [9], что связано с реализацией реформ государственного управления в различных странах; при этом отмечается важность надлежащего планирования, в том числе обеспечения взаимосвязи со стратегическим планированием при проведении экспериментов в государственном управлении. К ключевым характеристикам экспериментального законодательства, по мнению зарубежных авторов, относятся следующие положения:

- экспериментальное законодательство предусматривает временное отклонение от существующих законов или правил;

- объем эксперимента должен быть определен с точки зрения времени, места и (или) адресатов экспериментального регулирования;
- проведение экспериментов оправдано в сферах с большой научной или общественной неопределенностью, когда необходимо провести апробацию новых правил регулирования в ограниченных условиях;
- должны быть проведены независимый мониторинг и оценка результатов и побочных эффектов экспериментальных правил;
- в случае успешного проведения эксперимента введенные им правила регулирования будут применяться к другим подобным ситуациям;
- для минимизации рисков нарушения принципа правовой определенности и равенства субъектов правоотношений их участие в эксперименте должно быть добровольным на основе заранее выраженного согласия [10].

Анализ конституций зарубежных стран показывает, что вопросы регулирования проведения экспериментов, как правило, связаны не с собственно правовыми экспериментами, то есть проведением экспериментов по правовому регулированию, а с определением конституционных ограничений по проведению научных экспериментов, прежде всего связанных непосредственно с человеком. Наиболее полное регулирование проведения экспериментов в сфере государственного управления и правового регулирования отражено в Конституции Франции 1958 г. с 2003 г. [11].

В США развитие экспериментального законодательства получило выражение в так называемом законодательстве заходящего солнца (*sunset legislation*). Положение об ограничении срока действия нормы (*sunset clause*) означает, что определенный нормативный правовой акт (закон или подзаконный акт) прекращает свое действие через определенный период времени, что обычно выражается в определенном количестве лет.

Экспериментальное законодательство также оценивается в судебной практике штатов США, при этом важно отметить следующие правовые позиции, сформулированные судами: экспериментальное законодательство не должно нарушать

конституционные права человека [12], штаты США как субъекты федерации имеют право на принятие экспериментального законодательства [13].

Для нормотворческого процесса в КНР характерен так называемый экспериментальный (опытный) порядок, подразумевающий принятие нормативных правовых актов, предполагающих их вступление в силу в окончательной редакции лишь после экспертной оценки целесообразности этих актов и их эффективности. Принятие нормативных правовых актов в экспериментальном (опытном) порядке является достаточно распространенным явлением с начала проведения реформ в КНР [14].

Традиционное выделение специальных или особых правовых режимов направлено на стимулирование предпринимательской или инвестиционной деятельности в рамках конкретных территорий. Такими правовыми режимами являются *особые или свободные экономические зоны* и их различные виды, которые функционируют более чем в 120 государствах; наибольшее распространение (более 240) они получили в США [15]. Данный вид специального правового режима классифицируют на торговые зоны (зоны свободной торговли), предпринимательские (промышленные) зоны, технологические зоны (технопарки и т. п.).

Введение особых или свободных экономических зон может оказывать серьезное положительное влияние на социально-экономическое развитие, о чем свидетельствует опыт особых экономических районов и других видов особых экономических зон Китая [16]. Вместе с тем проведенный анализ научной литературы о функционировании свободных или особых экономических зон показывает, что их ключевое значение заключается в формировании льготных условий для осуществления предпринимательской или инвестиционной деятельности, а не развития новых технологий. *Кроме того, эффективность особых или свободных экономических зон снижается по мере развития экономической интеграции, что связано, например, с развитием проекта «Экономический пояс Шелкового пути» [17] в Китае или с расширением*

Европейского союза, что привело к сворачиванию проектов особых экономических зон в государствах Восточной Европы (Литва, Польша) [15]. В исследованиях, посвященных типологии технико-внедренческих зон [18], также отсутствует выделение особых зон, ориентированных на проведение экспериментов в сфере регулирования технологий.

Отдельные законы о свободных или особых экономических зонах приняты в государствах — членах ЕАЭС (например, Закон Республики Армения от 18.06.2011 № ЗР-193 «О свободных экономических зонах» [19], Закон Республики Беларусь от 07.12.1998 № 213-З «О свободных экономических зонах» [20]. *При этом данные законы не предусматривают особенностей правового регулирования в отношении новых технологий или проведения экспериментов по их регулированию.*

Помимо указанных свободных экономических зон в Республике Беларусь функционирует Парк высоких технологий [21]. В соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 21.12.2017 № 8 «О развитии цифровой экономики» [22] определено правовое регулирование для обращения цифровых знаков (токенов), при этом на операции с токенами не распространяются ограничения, установленные налоговым, валютным законодательством, законодательством о ценных бумагах, секьюритизации, требования о лицензировании профессиональной и биржевой деятельности по ценным бумагам. *Таким образом, Парк высоких технологий Республики Беларусь представляет собой пример особой зоны, в рамках которой возможно проведение экспериментов с новыми цифровыми технологиями.*

Специальные зоны для формирования нового правового регулирования в настоящее время реализованы только в Японии. В 2003 г. в Японии был принят закон «О специальных зонах, связанных со структурными реформами». Он устанавливал правовые основы создания так называемых специальных зон — территорий, в рамках которых осуществлялась пилотная апробация отдельных мер по дерегулированию и упрощению условий ведения бизнеса [23]. В рамках реализуемой

правительством Японии экономической политики, получившей по фамилии премьер-министра название «абэномика», осуществляется создание национальных стратегических специальных зон (National Strategic Special Zones) в целях улучшения условий ведения бизнеса, повышения конкурентоспособности национальной экономики и увеличения ее инвестиционной привлекательности. В настоящее время решение о проведении экспериментов по регулированию принимает Совет по национальным стратегическим специальным зонам, который собирает предложения от местных органов власти и частных фирм или учреждений, ведет переговоры с соответствующими министерствами и принимает решения под руководством премьер-министра. Несмотря на высокий уровень централизации принятия решения о проведении эксперимента в сфере регулирования, японские исследователи отмечают недостаточность координации между министерствами при принятии соответствующих решений [24].

Таким образом, проведенный анализ научной литературы и зарубежного законодательства об экспериментах и специальных (особых) правовых режимах в зарубежных странах позволяет сформулировать следующие выводы:

- правовое регулирование проведения экспериментов может осуществляться нормативными правовыми актами различного уровня, при этом можно выделить две модели правового регулирования экспериментов — конституционную и законодательную;
- при принятии решения о проведении эксперимента определяются цель проведения эксперимента, срок проведения эксперимента, территория его проведения или круг субъектов, в отношении которых он проводится, содержание самого эксперимента, в том числе изменение полномочий органов власти, порядок определения и (или) анализа итогов проведения эксперимента и необходимость разработки предложений по учету его результатов в государственном управлении и правовом регулировании, которое может выражаться в том числе в распространении апробированно-

- го регулирования на всю территорию государства или всех субъектов соответствующих общественных отношений;
- традиционные специальные правовые режимы для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (свободные и особые экономические зоны) не позволяют проводить эксперименты, связанные с формированием нового правового регулирования для применения цифровых технологий;
- проведение правовых экспериментов возможно только в рамках специальных зон, ориентированных именно на проведение экспериментов и введение экспериментального правового регулирования и предусматривающих соответствующий механизм проведения экспериментов, включая его сроки, порядок оценки эффективности и последующего распространения на всю территорию государства (Республика Беларусь, Япония).

1.2. ЗАРУБЕЖНАЯ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА «РЕГУЛЯТОРНЫХ ПЕСОЧНИЦ»: ОТ ФИНТЕХА ДО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНЫХ ОТРАСЛЕЙ

Институт «регуляторных» или «регулятивных песочниц» начал свое активное формирование в зарубежных странах с 2015 г. В настоящее время, по оценкам российских ученых [25], они функционируют в таких странах, как Австралия, Бахрейн, Канада, Гонконг, Малайзия, Таиланд, Сингапур, Нидерланды, ОАЭ, США, Великобритания. При этом в таких странах, как Бруней, Индонезия, Маврикий, Сьерра-Леоне, «регуляторные песочницы» готовятся к запуску, а о планах их введения объявлено в таких странах, как Бразилия, Китай, Индия, Япония, Иордания, Кения, Мексика, Россия, Южная Корея, Швеция, Швейцария, Тайвань, Турция, Киргизия.

Великобритания стала первой в мире страной, где была запущена «регуляторная песочница». В 2015 г. в рамках программы «Проектная инициатива» (Project Innovate) Управлением по финансовому регулированию и надзору (FCA) была запущена первая когорта, а всего к настоящему времени насчитывается пять когорт. Механизм функциони-

рования «песочницы» включает следующие стадии: подачу заявки инициатором в период отбора в когорту; рассмотрение заявки Управлением по финансовому регулированию и надзору; одобрение заявки данным управлением и назначение фирме куратора, который помогает выработать оптимальные условия и параметры пилотирования, ключевые показатели эффективности, требования к отчетности и меры по защите потребителей; принятие управлением решения о начале пилотирования; проведение пилотирования (тестирования) технологии фирмой, которая взаимодействует с куратором, обеспечивающим контакт с профильными специалистами, при этом управление ведет мониторинг пилотирования; представление фирмой отчета о результатах пилотирования в управление; решение фирмой вопроса о запуске проекта вне регулятивной площадки [26]. В рамках указанных пяти когорт в «регуляторной песочнице» в Великобритании осуществлялось тестирование применения таких технологий, как технологии распределенного реестра, робо-адвайзинга (то есть автоматизированного формирования рекомендаций для клиентов финансовых компаний).

В июне 2016 г. *Денежно-кредитное управление Сингапура* (Monetary Authority of Singapore, MAS) опубликовало консультативный документ о создании собственной системы «регулятивных песочниц» на финансовом рынке [27]. Действующая редакция Руководства по «регуляторной песочнице» в сфере финтеха опубликована 19 февраля 2018 г. [28]. В рамках «регуляторной песочницы» Денежно-кредитное управление Сингапура может изменять или отменять требования действующего регулирования в отношении участников «песочницы», но при этом не могут быть отменены требования в отношении конфиденциальности пользовательских данных, управления денежными средствами и активами клиентов, противодействия отмыванию доходов, этических принципов.

Могут быть упрощены либо отменены требования к обслуживанию активов, составу совета директоров, балансу наличных денежных средств, кредитному рейтингу, плате-

жеспособности, достаточности капитала, управлению технологическими рисками и аутсорсингу, размеру ликвидных активов, размеру оплаченной доли капитала, размеру компании, деловой репутации. Таким образом, Денежно-кредитное управление может отменить либо изменить те правила регулирования, определение которых относится к его компетенции.

В ноябре 2018 г. Денежно-кредитное управление Сингапура выпустило консультационный документ по созданию так называемых «экспресс-песочниц» (Sandbox Express), цель которых заключается в том, чтобы дать возможность фирмам быстрее приступить к экспериментам, без необходимости проходить через существующую специальную процедуру подачи заявки и одобрения. Денежно-кредитное управление Сингапура будет оценивать заявки, основываясь только на двух критериях: технологической инновационности финансового сервиса и соответствии общим требованиям заявителя. Заявки будут рассмотрены в ускоренном режиме, а решения об утверждении будут предоставлены в течение 21 дня. Одобренный предварительно определенный объект «песочницы» должен будет представлять MAS периодические отчеты о ходе работы, а также обеспечивать соблюдение предварительно определенных ожиданий от участия в «песочнице» [29].

В июне 2016 г. *Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям* (The Australian Securities & Investments Commission, ASIC) выпустила консультативный документ, в котором отражен механизм «регуляторной песочницы» [30].

В австралийской «регуляторной песочнице» существует три варианта для тестирования новых технологий: предоставление отдельных финансовых сервисов без наличия лицензии на общих условиях, установленных действующим регулированием; тестирование отдельных финансовых сервисов без лицензии на общих условиях, с необходимостью предварительного уведомления; предоставление финансовых услуг на основе отдельных соглашений с Австралийской комиссией по ценным бумагам и инвестициям. Необходимо отме-

туть, что внедрение «регуляторной песочницы» в Австралии потребовало внесения изменений в законодательство, в том числе в Акт о корпорациях 2001 г. и Акт о защите потребителей кредитных услуг 2009 г., в том числе в отношении полномочий Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям и лицензирования деятельности финансовых компаний [31].

Особенностью создания «регуляторной песочницы» в Канаде является ее «зонтичный» характер. В 2017 г. была создана «песочница» Организации администраторов рынка ценных бумаг (CSA Regulatory Sandbox) [32]. Администратор рынка ценных бумаг каждой провинции сможет принимать заявки на участие в «песочнице» от компаний в своей юрисдикции и отправлять их на рассмотрение зонтичной группы. После утверждения заявки бизнесу будет разрешено работать во всех других канадских юрисдикциях. В настоящее время в Канаде в рамках «песочницы» проходят тестирование 10 компаний [33].

Применение «регуляторных песочниц» рекомендовано в документах ряда международных организаций [34]. В частности, в докладе ОЭСР «Технологии и инновации в страховом секторе» 2017 г. [35] отмечено, что «регуляторные песочницы», разрабатываемые рядом юрисдикций, могут способствовать развитию конкуренции и пруденциальных требований, хотя обеспечение равных условий игры при выпуске из «песочницы» в рынок требует дополнительного решения. «Регуляторные песочницы» создают пространство для экспериментирования в сфере регулирования страховых технологий, однако необходимо определить, при каких условиях соответствующие технологии будут считаться успешными и масштабируемыми при переходе на обычное регулирование. «Регуляторные песочницы» могут позволить экспериментирование технологии в контролируемой среде, но постоянный мониторинг этого процесса требует особого внимания. В докладе ОЭСР для министров финансов и управляющих центральных банков стран G-20 «Поддержание конкурентных условий в эпоху цифровизации», представленном

в июле 2018 г. [36], содержится рекомендация об открытости для создания режимов регулирования с низкой нагрузкой для малых и новых компаний («регуляторных песочниц»). В докладе отмечена необходимость поощрения открытых и экспериментальных подходов в финансовом секторе, предусматривающих снижение нормативных требований для небольших и потенциально инновационных фирм. «Регуляторные песочницы» обеспечивают ограниченный отказ от регулирования или гибкое регулирование, которое должно быть ограничено в пространстве, по продолжительности и для конкретного сектора. «Регуляторные песочницы» создаются регулируемыми органами для облегчения рыночных испытаний, экспериментов и инноваций. Они способствуют появлению и развитию инновационных технологий и бизнес-моделей, а также обеспечивают возможность для постоянного пересмотра нормативных актов и их быстрой коррекции в случае возникновения новых рисков.

Международный союз электросвязи в рамках Руководящих указаний Глобального симпозиума регуляторов Международного союза электросвязи 2018 г., касающихся новых границ регулирования для обеспечения цифровой трансформации [37], предусматривает *создание экспериментальной регуляторной среды для предприятий*, которые хотели бы протестировать новую технологию или инновационную услугу, не будучи при этом обязанными соблюдать все нормы, которые применялись бы в обычных условиях. Аналогичная рекомендация о создании «пространства для цифровых экспериментов» содержится в Рекомендациях 2019 г.

Общий анализ «регуляторных песочниц» в рамках *Европейского союза* проведен в докладе Европейского банковского агентства, Европейского агентства по ценным бумагам и рынкам, Европейского агентства по страхованию и пенсионному обеспечению «FinTech: регуляторные песочницы и инновационные центры», опубликованном в январе 2019 г. [38].

В докладе отмечено, что «регуляторные песочницы» предоставляют схему, позволяющую фирмам проводить тести-

рование в соответствии с конкретным планом тестирования, согласованным и контролируемым специальной функцией компетентного органа, в отношении инновационных финансовых продуктов, финансовых услуг или бизнес-моделей.

Общий анализ «регуляторных песочниц», созданных в ЕС, показывает, что они:

- не ограничены определенной частью финансового сектора, но являются межсекторальными (например, банковское дело, инвестиционная деятельность и услуги, а также страхование);
- открыты как для действующих учреждений (фирм, которые уже присутствуют на рынке), так и для новых участников (фирм, которые предлагают войти или только что вошли на рынок) и других фирм (например, поставщиков технологий, сотрудничающих с финансовыми институтами);
- не ограничиваются тестированием регулируемых финансовых услуг, но могут также включать другие продукты или услуги, которые позволяют или облегчают предоставление регулируемых финансовых услуг другой стороной или содействуют решениям соответствия (например, противодействие отмыванию денег (AML), блокчейн и технологии соответствия), или регулирующие технологии (RegTech)), или новые продукты и услуги, которые имеют отношение к защите клиентов или соображениям финансовой стабильности (например, использование криптоактивов для обеспечения доступа к технологиям блокчейна);
- не допускают в рамках ЕС даже на этапе тестирования предоставления регулируемых финансовых услуг без лицензий;
- не связаны с изменением правил регулирования, которые установлены в законодательстве ЕС и (или) национальном законодательстве, но могут включать в себя изменения в осуществлении надзорных полномочий, уже доступных компетентным органам в отношении применения нормативных требований на этапе испытаний;
- предоставляют конкретные условия входа, по которым кандидаты на участие в «песочнице» оцениваются для определения права на участие;

- не ограничиваются только финансовыми инновациями, но требуют демонстрации подлинных инноваций для обеспечения возможности участия в «песочнице»;
- предполагают определение параметров тестирования, указываемых в каждом конкретном случае, как часть условий, позволяющих участвовать в «песочнице»;
- обеспечивают контролируемый выход из «песочницы» либо с продолжением, либо с прекращением действия предлагаемого регулирования.

В Приложении к Основным направлениям реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза (ЕАЭС) до 2025 года (решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12) система «регулятивных песочниц» заявлена в качестве одного из приоритетов проработки инициатив в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС. «Регулятивная песочница» определяется как специально согласованный режим проработки и пилотирования решений, в том числе регуляторных, для определения эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов в какой-либо новой сфере. Распоряжением Евразийского межправительственного совета от 27.11.2018 № 17 «О разработке концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза» Евразийской экономической комиссии совместно с правительствами государств — членов Союза поручено разработать проект концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки.

Во исполнение указанного распоряжения в рамках научно-исследовательской работы фонда «Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара» в кооперации с общественным объединением «Информационное общество» (Республика Беларусь), общественным фондом «Центр анализа и оценки» (Кыргызская Республика) и международным финансовым центром «Астана» (Республика Казахстан) разработаны проекты концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц»), соглашения ЕАЭС об их применении

и документов органов ЕАЭС. В дальнейшем планируется, что результаты НИР будут использоваться в ходе проведения следующих мероприятий:

- 2019 г. — проработка проекта концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц»);
- 2020 г. — заключение международного договора о применении специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки ЕАЭС и внесение необходимых изменений в Договор о ЕАЭС.
- 2020–2021 гг. — утверждение документов, обеспечивающих организацию бизнес-процессов и правовое основание для применения специальных режимов («регулятивных песочниц») [39].

Внедрение «регуляторных песочниц» в государственное управление в сфере цифровизации и цифровой трансформации влияет на качество развития информационных технологий в государстве, что отражается в соответствующих международных рейтингах развития информационного общества, электронного правительства и ИКТ. Сопоставление указанных рейтингов (табл. 1) показывает, что в число лидеров (1–20-е места), как правило, входят страны, в которых созданы «регуляторные песочницы».

Более низкие позиции России в указанных рейтингах связаны в том числе с качеством правового регулирования и государственного управления как в целом, так и в сфере цифровых технологий.

Необходимо отметить, что в отдельных исследованиях внедрение «регуляторных песочниц» отмечается как фактор развития конкуренции юрисдикций в цифровой экономике [40].

Проведенный анализ позволяет выделить следующие элементы механизма «регуляторных песочниц», которые необходимо учитывать при формировании российского законодательства об экспериментальных правовых режимах:

- введение «регуляторных песочниц», как правило, осуществляется в рамках единой сферы (отрасли) регулирования, при этом такое введение реализуется в рамках полномочий регулирующего органа (подзаконное регулирование);

Таблица 1. Рейтинги стран, внедривших «регуляторные песочницы»

Страна	Рейтинг развития электронного правительства ООН 2016 г.	Рейтинг развития электронного правительства ООН 2018 г.	Индекс развития ИКТ МСЭ 2017 г.	Индекс сетевой готовности ВЭФ 2016 г.
Австралия	2	2	14	18
Великобритания	1	4	5	8
Дания	9	1	4	11
Канада	14	23	29	14
Нидерланды	7	13	7	6
Сингапур	4	7	18	1
Швейцария	28	15	3	7
Российская Федерация	35	32	45	41

- типичный механизм функционирования «регуляторной песочницы» включает следующие стадии (этапы): подачу заявки, ее оценку, допуск в «песочницу», мониторинг и контроль со стороны регулирующего органа, отчетность и стратегию выхода для участника;
- ключевое значение для эффективной реализации «регуляторной песочницы» имеет особый механизм взаимодействия регулирующего органа и участника.

2. Правовые эксперименты в России: что нужно учесть для экспериментальных правовых режимов

2.1. ЭКСПЕРИМЕНТЫ И СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В советской и российской юридической науке разработка теории правовых экспериментов и требований к их проведению идет с 60-х гг. XX в. [41, 42, 43]. При этом как в советской, так и в российской юридической науке отмечена тесная связь правового эксперимента и государственного управления: в советское время он рассматривался как «форма исполнительно-распорядительной деятельности» [44], а в российской науке его определяют как фактор совершенствования государственного управления [45, 46], выделяют такие стадии экспериментально-правотворческого процесса, как подготовка к правотворческому эксперименту, проведение эксперимента и подведение его итогов [47].

В диссертационных исследованиях выделяют ключевые проблемы, влияющие на эффективность проведения правовых экспериментов в современной России:

- отсутствие у организаторов правовых экспериментов четких критериев оценки их эффективности;
- сложности в вычленении действия собственно экспериментального фактора;
- уникальность и нестандартность каждого правового эксперимента;
- отсутствие общего нормативного правового акта, регламентирующего процедуру организации и проведения правового эксперимента;
- влияние политических факторов на принятие решения о проведении правовых экспериментов и подведение их итогов в ущерб тщательной научной проработке соответствующих вопросов [48]. В целом можно отметить рост внимания в научной литературе к теме правовых экспериментов в последние годы [49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59], при этом имеет место и смешение правовой природы экспериментов и специальных (особых) правовых режимов [60].

В российской научной литературе теория правовых режимов разработана достаточно подробно; как правило, правовой режим определяется как особый порядок регулирования, введение которого обусловлено специфической целью правового регулирования соответствующих общественных отношений. При этом существуют различные классификации правовых режимов, среди которых в том числе выделяют правовые режимы, основанные на преимуществах, и правовые режимы, основанные на ограничениях [61].

А. П. Лиманская отмечает, что специальный правовой режим, выступая особой разновидностью правового режима, представляет собой установленный специальным законодательством порядок регулирования, отличающийся высокой степенью определенности и четкости правового воздействия, заключающийся в особом сочетании юридических средств, состоящих в дополнительных правах, запретах или обязываниях, направленных на упорядочение специфических процессов, явлений и отношений [62]. При этом качественными критериями специальных правовых режимов являются:

- степень своевременности урегулирования специальных общественных отношений;
- обозначение четко поставленной цели специального правового режима в тексте нормативного правового акта;
- качество законодательной техники (отсутствие коллизий и противоречий, двусмысленности понимания текста, четко сформулированные юридические понятия, степень конкретизации правовых установлений и др.);
- соблюдение правил формальной логики при установлении режимных правил поведения;
- соответствие содержания специального правового режима социально-экономическим реалиям и политическим условиям жизни общества;
- адекватность характера юридических средств задачам специального правового режима;
- состояние и качество правоприменительной деятельности.

Указанные критерии могут быть использованы при разработке методики оценки эффективности и результативности специальных правовых режимов для проведения экспериментов в государственном управлении.

Правовой режим *особых экономических зон* определен Федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.07.2017) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в соответствии с которым особая экономическая зона — часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, *разработки технологий и коммерциализации их результатов*, производства новых видов продукции. При этом данный федеральный закон не определяет возможности выявления и устранения существующих правовых ограничений для развития циф-

ровых технологий, в том числе проведение экспериментов. Критерии создания особой экономической зоны, определенные постановлением Правительства РФ от 26.04.2012 № 398 (ред. от 10.05.2017) «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны», также не предусматривают развитие технологий или проведение экспериментов.

Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон, утвержденные постановлением Правительства РФ от 07.07.2016 № 643 (ред. от 07.07.2018) «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон», в качестве критерия предусматривают только *объем выручки резидентов*, ведущих деятельность в области информационных технологий и осуществляющих разработку и реализацию программ для электронно-вычислительных машин и баз данных на материальном носителе или в электронном виде по каналам связи независимо от вида договора и (или) оказывающих услуги (выполняющих работы) по адаптации и модификации программ для электронно-вычислительных машин и баз данных (программных средств и информационных продуктов вычислительной техники), установке, тестированию и сопровождению программ для электронно-вычислительных машин и баз данных. При этом какие-либо критерии, связанные с развитием технологий или проведением экспериментов по их развитию, не предусматриваются. Приказ Минэкономразвития России от 10.05.2016 № 290 (ред. от 25.05.2017) «Об утверждении примерных форм соглашений об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности и деятельности в портовой особой экономической зоне» также не предусматривает каких-либо положений в формах соглашений, ориентированных на развитие цифровых технологий или проведение экспериментов по их развитию.

Правовой режим *инновационного центра «Сколково»* определен Федеральным законом от 28.09.2010 № 244-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об инновационном центре «Сколково». Данный закон предусматривает ряд изъятий из общего по-

рядка правового регулирования, в том числе особенности обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории центра, особенности регулирования градостроительной деятельности на территории центра, особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан в целях реализации проекта, особенности осуществления медицинской деятельности и образовательной деятельности на территории центра. Вместе с тем данные изъятия не охватывают все правовое регулирование создания, применения и развития цифровых технологий и не предусматривают проведение экспериментов по их развитию и особенности их правового регулирования.

Правовой режим *территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации* определен Федеральным законом от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Анализ положений этого федерального закона показывает, что данный особый правовой режим не предусматривает возможности выявления и устранения существующих правовых ограничений для развития цифровых технологий, в том числе проведение экспериментов.

Федеральный закон от 29.07.2017 № 216-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие при создании инновационных научно-технологических центров и обеспечении их функционирования в целях *реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации*, повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок, коммерциализации их результатов, расширения доступа граждан и юридических лиц к участию в перспективных, коммерчески привлекательных научных и научно-технических проектах.

Данный федеральный закон не содержит специальных норм, предусматривающих проведение экспериментов или

устранение правовых ограничений для применения или развития цифровых технологий, однако предусматривает ряд изъятий из общего правового регулирования, в том числе внесение изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности», Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «О техническом регулировании», Федеральный закон «Об электроэнергетике», Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О рекламе», Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации». *Указанный опыт целесообразно использовать при разработке федерального законодательства о специальных правовых режимах для проведения экспериментов, предусматривая соответствующие изменения в иных федеральных законах.*

В результате проведенного анализа обоснован вывод о том, что существующие в настоящее время в Российской Федерации специальные и особые правовые режимы не ориентированы на оценку рисков применения новых технологий, выявление и устранение существующих правовых ограничений для развития новых технологий, формирование нового правового регулирования для развития новых технологий. Вместе с тем проведенный анализ федерального законодательства показывает, что возможность определения изъятий из действующего правового регулирования, в том

числе возможность приостановления общего порядка правового регулирования, изменения полномочий отдельных органов государственной власти и (или) местного самоуправления возможна только на уровне федеральных законов, что необходимо учитывать при разработке законодательства о специальных правовых режимах для проведения экспериментов.

2.2. ФРАГМЕНТАРНОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ЭКСПЕРИМЕНТОВ: КАК ОЦЕНИТЬ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В рамках настоящего исследования выдвинута исследовательская гипотеза об общей фрагментарности правового регулирования экспериментов — в Российской Федерации они вводятся как федеральными законами, так и постановлениями Правительства РФ, при этом полный управленческий цикл, включающий стадии проектирования экспериментов, их подготовки, проведения, оценки эффективности, не реализуется, отсутствует взаимосвязь со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса.

Для проверки указанной исследовательской гипотезы и разработки предложений по формированию правовой модели экспериментальных правовых режимов проведен анализ:

- взаимосвязи проведения экспериментов и стратегического планирования в Российской Федерации;
- взаимосвязи проведения экспериментов и планирования нормотворческой деятельности в Российской Федерации;
- федерального законодательства, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ за 1993–2019 гг., предусматривающих проведение экспериментов, а также проектов таких нормативных правовых актов;
- соблюдения требований к решениям о проведении экспериментов, установленных в нормативных правовых актах об оценке регулирующего воздействия.

Анализ взаимосвязи проведения экспериментов и стратегического планирования в Российской Федерации показывает,

что эксперименты упоминаются только в трех федеральных стратегиях:

- Стратегии развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26.11.2018 № 2581-р, согласной которой предусматривается *оценка эффективности эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае в целях решения вопроса о его распространении на территориях других субъектов Российской Федерации;*
- Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 07.02.2011 № 165-р, согласно которой будет продолжена государственная поддержка автомобильной промышленности путем увеличения объемов государственных закупок автомобильной техники, *проведения эксперимента по утилизации легковых автомобилей, субсидирования процентных ставок на приобретение легковых автомобилей и технологическое перевооружение, увеличения уставных капиталов стратегических предприятий;*
- Стратегии повышения финансовой доступности в Российской Федерации на период 2018–2020 годов, одобренной советом директоров Банка России 26 марта 2018 г., согласно которой Банк России планирует создать специальную регулятивную площадку (сэндбокс) для апробации инновационных сервисов на финансовом рынке. *Она позволит проводить соответствующие эксперименты в отношении инновационных финансовых сервисов, выходящих за пределы текущего регулирования на финансовом рынке, имеющих неопределенные риски или требующих разработки отраслевого регулирования.*

При этом в законодательстве и подзаконных нормативных актах по стратегическому планированию, определяющих порядок разработки, корректировки и реализации документов стратегического планирования, такая взаимосвязь не определяется.

Анализ взаимосвязи проведения экспериментов и планирования нормотворческой деятельности в Российской Федерации показывает, что в 33 планах нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти за 2017–2019 гг. какие-либо эксперименты не предусматриваются.

Для анализа федерального законодательства, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ за 1993–2019 гг., предусматривающих проведение экспериментов, а также проектов таких нормативных правовых актов были определены следующие параметры:

- определение цели проведения эксперимента;
- определение показателей достижения цели;
- определение механизма оценки эффективности;
- определение необходимости разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере.

Федеральные законы, в том числе проекты федеральных законов

Проведенный анализ документов, содержащихся в автоматизированной системе обеспечения законодательной деятельности Государственной думы Федерального собрания РФ (<https://sozd.duma.gov.ru>), позволил выделить 24 проекта федеральных законов, которые были внесены в Государственную думу Федерального собрания РФ за 1994–2019 гг. и предусматривали проведение различных экспериментов. Результаты анализа указанных проектов федеральных законов отражены в Приложении Б.

Проведенный анализ показывает, что в 24 федеральных законах и проектах федеральных законов, которыми предусматривалось проведение эксперимента в Российской Федерации, текст которых опубликован, цели были определены в 3 случаях (12,5%), показатели достижения цели — в 0 случаях (0%), механизм оценки эффективности — в 7 случаях (29,1%). При этом разработка по итогам проведения экспериментов предложе-

ний по совершенствованию (изменению, дополнению законодательства) предусматривалась в 7 случаях (29,1%).

Из 24 внесенных в Государственную думу проектов федеральных законов о проведении экспериментов в 1994–2019 гг. приняты только 8, что составляет 33,3%. Это свидетельствует о том, что сформирован задел для последующего значительного повышения качества проектирования экспериментов.

Указы Президента РФ

За период 1991–2019 гг. принято 9 указов Президента РФ, предусматривающих проведение экспериментов, результаты анализа которых отражены в Приложении Б.

На основе проведенного анализа выявлено, что цель проведения экспериментов определена в 8 из 9 указов Президента РФ о проведении экспериментов (88,8%), показатели достижения цели — в 1 (11,1%), механизм оценки эффективности — в 3 (33,3%), необходимость разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере — в 3 указах (33,3%).

Постановления Правительства РФ

За период 1991–2019 гг. принято 45 постановлений Правительства РФ, включая утратившие силу, предусматривавших проведение экспериментов, результаты анализа которых отражены в Приложении Б. При этом из данного анализа исключены постановления Правительства РФ, принятые во исполнение федеральных законов или указов Президента РФ о проведении экспериментов и конкретизирующие их положения.

На основе проведенного анализа выявлено, что цель проведения экспериментов определена в 35 из 45 постановлений Правительства РФ о проведении экспериментов (77,8%), показатели достижения цели — в 0 (0%), механизм оценки эффективности — в 34 (75,5%), необходимость разработки

по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере – в 7 постановлениях (15,5%). При этом механизм оценки эффективности сводится к представлению федеральными органами исполнительной власти доклада о результатах эксперимента без каких-либо заранее определенных показателей достижения заявленных целей.

Сводные данные по указанным критериям анализа приведены в табл. 2.

Таблица 2. Общие результаты анализа нормативных правовых актов, предусматривающих проведение экспериментов в РФ

Вид НПА, предусматривающих проведение экспериментов	Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
Федеральный закон, в том числе проекты (24) принято 8 (33,3%)	12,5%	0%	29,1%	29,1%
Указ Президента РФ (9)	88,8%	11,1%	33,3%	33,3%
Постановление Правительства РФ (45)	77,8%	0%	75,5%	15,5%

Реализация требований к экспериментам, предусмотренная в рамках процедур оценки регулирующего воздействия

В соответствии с п. 8 (3) Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318, в отношении проектов актов может быть принято решение о проведении эксперимента, пред-

ставляющего собой их временное применение на территории отдельных субъектов Российской Федерации, имеющее целью определить возможные положительные и (или) отрицательные последствия введения нового правового регулирования в отношении проектов актов с трудно прогнозируемыми последствиями их принятия для субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности. Такое решение включает в себя:

- наименование федерального органа исполнительной власти, ответственного за проведение эксперимента;
- перечень субъектов Российской Федерации, на территории которых проводится эксперимент;
- сроки проведения эксперимента;
- необходимые для проведения эксперимента материальные и организационно-технические ресурсы;
- индикативные показатели, в соответствии с которыми проводится оценка достижения заявленных целей эксперимента по итогам его проведения.

После вступления в силу данных изменений в Правила проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии на федеральном портале за период с 30 января 2015 г. по 31 октября 2019 г. было размещено 9 проектов нормативных правовых актов для проведения оценки регулирующего воздействия, в том числе:

- проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками лекарственных препаратов для медицинского применения» [64];
- проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по созданию системы ответственности сетевых организаций перед потребителями услуг сетевых организаций за соблюдение индивидуальных показателей надежности и качества оказываемых услуг» [65];
- проект постановления Правительства РФ «О проведении на территории г. Москвы эксперимента по использованию

- технологии «Блокчейн» в целях мониторинга достоверности сведений Единого государственного реестра недвижимости» [66];
- проект приказа Минфина России «О проведении экспериментов по применению на основе документов Всемирного почтового союза и документов, содержащих сведения, необходимые для выпуска товаров для личного пользования, и используемых в качестве пассажирской таможенной декларации, порядка совершения таможенных операций в отношении ввозимых товаров для личного пользования, приобретаемых физическими лицами на интернет-площадках, пересылаемых в международных почтовых отправлениях и доставляемых перевозчиками (транспортными экспедиторскими компаниями и службами курьерской доставки) в адрес физических лиц — получателей товаров в рамках международной электронной торговли» [67];
 - проект приказа Минфина России «О проведении экспериментов по применению на основе документов Всемирного почтового союза и документов, содержащих сведения, необходимые для выпуска товаров для личного пользования, и используемых в качестве пассажирской таможенной декларации, порядка совершения таможенных операций в отношении ввозимых товаров для личного пользования, приобретаемых физическими лицами на интернет-площадках, пересылаемых в международных почтовых отправлениях и доставляемых перевозчиками (транспортными экспедиторскими компаниями и службами курьерской доставки) в адрес физических лиц — получателей товаров в рамках международной электронной торговли» [68];
 - проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по прослеживаемости отдельных видов товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления» [69];
 - проект федерального закона «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей» [70];

- проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по мониторингу и контролю пассажирских перевозок» [71];
- проект федерального закона «О проведении эксперимента в целях совершенствования регулирования вопросов установления и выполнения квоты для приема на работу инвалидов в Республике Саха (Якутия), в Воронежской, Нижегородской, Орловской, Свердловской и Тверской областях» [72].

Осуществленный анализ сводных отчетов, размещенных на федеральном портале проектов нормативных правовых актов, при проведении оценки регулирующего воздействия показал, что предусмотренные Правилами проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии положения о проведении экспериментов в рамках сводных отчетов отражены:

- обоснование необходимости установления эксперимента — в 5 случаях (55,6%);
- цель проведения эксперимента — в 7 случаях (77,8%);
- срок проведения эксперимента — в 5 случаях (55,6%);
- необходимые для проведения эксперимента материальные и организационно-технические ресурсы — в 2 случаях (22,2%);
- перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых проводится эксперимент, — в 3 случаях (33,3%);
- индикативные показатели, в соответствии с которыми проводится оценка достижения заявленных целей эксперимента по итогам его проведения, — в 1 случае (11,1%).

Проведение экспериментов в сфере цифровых технологий в 2019 г. также характеризуется указанными выше недостатками.

Например, анализ проекта федерального закона «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей» [74] показывает неверное определение существующей пробле-

мы и, как следствие, цели регулирования и способа ее достижения. Как указано в сводном отчете к данному проекту федерального закона, проблемой является «отработка механизмов ведения документов, связанных с работой, в электронном виде в организации без дублирования на бумажном носителе». Однако реально проблемой является не перевод документов, связанных с работой, в электронный вид, а реальная цифровая трансформация — переход от фиксации отдельных юридических фактов на носителях (бумажных или электронных) к системе управления данными о трудовых отношениях. В этом случае реальной целью эксперимента было бы выявление случаев избыточности таких документов, а также выявление избыточных требований нормативных правовых актов, предписывающих ведение таких документов. В данном проекте также отсутствуют индикативные показатели результативности эксперимента [74].

В постановлении Правительства РФ от 03.06.2019 № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах» установлено, что целью эксперимента является обеспечение качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах, задействованных в эксперименте, в объеме, определенном для эксперимента, то есть, по сути, цель эксперимента сводится к его содержанию. При этом какие-либо показатели достижения указанной цели, необходимые для оценки его результативности и эффективности, не определены.

В постановлении Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением» определены уже четыре цели проведения

эксперимента, при этом показатели оценки его эффективности и результативности отсутствуют.

Указанные недостатки правового регулирования сохраняются и в отношении новейших проектов нормативных правовых актов о проведении экспериментов. Например, проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам с участием банков» [75] не содержит положений, регламентирующих порядок мониторинга и контроля проведения экспериментов, индикативных показателей его эффективности и результативности [76].

Выявленные проблемы нормотворчества в сфере проведения экспериментов необходимо учитывать и при разработке проекта федерального закона об экспериментальных правовых режимах.

2.3. ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМАХ: ЧТО ЕЩЕ НУЖНО УЧЕСТЬ

В Российской Федерации правовое регулирование и практика введения «регуляторных песочниц» развиваются в настоящее время в двух направлениях.

Первым направлением является создание и функционирование регулятивной площадки Центрального банка РФ.

Центральным банком РФ в феврале 2018 г. одобрены Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов [78], которые предусматривают в том числе создание регулятивной площадки Банка России.

В апреле 2018 г. на официальном сайте Центрального банка РФ был создан раздел «Регулятивная площадка» [78], а также размещена форма заявки на пилотирование финансового сервиса (технологии) на регулятивной площадке Банка России.

По состоянию на август 2018 г. в Центральный банк РФ было подано 23 заявки на участие в пилотировании [79],

и по состоянию на февраль 2019 г. в пилотировании участвует 15 проектов [80].

В российской научной литературе отмечается перспективность применения «регуляторной песочницы» Центрального банка РФ для выявления правовых ограничений для внедрения цифровых технологий в сфере финансового рынка [81], которые устанавливаются в первую очередь в рамках нормативных правовых актов самого Центрального банка РФ [82]. Вместе с тем полноценное функционирование регулятивной площадки Центрального банка РФ как специального правового режима для проведения экспериментов и выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в сфере финансового рынка требует соответствующих изменений федерального законодательства, определяющего полномочия Центрального банка РФ.

Вторым направлением формирования и развития «регуляторных песочниц» в Российской Федерации является разработка проекта федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

План мероприятий по направлению «Нормативное регулирование» программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденный правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 18.12.2017 № 2), предусматривал целый ряд проектов нормативных правовых актов, связанных с проведением экспериментов в сфере формирования и развития цифровой экономики в Российской Федерации:

- разработку проекта федерального закона в части установления порядка принятия решений уполномоченными органами на основании результатов вычислительных экспериментов взамен натурных испытаний;
- разработку проекта федерального закона и иных нормативных правовых актов на основании проведенных исследований (инвентаризации форм отчетности; инвентаризации сведений, учитываемых в государственных реестрах; воз-

возможности осуществления контрольно-надзорных процедур в электронной форме), необходимых для проведения правовых экспериментов (запуска «регуляторных песочниц»).

Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 № 7, в рамках федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» предусматривает принятие федерального закона, регулирующего вопросы создания и функционирования особых правовых режимов в условиях цифровой экономики («регуляторных песочниц»).

В апреле 2019 г. на федеральном портале проектов нормативных правовых актов Минэкономразвития России для проведения независимой антикоррупционной экспертизы был размещен проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [83].

Проведенный анализ указанного законопроекта [84] показал наличие нормативных коллизий при определении термина «цифровые инновации» с законодательством о науке и научно-технической политике, недостатков при определении механизма введения и реализации экспериментального правового режима, в том числе полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ, оценки эффективности и результативности данных режимов.

В июле 2019 г. на федеральном портале проектов нормативных правовых актов была размещена доработанная версия указанного проекта федерального закона [85], в которой был учтен ряд вышеуказанных замечаний, однако при этом остались нерешенными вопросы оценки эффективности и результативности данных режимов [86].

Редакция указанного законопроекта на момент написания настоящего доклада также вызывает ряд замечаний.

1. В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 3 законопроекта одной из целей ЭПР является *реализация документов стратегического планирования*. При этом действующее законодатель-

ство о стратегическом планировании и соответствующие подзаконные нормативные правовые акты не предусматривают проведения экспериментов или установления ЭПР в рамках их реализации.

Целесообразно предусмотреть в главе 5 законопроекта внесение дополнений в ст. 43–44 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривающих применение ЭПР в рамках реализации документов стратегического планирования.

2. Статья 5 законопроекта, определяющая основы нормативного правового регулирования ЭПР, *не регламентирует*:

- возможные механизмы взаимодействия российских ЭПР и специальных режимов («регулятивных песочниц») ЕАЭС, внедрение которых предусматривается Основными направлениями реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года (решение Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12) и Распоряжением Евразийского межправительственного совета от 27.11.2018 № 17 «О разработке концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза»;
- механизм участия в ЭПР исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в случае осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в случае осуществления ими переданных полномочий органов государственной власти субъектов РФ или самой Российской Федерации;
- механизм регулирования ЭПР муниципальными правовыми актами, при этом, согласно ч. 2 ст. 1 проекта, ЭПР может устанавливаться в отношении предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Целесообразно предусмотреть в ст. 5 законопроекта:

- возможность взаимного присоединения ЭПР в Российской Федерации и специальных режимов («регулятивных песочниц») ЕАЭС в порядке, определенном международным до-

- говором ЕАЭС о специальных режимах («регулятивных песочницах»);
- механизм участия в ЭПР исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в случае осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в случае осуществления ими переданных полномочий органов государственной власти субъектов РФ или самой Российской Федерации;
 - механизм регулирования ЭПР муниципальными правовыми актами.

Соответственно в главе 5 законопроекта целесообразно предусмотреть внесение изменений и дополнений в Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающих соответственно механизм участия в ЭПР исполнительных органов государственной власти субъектов РФ в случае осуществления ими переданных полномочий Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в случае осуществления ими переданных полномочий органов государственной власти субъектов РФ или самой Российской Федерации, а также механизм регулирования ЭПР муниципальными правовыми актами.

3. Статья 10 законопроекта, определяющая условия установления ЭПР, не содержит критериев разграничения классических правовых экспериментов и введения ЭПР.

В частности, ключевое условие введения ЭПР, согласно данной статье, заключается в том, что *общее регулирование, применимое к общественным отношениям в сфере цифровых инноваций, отсутствует либо содержит требования (ограничения, предписания, запреты), при соблюдении которых внедрение цифровых инноваций невозможно или существенно затруднено.*

В связи с этим не ясно, почему установление ЭПР более целесообразно, чем проведение правового эксперимен-

та, разработка общего регулирования или снятие правовых ограничений *в рамках обычного нормотворческого процесса*.

Целесообразно уточнить в ст. 10 законопроекта, что установление ЭПР допускается, если проведение соответствующего правового эксперимента либо разработка или изменение общего правового регулирования в рамках обычного нормотворческого процесса существенно замедлит введение цифровых инноваций.

4. В соответствии с ч. 3 ст. 10 законопроекта в программу ЭПР включаются *требования* к оценке эффективности и результативности экспериментального режима, а согласно ч. 3 ст. 18 законопроекта, уполномоченный орган и организация предпринимательского сообщества готовят сводный аналитический отчет *по показателям, которые содержатся в программе экспериментального режима и в соответствии с которыми проводится оценка эффективности и результативности экспериментального режима*.

Необходимо привести в соответствие ч. 3 ст. 10 и ч. 3 ст. 18 законопроекта, предусмотрев обязательность включения в программу ЭПР показателей оценки эффективности и результативности ЭПР.

В российской научной литературе анализ правовой природы и проблем применения экспериментальных правовых режимов только начинается [87, 88, 89].

В мае 2019 г. Минэкономразвития России разработан и размещен на федеральном портале проектов нормативных правовых актов проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части внедрения механизма установления особого порядка предоставления государственных и муниципальных услуг» [90], который, согласно пояснительной записке, разработан в целях создания правовых условий для внедрения новых принципов предоставления государственных и муниципальных услуг.

Данным законопроектом предлагается дополнить Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»,

являющийся системообразующим актом в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг, положением, закрепляющим возможность установления Правительством РФ особого правового режима предоставления отдельных государственных и муниципальных услуг при соблюдении двух условий:

- целевой направленности указанного особого порядка на оптимизацию предоставления государственных и муниципальных услуг, повышение качества и территориальной доступности их предоставления;
- действие указанного особого порядка ограничено в пространстве и (или) времени.

Согласно пояснительной записке, реализация данного предложения создаст правовые условия для внедрения новых принципов предоставления государственных и муниципальных услуг, в частности проактивного режима, «суперсервисов», реестровой модели, экстерриториальности и др.

Законопроект предусматривает, что актами Правительства РФ может устанавливаться особый порядок предоставления государственных и муниципальных услуг в целях оптимизации порядка предоставления, повышения качества и территориальной доступности при предоставлении государственных и муниципальных услуг в случае, если действие указанных актов ограничено в пространстве и (или) времени. На отношения, возникающие в рамках особого порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, распространяются положения настоящего федерального закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, муниципальных правовых актов в части, не урегулированной актом Правительства РФ, установившим соответствующий особый порядок предоставления государственных и муниципальных услуг.

Вместе с тем указанный законопроект не устанавливает необходимость определения показателей достижения за-

явленных целей, механизма оценки эффективности особых порядков предоставления государственных и муниципальных услуг, а также необходимости разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере.

На основе анализа указанных проектов федеральных законов можно сформулировать следующие предложения по правовому регулированию проведения экспериментов и введения экспериментальных правовых режимов *на федеральном уровне* в Российской Федерации:

- *систематизацию норм об их введении в рамках федеральных законов «Об основах государственного управления» и «О нормативных правовых актах».* Принятие отдельного федерального закона как промежуточный этап регулирования требует также внесения изменений в законодательство об отдельных сферах деятельности, в том числе в законопроекты о контрольно-надзорной [91] и разрешительной [92] деятельности и согласование определения понятия экспериментального правового режима с проектом федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [93];
- определение критериев разграничения условий проведения экспериментов и введения специальных правовых режимов. При этом важно также определить, что *правовые эксперименты* проводятся в целях апробации новой модели правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, а *эксперименты в сфере применения цифровых технологий* как в государственном управлении, так и в иных областях проводятся в целях апробации применения самой технологии и создают для этого соответствующие правовые условия, в том числе приостановление действия отдельных правовых норм;
- обеспечение системной взаимосвязи со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса;
- определение механизмов взаимосвязи национальных экспериментальных правовых режимов и «регулятивных песочниц» ЕАЭС;

- определение методики оценки эффективности и результативности указанных режимов.

При этом *механизм взаимосвязи со стратегическим планированием и юридическим прогнозированием* [94] должен включать:

- определение потребностей в формировании нового правового регулирования при разработке Прогноза научно-технологического развития РФ и иных документов стратегического планирования;
- на основе выявленных потребностей в формировании нового правового регулирования проведение эксперимента или введение специального правового режима для проведения правового эксперимента («регуляторной песочницы») в отношении внедрения и применения новой технологии;
- по итогам проведения правового эксперимента или введения специального правового режима формирование предложений в соответствующие планы нормотворческой деятельности органов государственной власти [95].

Законодательная институционализация экспериментов и экспериментальных правовых режимов *на уровне субъектов РФ* должна предусматривать:

- регулирование на уровне законов субъектов РФ «О нормативных правовых актах»;
- обеспечение взаимосвязи со стратегическим планированием и планированием нормотворческой деятельности в субъекте РФ;
- механизм участия органов субъектов РФ в экспериментальном правовом режиме, если полномочия федерального регулирующего органа переданы субъекту РФ;
- механизм участия органов местного самоуправления в экспериментальном правовом режиме, если полномочия органа власти субъекта РФ переданы органу местного самоуправления.

3. Оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов в российском государственном управлении

3.1. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов: обзор литературы и практики

Новизна концепций «умного регулирования» и активная разработка и внедрение экспериментальных правовых режимов в государственном регулировании в течение последних лет в различных странах мира, прежде всего в рамках реализации программ цифровой трансформации, обуславливают отсутствие единых принятых на международном уровне подходов к оценке результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов.

Имеющаяся зарубежная практика позволяет выделить два основных этапа проведения оценки результативности и эффективности в контексте внедрения экспериментальных правовых режимов:

- предварительную оценку эффективности и результативности, осуществляемую на этапе отбора заявок потенциальных участников (если участие в экспериментальном правовом режи-

- ме предполагает конкурсные процедуры), при этом предметом такой оценки является ожидаемый эффект от проведения конкретного эксперимента;
- оценку эффективности и результативности экспериментального правового режима («регуляторной песочницы») по итогам его завершения, проводимую на основе анализа и обобщения итогов экспериментов, полученных всеми участниками данного режима, либо на регулярной основе в рамках мониторинга эффективности и результативности экспериментального правового режима (при этом в рамках оценки проводится анализ промежуточных результатов экспериментов, находящихся в стадии проведения, и конечных результатов завершенных экспериментов). Данный механизм актуален для большого числа участников, решение о включении которых в специальный правовой режим принимается в разное время (в заявительном порядке либо в обозначенные регулятором сроки) и которые завершают эксперименты в разные сроки.

Например, при анализе заявок фирм на проведение тестирования тех или иных технологий, новых продуктов, услуг, бизнес-моделей в рамках «регуляторных песочниц» в сфере финансовых рынков в странах ЕС используются следующие показатели (критерии):

- охват заявки (в какой степени заявляемая к участию в рамках «песочницы» деятельность связана с оказанием регулируемых финансовых услуг или обеспечивает их оказание на национальном рынке);
- инновационность предложения;
- четкое определение выгод для потребителей (прямых, например связанных с повышением качества взаимодействия, или косвенных, например позволяющих снизить издержки при оказании услуг участниками рынка);
- необходимость тестирования в рамках механизма «регуляторной песочницы» (если предполагаемая деятельность не в полной мере соответствует действующей нормативно-правовой базе, тестирование в рамках «регуляторной песочницы» рассматривается как единственная альтернатива);

– готовность фирмы к проведению тестирования (наличие бизнес-плана, системы управления, контроля операционных и иных рисков) [96].

В целом критерии отбора предложений фирм для применения к ним механизма «регуляторных песочниц» предполагают проведение существенного отбора заявок. В частности, механизм «регуляторной песочницы» не применяется, когда отсутствует обоснование инновационности предлагаемых продуктов и услуг либо в случаях, когда возможна реализация данных инициатив в рамках действующего регулирования. Само тестирование технологий проводится в течение ограниченного периода времени (6–12 месяцев) и не подразумевает постоянного вывода тех или иных подходов из-под действующих требований регуляторов.

Показатели результативности используются и на этапе оценки действенности механизма «регуляторных песочниц» (фактически на этапе оценки результативности и эффективности соответствующего экспериментального правового режима). Так, Служба финансового контроля Великобритании при оценке первых результатов внедрения «регуляторных песочниц» использовала следующие показатели:

- доля фирм, принятых в первую когорту «регуляторной песочницы», завершивших тестирование новых технологий (по оценке службы – 75%);
- доля фирм, принятых в первую когорту «регуляторной песочницы» и завершивших тестирование новых технологий, продолжающих реализацию данных технологий на широком рынке (90%);
- доля фирм, принятых в первую когорту «регуляторной песочницы» и завершивших тестирование новых технологий, изменивших систему управления по итогам тестирования;
- доля фирм, которым было предоставлено ограниченное разрешение на использование новых технологий для проведения тестирования, получивших неограниченное разрешение на применение данных технологий по итогам тестирования;

- доля фирм, принятых в первую когорту, которые получили инвестиции в процессе тестирования технологий (40%);
- количество фирм, подавших заявку на использование механизма «регуляторной песочницы»;
- количество одобренных заявок на использование механизма «регуляторной песочницы»;
- доля проведенных в рамках «регуляторной песочницы» тестов, соответствующих стандартным требованиям регулятора;
- доля фирм, отказавшихся от использования технологии в связи с недостаточным уровнем спроса по итогам тестирования [97].

Как следует из приведенного выше перечня показателей, при оценке механизма «регуляторных песочниц» не ставится задача обеспечить на 100% успешное тестирование технологий, продуктов, услуг и бизнес-моделей. Отказ от использования тестируемой технологии по итогам тестирования — это тоже приемлемый результат.

Важным результатом применения экспериментального правового режима является разработка регулятором адекватных и пропорциональных мер по защите потребителей применительно к новым продуктам и услугам [98], то есть повышение качества регулирования в интересах как поддержки развития инноваций, так и защиты прав и свобод всех участников правоотношений. Следует также отметить, что механизм «регуляторной песочницы», позволяющий тестировать инновации в реальных условиях, рассматривается и как инструмент привлечения инвестиций и развития, в том числе ИТ-отрасли.

В проекте федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» предусматривается, что оценка результативности экспериментального правового режима проводится по итогам его завершения на основании порядка и критериев, определенных на этапе разработки программы данного режима. При этом требования к критериям и показателям проведения такой оценки не определены.

Предусмотрено, что результативность и эффективность экспериментального правового режима могут быть в том числе оценены на основе «сопоставления с аналогичной деятельностью (действиями) вне экспериментального правового режима», однако возможность такой оценки ограничена, поскольку в некоторых случаях база для проведения сопоставления может отсутствовать, а аналогичная деятельность вне экспериментального режима может быть невозможной в силу имеющихся правовых ограничений, для снятия которых в том числе и вводится экспериментальный правовой режим.

Важно отметить, что законопроектом предусмотрены критерии применимости экспериментального правового режима, среди которых есть и требования о наличии и воспроизводимости по крайней мере одного из эффектов: «возникновение новых видов экономической деятельности, расширение состава товаров, работ и услуг, увеличение прибыли от предпринимательской деятельности и снижение издержек предпринимательской деятельности, увеличение удобства потребителей товаров, работ и услуг, повышение эффективности государственного или муниципального управления, в том числе предоставления государственных или муниципальных услуг» [99].

Примечательно, что при этом проведение предварительной оценки эффекта от применения экспериментального правового режима не требуется; не изучается и соразмерность потенциальных издержек и рисков, связанных с применением данного режима, с ожидаемыми выгодами по итогам завершения экспериментального правового режима (в том числе в форме приведенных выше эффектов), как это предусмотрено стандартной методологией оценки регулирующего воздействия, применяемой к государственному регулированию вообще (в России методика оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов утверждена приказом Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290).

В целом вопросы оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов в российской научной литературе пока недостаточно освещены. В части оценки эффективности экспериментальных правовых режимов приводятся некоторые подходы, предложенные Е. А. Куклиной. В частности, на основе технологий картирования бизнес-процессов предлагается использовать показатели, характеризующие эффективность цикла процесса (вероятно, связанную прежде всего со снижением издержек) и сокращение сроков реализации пилотных проектов в рамках «регулятивных песочниц» [100]. Однако следует отметить, что данные показатели не позволяют оценить результативность экспериментальных правовых режимов, в том числе вклад данного механизма в достижение ожидаемых результатов государственной политики в определенной сфере.

В целом современная практика проведения экспериментов в России, а также разрабатываемые подходы к экспериментальным правовым режимам характеризуются отсутствием единых критериев и показателей оценки их результативности и эффективности. В связи с этим представляется необходимой разработка единой методики оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов, вариант которой разработан в рамках настоящего исследования и приводится ниже.

3.2. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

3.2.1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящая методика оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов предназначена для использования при принятии управленческих решений о целесообразности введения экспериментального правового режима; о досрочном прекращении экспери-

ментального правового режима в рамках мониторинга его реализации; о корректировке действующего регулирования (введении нового регулирования) по итогам проведения экспериментов по апробации новых бизнес-процессов и продуктов в рамках экспериментального правового режима.

Методика предназначена для использования уполномоченным органом (органами) по вопросам экспериментальных правовых режимов (для использования при принятии решений о введении, продлении либо досрочном прекращении экспериментального правового режима и принятии решений по совершенствованию действующего регулирования по итогам проведения экспериментов). При проведении оценки на всех этапах уполномоченный орган (органы) с учетом специфики конкретных инициатив по апробации новых бизнес-процессов и продуктов в рамках экспериментальных правовых режимов может (могут) проводить оценку собственными силами либо привлекать внешних экспертов для проведения такой оценки. При привлечении экспертов для проведения оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов должна обеспечиваться независимость таких экспертов, в том числе отсутствие их аффилированности с потенциальными и фактическими участниками экспериментальных правовых режимов.

Методика может использоваться потенциальными и фактическими участниками экспериментальных правовых режимов для оценки целесообразности введения экспериментальных правовых режимов для реализации разрабатываемых ими проектов и инициатив и при проведении самооценки достигнутых промежуточных и окончательных результатов экспериментов. Результаты такой оценки могут быть использованы при проведении оценки уполномоченным органом (органами) по вопросам экспериментальных правовых режимов на соответствующих этапах жизненного цикла экспериментального правового режима.

Методика может быть использована и внешними экспертами, иными заинтересованными лицами, осуществляющими мониторинг и оценку реализации эксперименталь-

ных режимов (в частности, в научных целях). Отдельные положения данной методики (в частности, проведение последующей оценки *ex post*) могут быть использованы для сводной оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов, введенных несколькими уполномоченными органами (регуляторами). Так, если экспериментальные правовые режимы вводились в отношении различных сфер государственного регулирования, в каждой из которых действуют различные уполномоченные органы, использование единой методики позволит оценить результативность и эффективность экспериментальных правовых режимов в целом и сопоставить успешность данной практики в различных сферах государственного регулирования.

Методика носит рамочный характер и потребует соответствующего уточнения после принятия законодательства об экспериментальных правовых режимах.

Целью методики является повышение качества государственного регулирования и создание условий для внедрения инноваций в государственном управлении на основе обоснованного, результативного и эффективного применения механизма экспериментальных правовых режимов.

Для достижения данной цели в рамках методики выделяются три этапа проведения оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов.

Этап 1. Проведение предварительной оценки (оценки *ex ante*) на основе критериев результативности и эффективности при принятии решения о введении экспериментального правового режима (либо распространения действующего экспериментального правового режима на новые пилотные проекты, эксперименты). Одним из вариантов реализации экспериментальных правовых режимов в международной практике является подход, при котором различные участники, тестирующие различные новые технологии, продукты и бизнес-процессы, подключаются к действующему экспериментальному правовому режиму, который адаптируется в зависимости от потребностей конкретных экспериментов.

Такое расширение экспериментального режима может быть регулярным (при конкурсном отборе заявок потенциальных участников с определенной периодичностью) либо заявительным (по мере поступления инициатив от потенциальных участников). Общность данных экспериментов связана со сферой государственного регулирования, в которой реализуется соответствующий экспериментальный правовой режим, при этом приостановление отдельных действующих норм регулирования либо введение новых норм регулирования в отношении участников экспериментального правового режима может определяться адресно в зависимости от потребностей конкретного эксперимента.

Этап 2. Проведение текущей оценки результативности и эффективности в рамках мониторинга реализации экспериментальных правовых режимов. По итогам проведения такой оценки может быть принято решение о досрочном прекращении применения экспериментального правового режима.

Этап 3. Проведение последующей оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов (оценки *ex post*) для принятия решения о внесении изменений в действующее правовое регулирование по итогам проведенных экспериментов.

Общая схема взаимосвязи этапов жизненного цикла экспериментальных правовых режимов, этапов оценки их результативности и эффективности и принимаемых на основе данной оценки решений приведена на рис. 1.

Применение настоящей методики будет способствовать:

- повышению обоснованности принятия решений по введению, продолжению (прекращению) и окончанию реализации экспериментальных правовых режимов;
- повышению результативности экспериментальных правовых режимов, обеспечению их вклада в достижение целей государственной политики в соответствующих сферах государственного регулирования, повышению результативности и эффективности государственного управления;

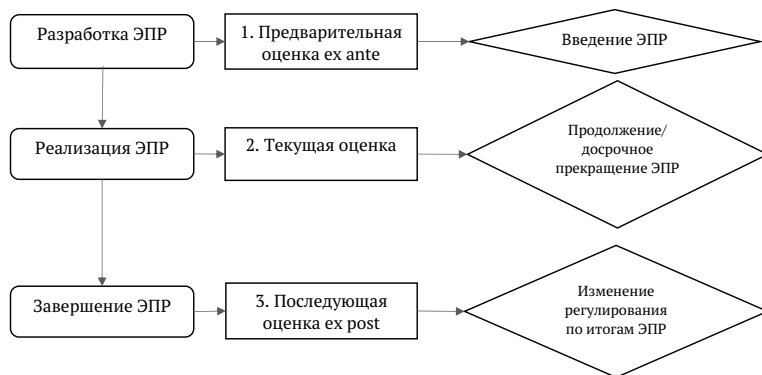


Рис. 1. Оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов в рамках жизненного цикла их реализации

- повышению эффективности применения экспериментальных правовых режимов, оптимизации издержек государства и участников экспериментов;
- снижению рисков причинения ущерба третьим лицам при применении экспериментальных правовых режимов.

3.2.2. Термины и определения

В настоящей методике используются следующие термины и определения:

- результативность экспериментального правового режима – параметр, оценивающий вклад экспериментального правового режима в достижение целей государственной политики и повышения качества (обоснованности, результативности и эффективности) государственного управления в соответствующей сфере;
- эффективность экспериментального правового режима – параметр, оценивающий снижение временных, материальных и (или) иных издержек участников экспериментально-го правового режима и регулятора (регуляторов).

3.2.3. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Предварительная оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов проводится соответствующим уполномоченным органом по вопросам экспериментальных правовых режимов на основе информации о планируемых экспериментах, предоставляемой потенциальными участниками экспериментальных правовых режимов в составе заявок таких участников.

Предварительная оценка проводится только в отношении экспериментальных правовых режимов, предусматривающих проведение экспериментов по тестированию технологий и (или) бизнес-процессов, апробация и внедрение которых невозможны в соответствии с действующими требованиями нормативной правовой базы либо приведут к необоснованно длительным срокам реализации экспериментов, нивелирующим ожидаемый положительный эффект от их реализации. При этом введение экспериментальных правовых режимов, предусматривающее возможность приостановления действия отдельных норм, установленных нормативными правовыми актами, должно позволять провести тестирование технологии (бизнес-процесса) в реальных условиях. Не удовлетворяющие данным требованиям инициативы (эксперименты) не рассматриваются для введения экспериментальных правовых режимов.

На этапе предварительной оценки используются следующие критерии эффективности и результативности экспериментального правового режима:

- 1) соответствие предлагаемых экспериментов (по внедрению инновационных технологий, бизнес-процессов, апробируемых в рамках экспериментального правового режима) целям реализации государственной политики в соответствующей сфере, в том числе наличие (отсутствие) количественно определенного прямого или косвенного влияния

- введения экспериментального правового режима на достижение целей государственной политики;
- 2) влияние предлагаемых экспериментов (инновационных технологий, бизнес-процессов, апробируемых в рамках экспериментального правового режима) на повышение качества (обоснованности, результативности и эффективности) государственного управления в сфере введения экспериментального правового режима, в том числе наличие (отсутствие) количественной оценки такого влияния;
 - 3) предполагаемый эффект для производителей и потребителей продукции: наличие количественно определенных прямых и (или) косвенных выгод от внедрения апробируемой в условиях применения экспериментального правового режима технологии (бизнес-процесса) для производителей и потребителей продукции (товаров, работ, услуг), в том числе снижение себестоимости продукции при сохранении ее качества, повышение качества продукции при сохранении ее стоимости, создание принципиально новой продукции, не имеющей аналогов на мировом рынке, либо возможности замещения импортируемой продукции, снижение административных издержек;
 - 4) инновационность предлагаемой к тестированию технологии (бизнес-процесса), в том числе ее ориентация на внедрение прорывных цифровых технологий, приоритетных направлений развития науки, технологий и техники (в соответствии с Прогнозом научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 03.01.2014), иными стратегическими документами в области научно-технологического развития);
 - 5) масштабируемость тестируемых в условиях экспериментального правового режима технических и технологических решений, возможность использования результатов проведения экспериментов для совершенствования регулирования (разработки нового регулирования) в соответствующих сферах;
 - 6) готовность участников к проведению эксперимента (предполагается, что тестирование технологий (бизнес-процессов) может быть начато в течение 1–3 месяцев с даты при-

- нятия решения о проведении эксперимента и введении экспериментального правового режима);
- 7) качество управления рисками, связанными с введением экспериментального правового режима.

По каждому критерию проводится балльная оценка от 0 баллов (полностью не соответствует критерию) до 5 баллов. Характеристика и требования к значениям критериев предварительной оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов приведены в таблице Приложения А.

Если по результатам балльной оценки по критериям результативности и эффективности 1, 2, 3 или 6 значение критерия составило 0 баллов, введение экспериментального правового режима является нецелесообразным.

По итогам балльной оценки рассчитывается показатель интегральной предварительной оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов по формуле:

$$I_o = \sum p_i \times k_i,$$

где p_i — балльная оценка эффективности и результативности экспериментального правового режима по i -му критерию;

k_i — удельный вес i -го критерия в интегральной предварительной оценке результативности и эффективности, значения которого приведены в табл. 3.

В случае если интегральная предварительная оценка результативности и эффективности экспериментального правового режима составляет менее 2 баллов (включительно), рекомендуется принять решение об отказе в введении такого экспериментального правового режима.

Если предварительная оценка результативности и эффективности экспериментального правового режима составляет от 2 до 3,5 балла (включительно), рекомендуется провести дополнительные исследования по вопросам оценки результативности и эффективности предлагаемых экспериментов, а в случае отсутствия достаточной информации — предполо-

Таблица 3. Удельный вес критериев предварительной оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов

№ п/п	Наименование критерия (p_j)	Удельный вес критерия (k_j)	Пороговое значение для критерия
1	Соответствие целям государственной политики	0,15	1
2	Влияние на повышение качества государственного управления	0,15	1
3	Предполагаемый эффект для производителей и потребителей продукции	0,20	1
4	Инновационность предлагаемой к тестированию технологии (бизнес-процесса)	0,10	Нет
5	Масштабируемость тестируемых технологий и бизнес-процессов, возможность разработки регулирования по итогам ЭПР	0,15	Нет
6	Готовность к проведению тестирования	0,15	1
7	Качество управления рисками	0,10	Нет

треть проведение расширенной текущей оценки результативности и эффективности экспериментального правового режима на этапе его реализации (что может предусматривать, в частности, проведение на этапе тестирования специальных исследований, направленных на сбор данных о затратах и выгодах от внедрения тестируемой технологии (бизнес-процесса) для всех участников).

Если предварительная оценка результативности и эффективности экспериментального правового режима превышает 3,5 балла, такой экспериментальный правовой режим рекомендуется к внедрению.

3.2.4. ТЕКУЩАЯ ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Текущая оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов проводится уполномоченным органом (органами) по вопросам экспериментальных правовых режимов в рамках мониторинга их реализации. Информационной базой для проведения оценки являются данные, представляемые участниками экспериментальных правовых режимов в уполномоченный орган (органы) о степени реализации плана тестирования технологий (бизнес-процессов) (степени реализации программы проведения экспериментального правового режима). Периодичность текущей оценки результативности и эффективности экспериментального правового режима определяется на этапе принятия решения о его введении с учетом специфики конкретных экспериментов и сроков введения экспериментального правового режима. Минимальная периодичность для проведения такой оценки — один раз в шесть месяцев.

На этапе текущей оценки результативности и эффективности используются следующие критерии:

- 1) соответствие полученных промежуточных результатов экспериментов запланированным в плане проведения те-

- стирования (программе экспериментального правового режима);
- 2) соответствие сроков реализации мероприятий в рамках экспериментов запланированным в плане проведения тестирования (программе экспериментального правового режима);
 - 3) наличие фактов причинения вреда (ущерба) в связи с введением экспериментального правового режима.

Для оценки по указанным критериям используются показатели, приведенные в табл. 4. Если фактическое значение хотя бы одного из данных показателей не соответствует требованиям к пороговым значениям, в обязательном порядке рассматривается вопрос о досрочном прекращении экспериментального правового режима.

Если на этапе предварительной оценки результативности и эффективности экспериментального правового режима интегральная оценка составила от 2 до 3,5 (включительно) балла, в рамках текущей оценки по итогам сбора дополнительных данных проводится также повторная оценка по критериям, приведенным в разделе 3.2.5 настоящей методики. Если по итогам такой оценки интегральная оценка экспериментального правового режима ниже 3,5 балла, рассматривается вопрос о целесообразности досрочного прекращения экспериментального правового режима.

3.2.5. Последующая оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов (оценка *EX POST*)

Последующая оценка результативности и эффективности экспериментального правового режима осуществляется на основе данных, представляемых уполномоченному органу участниками экспериментов по итогам их завершения. Последующая оценка результативности и эффективности досрочно прекращенного экспериментального правового режима не проводится.

Таблица 4. Критерии и показатели эффективности и результативности для текущей оценки экспериментальных правовых режимов и их пороговые значения

Наименование критерия	Наименование показателя	Пороговое значение показателя для принятия решения о прекращении экспериментального правового режима
1. Соответствие полученных промежуточных результатов экспериментов запланированным в плане проведения тестирования (программе экспериментального правового режима)	Доля фактически полученных промежуточных результатов в общем числе запланированных к получению промежуточных результатов в рамках экспериментального правового режима на отчетную дату, %	Менее 50%
2. Соответствие сроков реализации мероприятий в рамках экспериментов запланированным в плане проведения тестирования (программе экспериментального правового режима)	Доля выполненных (выполняемых) в срок мероприятий в рамках экспериментов в общем числе запланированных к выполнению в рамках экспериментального правового режима на отчетную дату, %	Менее 50%
3. Наличие фактов причинения вреда (ущерба) третьим лицам в связи с введением экспериментального правового режима	Количество фактов причинения вреда (ущерба) третьим лицам в связи с введением экспериментального правового режима (приостановлением действия требований нормативных правовых актов)	1 и более (либо частота случаев причинения вреда превышает аналогичный показатель для деятельности вне ЭПР)

При проведении последующей оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов используются следующие критерии и показатели¹:

1. Конечные эффекты введения экспериментального правового режима (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке — 40%).

Вклад в достижение стратегических целей государственной политики:

- доля проектов, успешно прошедших тестирование в рамках экспериментального правового режима и выведенных по его итогам на рынок Российской Федерации и (или) третьих государств, от общего числа проектов, по которым завершено тестирование технологий (бизнес-процессов) в рамках экспериментального правового режима;
- оценка вклада экспериментального правового режима в достижение стратегических целей государственной политики (балльная оценка).

Вклад в повышение качества государственного управления:

- повышение удовлетворенности граждан качеством оказания государственных и муниципальных услуг по итогам экспериментального правового режима;
- снижение частоты и масштабов причинения вреда охраняемым законом ценностям по итогам экспериментального правового режима;
- снижение административных издержек и экономия бюджетных расходов и трудозатрат по итогам экспериментального правового режима².

¹ Предлагаемый перечень критериев и показателей носит рамочный характер и подлежит коррекции на этапе принятия решения о введении экспериментального правового режима с учетом его специфики. На данном этапе в отношении каждого эксперимента (группы экспериментов в рамках одного экспериментального правового режима) определяется перечень показателей результативности и эффективности, их целевых значений по итогам проведения экспериментов и методик расчета показателей (включая источники данных).

² Показатель может быть рассчитан как разница между уровнем соответствующих издержек без использования бизнес-процессов и технологий, апробируемых в рамках экспериментального правового режима,

Наличие положительного эффекта для производителей и потребителей продукции:

- доля проектов, участвующих в экспериментальном правовом режиме и получивших инвестиции на этапе тестирования технологий (бизнес-процессов), от общего числа проектов, участвующих в экспериментальном правовом режиме (показатель используется, если в рамках экспериментального правового режима проводилось тестирование технологий (бизнес-процессов), предназначенных для внедрения в коммерческом секторе);
- удовлетворенность потребителей качеством продукции в соответствующей сфере;
- снижение издержек участников экспериментального правового режима в результате тестирования технологий (бизнес-процессов);
- доля проектов, успешно прошедших тестирование в рамках экспериментального правового режима, в общем числе проектов, допущенных к участию в экспериментальном правовом режиме.

2. Востребованность экспериментального правового режима (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке — 10%); критерий используется для оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов, предусматривающих конкурсный отбор участников и (или) проектов (экспериментов):

и по итогам проведенного эксперимента. Например, при проведении в рамках ЭПР тестирования технологий, связанных с внедрением электронных трудовых книжек, административные издержки участников эксперимента изменятся: сократятся затраты, связанные с приобретением бланков трудовых книжек и двойным учетом кадров в электронном и бумажном виде, однако возникнут новые издержки, связанные с внедрением ЭЦП для целей кадрового учета в организации. Данное изменение может повлечь и изменение трудозатрат в государственном секторе (например, в ПФР) в связи с изменением частоты обращений граждан и организаций за информацией, необходимой для подтверждения стажа. Сопоставление данных, полученных в рамках проведения эксперимента, с данными об аналогичном уровне издержек до проведения эксперимента позволит рассчитать показатели снижения административных издержек.

- оценка административных издержек заявителей, связанных с участием в проведении экспериментального правового режима;
- количество участников экспериментального правового режима.

3. Конкурентность доступа к участию в проведении экспериментального правового режима (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке — 10%); критерий используется для оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов, предусматривающих конкурсный отбор участников и (или) проектов (экспериментов):

- доля проектов, допущенных к участию в проведении экспериментального правового режима, от общего числа проектов, заявленных к такому участию;
- оценка барьеров и ограничений доступа к проведению экспериментального правового режима исходя из требований, устанавливаемых к их участникам.

4. Инновационность апробируемых в рамках экспериментального правового режима технологий (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке — 10%):

- количество заявок на участие в тестировании цифровых технологий в формате экспериментального правового режима в разрезе прорывных цифровых технологий, других приоритетных направлений развития науки, технологий и техники (показатель используется для оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов, предусматривающих конкурсный отбор участников и (или) проектов (экспериментов));
- количество проектов, допущенных к участию в формате экспериментального правового режима, в разрезе прорывных цифровых технологий, других приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, применение которых для тех или иных целей тестируется;
- количество проектов, успешно завершивших тестирование цифровых технологий в рамках экспериментального пра-

вового режима, в разрезе прорывных цифровых технологий, приоритетных направлений развития науки, технологий и техники, применение которых для тех или иных целей тестируется;

- оценка фактического использования экспериментального правового режима для отработки инноваций (в том числе соотношение количества и состава предусматривающих инновации проектов, реализованных с использованием экспериментального правового режима и без его использования).

5. Регулятивный эффект экспериментального правового режима (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке – 10%):

- количество нормотворческих предложений о внесении изменений в действующее регулирование и (или) о разработке новых мер регулирования, направленных на ликвидацию системных барьеров цифровой трансформации государственного управления, экономики и социальной сферы, внедрения иных передовых технологий, разработанных и принятых по итогам экспериментального правового режима.

6. Своевременность проведения экспериментального правового режима (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке – 10%):

- фактический средний срок рассмотрения заявок на участие проектов в тестировании технологий (бизнес-процессов) в рамках экспериментального правового режима (мес.);
- доля проектов, по которым тестирование было проведено в соответствии с запланированными сроками, в общем числе проектов, по которым предусмотрено тестирование технологий (бизнес-процессов) в рамках экспериментального правового режима (мес.);
- фактический средний срок принятия решений по обеспечению внедрения технологий (бизнес-процессов) по итогам тестирования в формате экспериментального правового режима (срок между завершением тестирования и выхо-

дом на рынок Российской Федерации и (или) третьих государств) (мес.).

7. Качество управления рисками реализации мероприятий в рамках экспериментального правового режима (рекомендуемый удельный вес группы показателей в общей оценке — 10%):

- количество случаев причинения вреда (ущерба) третьим лицам в связи с приостановлением действия норм регулирования в отношении участников экспериментального правового режима, зафиксированное по результатам мониторинга и контроля со стороны регулирующего органа.

Последующая оценка результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов осуществляется на основе сопоставления плановых значений показателей (устанавливаемых на этапе принятия решения о введении экспериментального правового режима) и фактических значений показателей и расчета степени достижения показателей с учетом желаемой тенденции изменения их значений.

Так, для показателей, желаемой тенденцией развития которых является увеличение значений, при расчете степени их достижения используется формула:

$$S_j = \frac{p_{aj}}{p_{pj}} \times 100\%,$$

где p_{aj} — фактическое значение j -того показателя по итогам экспериментального правового режима, p_{pj} — плановое значение j -того показателя по итогам экспериментального правового режима.

Для показателей, желаемой тенденцией развития которых является снижение значений, используется формула:

$$S_j = \frac{p_{pj}}{p_{aj}} \times 100\%.$$

Поскольку некоторые приведенные выше показатели могут быть использованы для оценки экспериментальных правовых режимов, предполагающих отбор участников

на конкурсной основе либо внедрение технологий (бизнес-процессов) в коммерческом секторе, конечный состав показателей определяется на этапе принятия решения о введении экспериментального правового режима.

После расчета степени достижения целевых значений показателей результативности и эффективности проводится расчет средней степени их достижения в разрезе критериев и подкритериев оценки по формуле:

$$S_i = \frac{\sum_{j=1}^n S_j}{n},$$

где S_i — степень достижения целевых значений показателей результативности и эффективности экспериментального правового режима по i -тому критерию (подкритерию) оценки;

s_j — степень достижения целевого значения j -того показателя, включенного в состав i -того критерия (подкритерия) оценки;

n — число показателей, включенных в состав i -того критерия (подкритерия) оценки.

При этом для целей расчета, если степень достижения показателя превышает 100%, она принимается равной 100%.

Интегральный показатель последующей оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов рассчитывается исходя из степени достижения целевых значений показателей результативности и эффективности экспериментального правового режима по каждому критерию и удельных весов групп показателей (k_i), значения которых определяются на этапе введения экспериментального правового режима и в сумме должны составлять 100%.

Для расчета интегрального показателя последующей оценки результативности и эффективности экспериментального правового режима используется формула:

$$I_f = \sum S_i \times k_i,$$

где S_i — степень достижения целевых значений показателей эффективности и результативности экспериментального правового режима по i -му критерию (подкритерию);

k_i — удельный вес i -го критерия (подкритерия) в интегральной последующей оценке результативности и эффективности экспериментального правового режима.

Интегральная оценка может принимать значения от 0 до 100%.

Успешной признается практика введения экспериментального правового режима, интегральная оценка которого составляет не менее 70%. Результаты такого экспериментального правового режима рекомендуются к внедрению.

Если значение интегральной оценки составляет от 50 до 70%, уполномоченный орган по вопросам экспериментальных правовых режимов разрабатывает предложения по повышению эффективности и результативности использования результатов данных режимов и (или) совершенствованию практики использования данного механизма (в зависимости от того, по каким показателям наблюдается наиболее существенное недостижение их целевых значений).

Если значение интегральной оценки ниже 50%, итоги экспериментального правового режима оцениваются неудовлетворительно.

Заключение

Применение экспериментов и экспериментальных правовых режимов является перспективным инструментом совершенствования и реформирования, модернизации государственного управления в условиях развития цифровых технологий и может существенно способствовать его цифровизации и цифровой трансформации. Но такое применение не должно сводиться к «экспериментам ради экспериментов», без надлежащей связи со стратегическим планированием, планированием нормотворческого процесса и оценкой эффективности самих экспериментов и режимов.

Систематизация правового регулирования проведения экспериментов в зарубежных странах показывает, что при принятии решения о проведении эксперимента определяются цель проведения эксперимента, срок проведения эксперимента, территория его проведения или круг субъектов, в отношении которых он проводится, содержание самого эксперимента, в том числе изменение полномочий органов власти, порядок определения и (или) анализа итогов проведения эксперимента и необходимость

разработки предложений по учету его результатов в государственном управлении и правовом регулировании, которое может выражаться в том числе в распространении апробированного регулирования на всю территорию государства или всех субъектов соответствующих общественных отношений. Традиционные специальные правовые режимы для осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности (свободные и особые экономические зоны) не позволяют проводить эксперименты, связанные с формированием нового правового регулирования для применения цифровых технологий; это возможно только в рамках специальных зон, ориентированных именно на проведение экспериментов и введение экспериментального правового регулирования и предусматривающих соответствующий механизм проведения экспериментов, включая его сроки, порядок оценки эффективности и последующего распространения на всю территорию государства (Республика Беларусь, Япония).

«Регуляторные песочницы» как специальный правовой режим для проведения экспериментов (экспериментальный правовой режим) в странах ОЭСР рассматривается как один из ключевых инструментов для совершенствования государственного регулирования в сферах активного развития технологий, в том числе цифровых, сфера применения «песочниц» расширяется от исключительно финансового рынка к иным сферам применения цифровых технологий. В документах международных организаций (ОЭСР, Международный союз электросвязи) рекомендация о применении «регуляторных песочниц» является одной из ключевых для государственного регулирования. Перспективность применения экспериментальных правовых режимов обусловлена более высокой скоростью и гибкостью проведения экспериментов (в рамках введенного специального правового режима) по сравнению с использовавшимся ранее экспериментальным законодательством (в этом случае для каждого эксперимента принимается отдельный закон).

При этом выявлена корреляция между внедрением «регуляторных песочниц» и позициями стран, их внедривших,

в международных рейтингах развития информационного общества, электронного правительства.

В результате проведенного анализа подтверждена исследовательская гипотеза о том, что существующие в настоящее время в Российской Федерации специальные и особые правовые режимы не ориентированы на оценку рисков применения новых технологий, выявление и устранение существующих правовых ограничений для развития новых технологий, формирование нового правового регулирования для развития новых технологий. Вместе с тем проведенный анализ федерального законодательства показывает, что возможность определения изъятий из действующего правового регулирования, в том числе возможность приостановления общего порядка правового регулирования, изменение полномочий отдельных органов государственной власти и (или) местного самоуправления, имеется только на уровне федеральных законов, что необходимо учитывать при разработке законодательства об экспериментальных правовых режимах.

Анализ и систематизация правового регулирования и практик проведения правовых экспериментов в Российской Федерации показывают, что в 24 федеральных законах и проектах федеральных законов, которыми предусматривалось проведение эксперимента в Российской Федерации, цели были определены в 3 случаях (12,5%), показатели достижения цели — в 0 случаях (0%), механизм оценки эффективности — в 7 случаях (29,1%). При этом разработка по итогам проведения экспериментов предложений по совершенствованию (изменению, дополнению законодательства) предусматривалась в 7 случаях (29,1%). Из 24 внесенных в Государственную думу проектов федеральных законов о проведении экспериментов в 1994–2019 гг. приняты только 8, что составляет 33,3%.

На основе проведенного анализа указов Президента РФ выявлено, что цель проведения экспериментов определена в 8 из 9 указов Президента РФ о проведении экспериментов за 1991–2019 гг. (88,8%), показатели достижения цели — в 1 (11,1%), механизм оценки эффективности — в 3 (33,3%),

необходимость разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере — в 3 указах (33,3%).

На основе проведенного анализа выявлено, что цель проведения экспериментов определена в 35 из 45 постановлений Правительства РФ о проведении экспериментов (77,8%), показатели достижения цели — в 0 (0%), механизм оценки эффективности — в 34 (75,5%), необходимость разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере — в 7 постановлениях (15,5%). При этом механизм оценки эффективности сводится к представлению федеральными органами исполнительной власти доклада о результатах эксперимента без каких-либо заранее определенных показателей достижения заявленных целей.

В результате проведенного анализа подтверждена гипотеза об общей фрагментарности правового регулирования специальных правовых режимов и экспериментов — в Российской Федерации они вводятся как федеральными законами, так и постановлениями Правительства РФ, при этом полный управленческий цикл, включающий стадии проектирования экспериментов, его подготовки, проведения, оценки эффективности, не реализуется, отсутствует взаимосвязь со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса.

Проведенный анализ практики регулятивной площадки Центрального банка РФ показал, что ее полноценное функционирование как специального правового режима для проведения экспериментов и выявления правовых ограничений для применения цифровых технологий в сфере финансового рынка требует соответствующих изменений федерального законодательства, определяющего полномочия Центрального банка РФ.

Предлагаемая модель правового регулирования проведения экспериментов и введения экспериментальных

правовых режимов на федеральном уровне в Российской Федерации должна включать:

- систематизацию норм об их введении в рамках федеральных законов, системно регулирующих организацию государственного управления [1, 2] и нормотворчество [3]. Принятие отдельного федерального закона как промежуточный этап регулирования требует также внесения изменений в законодательство об отдельных сферах деятельности, в том числе в законопроекты о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности и согласование определения понятия экспериментального правового режима с проектом федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»;
- определение критериев разграничения условий проведения экспериментов и введения специальных правовых режимов;
- обеспечение системной взаимосвязи со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса;
- определение механизмов взаимосвязи национальных экспериментальных правовых режимов и «регулятивных песочниц» ЕАЭС;
- определение методики оценки эффективности и результативности указанных режимов.

Целью такой методики является повышение качества государственного регулирования и создание условий для внедрения инноваций в государственном управлении на основе обоснованного, результативного и эффективного применения механизма экспериментальных правовых режимов. Методика предполагает интеграцию процедур оценки в жизненный цикл экспериментального правового режима на основе проведения предварительной оценки (для обоснования принятия решения о введении экспериментального правового режима), текущей оценки в рамках его мониторинга и последующей оценки по завершении экспериментального правового режима. При проведении оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых ре-

жимов на всех этапах жизненного цикла соблюдаются преемственность подходов к критериям оценки и адаптация конкретных методов оценки к потребностям в принятии конкретных управленческих решений.

Список литературы

1. Южаков В.Н., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Предложения по проекту федерального закона об основах государственного управления в Российской Федерации. М., 2016. URL: <https://ssrn.com/abstract=2782426>.
2. Южаков В.Н., Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В., Добролюбова Е.И. Предложения по разработке проекта закона об основах качественного государственного управления как главного средства модернизации и систематизации административного законодательства // Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления). М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2018. С. 233–251.
3. О нормативных правовых актах в Российской Федерации (инициативный проект федерального закона). 5-е изд., перераб. и доп. / рук. авт. кол. Т.Я. Хабриева, Ю.А. Тихомиров. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2019.
4. Регулятивная площадка. URL: http://www.cbr.ru/fintech/regulatory_platform/.

5. Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_328854/.
6. Южаков В. Н., Ефремов А. А. Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий // Российское право: образование, практика, наука. 2017. № 5 (101). С. 62–69.
7. Южаков В. Н., Талапина Э. В., Ефремов А. А. Правовые ограничения для использования прорывных цифровых технологий в государственном управлении // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2018. Т. 5. № 3. С. 235–247.
8. Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Ефремов А. А., Ключкова Е. Н., Талапина Э. В., Старцев Я. Ю. Цифровое будущее государственного управления по результатам. М., 2019. С. 89–90.
9. Bouwman R., Grimmelikhuijsen S. Experimental public administration from 1992 to 2014: A systematic literature review and ways forward // International Journal of Public Sector Management. 2016. Vol. 29. Issue: 2. P. 110–131. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-07-2015-0129>.
10. Van Gestel, R., van Dijck G. Better Regulation through Experimental Legislation // European Public Law 2011. No. 17 (3). P. 539–553.
11. Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoy-eksperiment-i-razvitie-prava>.
12. State of Kansas, Appellee, v. Michael A. Schmidt, Appellant. 2016. URL: <https://caselaw.findlaw.com/ks-court-of-appeals/1757881.html>.
13. New State Ice Co. v. Liebmann. 1932. URL: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/285/262.html>.
14. Трощинский П. В. Правовая система Китайской Народной Республики: становление, развитие и характерные осо-

- бенности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2015. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovaya-sistema-kitayskoy-narodnoy-respubliki-stanovlenie-razvitie-i-harakternye-osobennosti>.
15. Неучева М.Ю. Зарубежный опыт функционирования особых экономических зон // Проблемы современной экономики. 2010. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-funktsionirovaniya-osobyh-ekonomicheskikh-zon>.
 16. Иванов С.А. Особые экономические зоны в Китае: уроки для дальневосточной политики // Россия и АТР. 2014. № 4 (86). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobyie-ekonomicheskie-zony-v-kitae-uroki-dlya-dalnevostochnoy-politiki>.
 17. Портяков В.Я. Научная литература КНР о специальных экономических зонах страны // Россия и АТР. 2018. № 3 (101). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchnaya-literatura-knr-o-spetsialnyh-ekonomicheskikh-zonah-strany>.
 18. Философова Т.Г., Банникова Л.С. Типология форм и моделей организации инновационной деятельности: опыт зарубежных стран // Экономика в промышленности. 2012. № (3) С. 3–10. <https://doi.org/10.17073/2072-1633-2012-3-3-10>.
 19. Закон Республики Армения от 18 июня 2011 г. № ЗР-193 «О свободных экономических зонах». URL: <https://www.arlis.am/DocumentView.aspx?docid=82103>.
 20. Закон Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 213-З «О свободных экономических зонах». URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H19800213>.
 21. Парк высоких технологий Беларусь. URL: <http://park.by/>.
 22. Декрет Президента Республики Беларусь от 21.12.2017 № 8 «О развитии цифровой экономики». URL: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/dekret-8-ot-21-dekabrja-2017-g-17716/.
 23. Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В., Цыганков Д.Б., Шклярчук М.С. Регуляторная политика в России:

- основные тенденции и архитектура будущего / рук. авт. кол. Д.Б. Цыганков. Центр стратегических разработок. М., 2018.
24. Yashiro N. Regulatory Coherence: The Case of Japan. 2016. URL: <http://www.eria.org/ERIA-DP-2016-16.pdf>.
 25. Достов В.Л., Шуст П.М., Леонова А.В. Внедрение «регулятивных песочниц» на финансовом рынке Великобритании — первый опыт // Ученые записки Международного банковского института. 2017. № 22. С. 103–114.
 26. Мировой опыт использования регулятивной площадки и предложения по ее внедрению в Банке России. 2017. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/36015/mp_n.pdf.
 27. FinTech Regulatory Sandbox. URL: <http://www.mas.gov.sg/Singapore-Financial-Centre/Smart-Financial-Centre/FinTech-Regulatory-Sandbox.aspx>.
 28. Fintech Regulatory Sandbox Guidelines. 2018. URL: <http://www.mas.gov.sg/~media/Smart%20Financial%20Centre/Sandbox/FinTech%20Regulatory%20Sandbox%20Guidelines%2019Feb2018.pdf>.
 29. MAS Proposes New Regulatory Sandbox with Fast-Track Approvals. 2018. URL: <http://www.mas.gov.sg/News-and-Publications/Media-Releases/2018/MAS-Proposes-New-Regulatory-Sandbox-with-FastTrack-Approvals.aspx>.
 30. Fintech regulatory sandbox. URL: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/fintech-regulatory-sandbox/>.
 31. Enhanced Regulatory Sandbox. 2017. URL: <https://treasury.gov.au/consultation/c2017-t230052>.
 32. CSA Regulatory Sandbox. 2017. URL: https://www.securities-administrators.ca/industry_resources.aspx?id=1588.
 33. CSA Regulatory Sandbox. 2019. URL: https://www.securities-administrators.ca/industry_resources.aspx?id=1626.
 34. Ефремов А.А. Экспериментальные правовые режимы для цифровых инноваций: зарубежный опыт и российские перспективы // Информационное право. 2019. № 3. С. 21–23.

35. OECD Technology and innovation in the insurance sector (2017). <https://www.oecd.org/pensions/Technology-and-innovation-in-the-insurance-sector.pdf>.
36. OECD Maintaining competitive conditions in the era of digitalization. OECD report to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors, July 2018. (2018). <http://www.oecd.org/g20/Maintaining-competitive-conditions-in-era-of-digitalisation-OECD.pdf>.
37. ITU GSR-18 Best Practice Guidelines On New Regulatory Frontiers To Achieve Digital Transformation (2018). https://www.itu.int/net4/ITU-D/CDS/GSR/2018/documents/Guidelines/GSR-18_BPG_Final-E.PDF.
38. Joint Report on Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs. URL: <https://eba.europa.eu/documents/10180/2545547/JC+2018+74+Joint+Report+on+Regulatory+Sandboxes+and+Innovation+Hubs.pdf>.
39. Цифровая повестка ЕАЭС. 2016–2019–2025. М.: Евразийская экономическая комиссия, 2019. С. 136–138.
40. Yefremov A. Regulatory Competition in the Digital Economy of the Eurasian Economic Union // From Policy Design to Policy Practice. e-Proceedings of the 27th NISPAcee Annual Conference. May 24–26, 2019 Prague, Czech Republic. <https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/e-proceedings-NISPAcee-Conference-2019.html>.
41. Сафаров Р. А. Социальный эксперимент и проблемы государства и права // Советское государство и право. 1964. № 10. С. 16–21.
42. Лазарев В. В. К вопросу о понятии и пределах эксперимента в области государства и права // Правоведение. 1966. № 1. С. 17–23.
43. Смирнов О. В. Социально-правовой эксперимент и регулирование общественных отношений // Советское государство и право. 1973. № 11. С. 21–28.
44. Никитинский В. И. Значение эксперимента в нормотворческой деятельности // Советское государство и право. 1967. № 6. С. 27–33.

45. Шемелин А. В., Путренко Е. В. Государственный эксперимент как фактор совершенствования государственного управления. Международный опыт // Вестник ЗабГУ. 2014. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvennyu-eksperiment-kak-faktor-sovershenstvovaniya-gosudarstvennogo-upravleniya-mezhdunarodnyu-opyt>.
46. Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИНФРА-М, 2015.
47. Фатьянов И. В. Правотворческий эксперимент в России как метод правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2015. С. 15.
48. Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. URL: <https://www.dissercat.com/content/pravovoi-eksperiment-v-sovremennoi-rossii-problemy-effektivnosti>.
49. Анисимов А. П. Правовой эксперимент в земельном праве: вопросы теории // Аграрное и земельное право. 2016. № 10 (142). С. 4–10.
50. Дидикин А. Б. Конституционно-правовой эксперимент в Республике Казахстан: формирование финансового центра с иностранной юрисдикцией // Правовые проблемы укрепления российской государственности: сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции, 2016. С. 119–120.
51. Андреева Л. А. Особенности правового эксперимента в сфере налогообложения // Вопросы современной юриспруденции. 2017. № 5 (66). С. 77–89.
52. Еременко В. И. К вопросу о проведении эксперимента по маркировке лекарственных препаратов // Изобретательство. 2017. Т. 17. № 6. С. 1–6.
53. Зорина О. О. Правовой эксперимент в сфере социально-трудовых отношений: проблемы реализации // Трудовое право в России и за рубежом. 2017. № 2. С. 12–15.

54. Загайнова Г.Г. Оказание бесплатной юридической помощи — вид конституционно-правового эксперимента в сфере прав человека // Образование. Наука. Научные кадры. 2018. № 3. С. 44–48.
55. Мархгейм М.В. Эксперимент: горизонты правосознания // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития. Материалы международной научно-теоретической конференции — V Международные «Мальцевские чтения» — памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, д-ра юрид. наук, профессора Г.И. Мальцева / отв. ред. М.В. Мархгейм. 2018. С. 46–50.
56. Тепляшин П.В. Правовой эксперимент в сфере исполнения уголовных наказаний: теоретические основы // Вестник Омского университета. Серия: Право. 2018. № 4 (57). С. 150–155.
57. Фатьянов И.В. К вопросу о правовой оценке правотворческого эксперимента по деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг // Вестник Томского государственного университета. 2019. № 439. С. 216–220.
58. Путренко А.Н., Путренко Е.В. Место эксперимента в государственной политике // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 9. С. 24–29.
59. Загайнова Г.Г. Формализация эксперимента в России: межотраслевой подход // Право и государство: теория и практика. 2019. № 6 (174). С. 57–61.
60. Загайнова Г.Г. Свободная экономическая зона как правовой эксперимент в развитии территорий Республики Крым и города федерального значения Севастополя // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития. Материалы международной научно-теоретической конференции — V Международные «Мальцевские чтения» — памяти заслуженного деятеля науки Российской Федерации, члена-корреспондента РАН, д-ра юрид. наук, профессора Г.И. Мальцева / отв. ред. М.В. Мархгейм. 2018. С. 74–76.

61. Беляева Г. С. Правовой режим: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Курск, 2013. URL: <http://www.dissercat.com/content/pravovoi-rezhim-obshcheteoreticheskoe-issledovanie>.
62. Лиманская А. П. Специальные правовые режимы: общетеоретический анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. URL: <http://lawtheses.com/spetsialnye-pravovye-rezhimy>.
63. Федеральный закон «Об эксперименте по введению механизма «курортного сбора» на территории Ставропольского края» (проект). URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=40949>.
64. Проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками лекарственных препаратов для медицинского применения». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=51149>.
65. Проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по созданию системы ответственности сетевых организаций перед потребителями услуг сетевых организаций за соблюдение индивидуальных показателей надежности и качества оказываемых услуг». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=53004>.
66. Проект постановления Правительства РФ «О проведении на территории г. Москвы эксперимента по использованию технологии «Блокчейн» в целях мониторинга достоверности сведений Единого государственного реестра недвижимости». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=74195>.
67. Проект приказа Минфина России «О проведении экспериментов по применению на основе документов Всемирного почтового союза и документов, содержащих сведения, необходимые для выпуска товаров для личного пользования, и используемых в качестве пассажирской таможенной декларации, порядка совершения таможенных операций в отношении ввозимых товаров

- для личного пользования, приобретаемых физическими лицами на интернет-площадках, пересылаемых в международных почтовых отправлениях и доставляемых перевозчиками (транспортными экспедиторскими компаниями и службами курьерской доставки) в адрес физических лиц — получателей товаров в рамках международной электронной торговли». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=78244>.
68. Проект приказа Минфина России «О проведении экспериментов по применению на основе документов Всемирного почтового союза и документов, содержащих сведения, необходимые для выпуска товаров для личного пользования, и используемых в качестве пассажирской таможенной декларации, порядка совершения таможенных операций в отношении ввозимых товаров для личного пользования, приобретаемых физическими лицами на интернет-площадках, пересылаемых в международных почтовых отправлениях и доставляемых перевозчиками (транспортными экспедиторскими компаниями и службами курьерской доставки) в адрес физических лиц — получателей товаров в рамках международной электронной торговли». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=82856>.
69. Проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по прослеживаемости отдельных видов товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=88215>.
70. Проект федерального закона «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=88427>.
71. Проект постановления Правительства РФ «О проведении эксперимента по мониторингу и контролю пассажирских

- перевозок». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=90799>.
72. Проект федерального закона «О проведении эксперимента в целях совершенствования регулирования вопросов установления и выполнения квоты для приема на работу инвалидов в Республике Саха (Якутия), в Воронежской, Нижегородской, Орловской, Свердловской и Тверской областях». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=93738>.
 73. Проект федерального закона «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=88427>.
 74. Ефремов А. А. Заключение на проект федерального закона «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей». 12.03.2019. URL: https://to36.minjust.ru/sites/default/files/efremov_aa_ake_zakl_mintrud_eksperiment.pdf.
 75. Проект постановления Правительства Российской Федерации «О проведении эксперимента по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам с участием банков». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=95412>.
 76. Ефремов А. А. Заключение на проект постановления Правительства Российской Федерации «О проведении эксперимента по предоставлению государственных услуг физическим и юридическим лицам с участием банков». 22.10.2019. URL: https://to36.minjust.ru/sites/default/files/efremov_aa_ake_zakl_minek_gosuslugi_banki.pdf.
 77. Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 годов. URL: http://cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON_FinTex_2017.pdf.
 78. Регулятивная площадка. URL: http://www.cbr.ru/fintech/regulatory_platform/.

79. ЦБ РФ рассказал о работе регулятивной «песочницы» и отношении к криптовалютам. 29.08.2018. URL: <https://bloomchain.ru/fintech/tsb-rf-rasskazal-o-rabote-regulyativnoj-pesochnitsy-i-otnoshenii-k-kriptovalyutam/>.
80. Первый проект из регулятивной «песочницы» Банка России получил юридическую основу. 08.02.2019. URL: <http://www.cbr.ru/press/event/?id=2404>.
81. Алексеенко А. А. Правовой статус и порядок работы регулятивной песочницы Центрального банка Российской Федерации // Аллея науки. 2018. Т. 2. № 7 (23). С. 508–512.
82. Сенин В. Б. Вызовы на пути развития банковского сектора: смена целей и регуляторная песочница // Бизнес. Общество. Власть. 2018. № 4 (30). С. 34–41.
83. Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=90706>.
84. Ефремов А. А. Заключение на проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». 24.04.2019. URL: https://to36.minjust.ru/sites/default/files/efremov_aa_ake_zakl_minek_epr.pdf.
85. Проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npra=93066>.
86. Ефремов А. А. Заключение на проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». 17.07.2019. URL: https://to36.minjust.ru/sites/default/files/efremov_aa_ake_zakl_minek_epr_07.2019.pdf.
87. Громова Е. А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // Вестник Южно-Уральского государственного

- ного университета. Серия: Право. 2019. Т. 19. № 3. С. 36–40.
88. Мохов А. А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19–25.
 89. Черешнева И. А. Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций: в поисках направления // Modern Science. 2019. № 9–1. С. 158–162.
 90. Проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в части внедрения механизма установления особого порядка предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=91269>.
 91. Проект федерального закона № 850621-7 «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/850621-7>.
 92. Проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=74031>.
 93. Проект федерального закона № 851072-7 «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/851072-7>.
 94. Тихомиров Ю. А. Юридическое прогнозирование: научно-практическое пособие / Ю. А. Тихомиров; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2018.
 95. Ефремов А. А. Специальные правовые режимы для проведения экспериментов в государственном управлении // Конституционализм и государствоведение. 2019. № 2 (14). С. 29–34.
 96. Joint Report on Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs. URL: <https://eba.europa.eu/-/esas-publish-joint-report-on-regulatory-sandboxes-and-innovation-hubs>.
 97. Financial Conduct Authority Regulatory sandbox lessons learned report. October 2017. London.

98. Достов В.Л., Шуст П.М., Леонова А.В. Внедрение «регулятивных песочниц» на финансовом рынке Великобритании – первый опыт // Ученые записки Международного банковского института. 2017. № 22. С. 103–114.
99. Проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации». <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/56430.html/>.
100. Куклина Е.А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

Приложение А

Таблица. Характеристика и значения критериев предварительной оценки результативности и эффективности экспериментальных правовых режимов

№ п/п	Наименование критерия	Характеристика критерия	1 балл	2 балла
1	Соответствие целям государственной политики	Критерий отражает ожидаемый вклад введения ЭПР для достижения целей государственной политики в соответствующей сфере. Критерий характеризует результативность ЭПР	Возможны некоторые положительные эффекты от реализации ЭПР для достижения стратегических целей государственной политики, однако информации для проведения качественной и количественной оценки влияния введения ЭПР на достижение целей государственной политики недостаточно	Введение ЭПР в некоторой степени способствует достижению стратегических целей государственной политики в соответствующей сфере, что подтверждается качественной оценкой влияния введения ЭПР на достижение целей государственной политики
2	Влияние на повышение качества государственного управления	Критерий отражает влияние введения ЭПР на качество государственного управления в соответствующей сфере (его обоснованность, результативность и эффективность). Критерий характеризует результативность ЭПР (в части влияния на обоснованность и результативность госуправления) и эффективность ЭПР (в части влияния на эффективность госуправления)	Введение ЭПР оказывает положительное влияние на результативность или эффективность государственного управления, что подтверждено результатами качественной оценки (количественная оценка отсутствует)	Введение ЭПР оказывает положительное влияние на результативность и эффективность государственного управления, что подтверждено результатами качественной оценки (количественная оценка отсутствует)

3 балла	4 балла	5 баллов
<p>Введение ЭПР в значительной степени способствует достижению стратегических целей государственной политики в соответствующей сфере, что подтверждается качественной оценкой влияния введения ЭПР на достижение целей государственной политики</p>	<p>Введение ЭПР является важным фактором достижения стратегических целей государственной политики в соответствующей сфере; при отсутствии ЭПР есть риски недостижения данных целей, что подтверждено количественной оценкой влияния введения ЭПР на достижение целей государственной политики</p>	<p>Введение ЭПР является условием достижения стратегических целей государственной политики в соответствующей сфере. Приведенная количественная оценка влияния введения ЭПР на достижение целей государственной политики показывает, что в отсутствие ЭПР значения показателей результативности, характеризующих достижение целей государственной политики, достигнуты не будут</p>
<p>Введение ЭПР позволит повысить обоснованность, результативность или эффективность государственного управления, что подтверждено результатами количественной и качественной оценки</p>	<p>Введение ЭПР позволит повысить не менее двух из трех параметров качества государственного управления (его обоснованность, результативность и эффективность), что подтверждено результатами количественной и качественной оценки</p>	<p>Введение ЭПР позволит повысить все параметры качества государственного управления (его обоснованность, результативность и эффективность), что подтверждено результатами количественной и качественной оценки</p>

№ п/п	Наименование критерия	Характеристика критерия	1 балл	2 балла
3	Предполагаемый эффект для производителей и потребителей продукции	Критерий характеризует наличие (отсутствии) положительного эффекта от внедрения апробируемой технологии (бизнес-процесса) для производителей продукции и ее потребителей (участников правоотношений) от введения ЭПР. В случае если производителем продукции фактически выступает государство (то есть ЭПР вводится с целью повышения результативности и эффективности реализации государственных функций и оказания государственных услуг), эффект для государства оценивается в рамках критерия 2, а в рамках критерия 3 оценивается только эффект для потребителей (граждан и бизнеса). Критерий характеризует результативность и эффективность ЭПР	Предполагается наличие положительного эффекта, однако данный эффект описан качественными характеристиками и не может быть оценен количественно	Незначительный эффект, оцененный количественно (например, снижение издержек не более чем на 10% к базовому уровню)

Продолжение таблицы

3 балла	4 балла	5 баллов
<p>Умеренный эффект, оцененный количественно (например, снижение издержек в пределах 10–25% к базовому уровню)</p>	<p>Скорее высокий эффект, оцененный количественно (например, снижение издержек на 25–50% к базовому уровню)</p>	<p>Очень высокий эффект, оцененный количественно (например, снижение издержек более чем на 50% к базовому уровню)</p>

№ п/п	Наименование критерия	Характеристика критерия	1 балл	2 балла
4	Инновационность предлагаемой к тестированию технологии (бизнес-процесса)	Критерий характеризует, в какой степени ЭПР позволит стимулировать инновации, и отражает результативность ЭПР с точки зрения реализации инновационной политики государства	–	–
5	Масштабируемость тестируемых технологий и бизнес-процессов, возможность разработки регулирования по итогам ЭПР	Критерий характеризует потенциальную востребованность результатов ЭПР после его завершения, в том числе возможность совершенствования (разработки нового) регулирования, актуального и для других субъектов и объектов регулирования в соответствующих сферах. Критерий отражает масштаб ЭПР, что является характеристикой его результативности	Результаты ЭПР могут быть применены для совершенствования регулирования как соответствующей сферы. Оценка масштабируемости предлагаемых к апробации решений не проводилась	Предлагаемые к тестированию технологии (бизнес-процессы) востребованы для нужд иных объектов и субъектов регулирования в данной сфере (например, в банковской сфере — для некоторых иных кредитных организаций). Результаты ЭПР могут быть применены для совершенствования регулирования как соответствующей сферы

Продолжение таблицы

3 балла	4 балла	5 баллов
–	–	Предлагаемые к тестированию технологии основаны на применении передовых цифровых технологий, приоритетных направлений развития науки, технологий и техники
<p>Предлагаемые к тестированию технологии (бизнес-процессы) востребованы для нужд иных объектов и субъектов регулирования в данной сфере (например, в банковской сфере — для некоторых иных кредитных организаций), что подтверждено предварительными исследованиями. Результаты ЭПР могут быть применены для совершенствования регулирования как соответствующей сферы</p>	<p>Предлагаемые к тестированию технологии (бизнес-процессы) востребованы для нужд большинства объектов и субъектов регулирования в данной сфере (например, в банковской сфере — для всех или большинства кредитных организаций), что подтверждено предварительными исследованиями. Результаты ЭПР могут быть применены для совершенствования регулирования как соответствующей сферы</p>	<p>Предлагаемые к тестированию технологии (бизнес-процессы) востребованы для нужд большинства объектов и субъектов регулирования в данной сфере (например, в банковской сфере — для всех или большинства кредитных организаций), что подтверждено предварительными исследованиями. Результаты ЭПР могут быть применены для совершенствования регулирования как данной сферы, так и иных (смежных) сфер. Проведение ЭПР позволит сформировать базовые подходы к регулированию отдельных технологий, бизнес-процессов и т. д.</p>

№ п/п	Наименование критерия	Характеристика критерия	1 балл	2 балла
6	Готовность к проведению тестирования	Критерий характеризует возможность оперативной реализации эксперимента в случае принятия положительного решения о введении ЭПР. Данный критерий влияет как на результативность ЭПР (поскольку задержки по срокам могут негативно сказаться на целесообразности проведения ЭПР ввиду в том числе устаревания технологий и возможной потери конкурентных преимуществ в связи с задержкой в проведении эксперимента)	Представлен один из документов: – план проведения тестирования; – план действий по окончании ЭПР. Определены плановые значения показателей результативности и эффективности ЭПР	Представлены план проведения тестирования и план действий по окончании ЭПР. Подтверждена готовность к началу тестирования в течение 1–3 месяцев с даты принятия соответствующего решения. Определены плановые значения показателей результативности и эффективности ЭПР
7	Качество управления рисками	Критерий характеризует качество управления рисками, связанными с введением ЭПР, в том числе рисками причинения вреда (ущерба) в связи с ожидаемым в рамках ЭПР приостановлением действующих требований нормативных правовых актов.	–	В рамках ЭПР предусмотрены меры по управлению рисками общего характера

Продолжение таблицы

3 балла	4 балла	5 баллов
<p>Представлены план проведения тестирования и план действий по окончании ЭПР, источники финансирования, частично обеспечивающие проведение тестирования, подтверждены документально. Подтверждена готовность к началу тестирования в течение 1–3 месяцев с даты принятия соответствующего решения. Определены плановые значения показателей результативности и эффективности ЭПР</p>	<p>Представлены план проведения тестирования и план действий по окончании ЭПР, источники финансирования, обеспечивающие проведение тестирования в полном объеме, подтверждены документально. Подтверждена готовность к началу тестирования в течение 1–3 месяцев с даты принятия соответствующего решения. Определены плановые значения показателей результативности и эффективности ЭПР</p>	<p>Представлены план проведения тестирования и план действий по окончании ЭПР, источники финансирования, обеспечивающие проведение тестирования в полном объеме, подтверждены документально. Подтверждена готовность к началу тестирования в течение 1 месяца с даты принятия соответствующего решения. Определены плановые значения показателей результативности и эффективности ЭПР</p>
<p>В рамках ЭПР предусмотрены меры по управлению рисками, в том числе обеспечивающие действия по 1 из 3 направлений: – минимизации рисков причинения вреда вследствие применения специального режима;</p>	<p>В рамках ЭПР предусмотрены меры по управлению рисками, в том числе обеспечивающие действия по 2 из 3 направлений: – минимизации рисков причинения вреда вследствие применения специального режима; – оперативной ликвидации последствий причиненного вреда;</p>	<p>В рамках ЭПР предусмотрены меры по управлению рисками, обеспечивающие минимизацию рисков причинения вреда вследствие применения специального режима, оперативную ликвидацию последствий причиненного вреда и механизмы его возмещения</p>

№ п/п	Наименование критерия	Характеристика критерия	1 балл	2 балла
		Критерий характеризует как результативность ЭПР (поскольку вследствие недостаточного качества управления рисками результаты могут быть не достигнуты), так и эффективность ЭПР (поскольку необходимость возмещения ущерба влияет на издержки участников ЭПР либо уполномоченного органа)		

Окончание таблицы

3 балла	4 балла	5 баллов
<ul style="list-style-type: none">– оперативной ликвидации последствий причиненного вреда;– механизмов возмещения причиненного вреда	<ul style="list-style-type: none">– механизмов возмещения причиненного вреда	

Приложение Б

Таблица. Результаты анализа нормативных правовых актов, предусматривающих проведение экспериментов в РФ

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
1. Федеральные законы, в том числе проекты (24), принято 8 (33,3%)	
1.1	Проект федерального закона № 96700443-2 «Об особенностях налогообложения хозяйственных товариществ и обществ агропромышленного комплекса Тульской области на период экономического эксперимента»
1.2	Проект федерального закона № 96069869-2 «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери»
1.3	Проект федерального закона № 97055768-2 «О проведении эксперимента по налогообложению на территории Республики Карелия»
1.4	Проект федерального закона № 97083486-2 «Об особенностях налогообложения хозяйственных товариществ и обществ агропромышленного комплекса Краснодарского края на период экономического эксперимента»
1.5	Проект федерального закона № 98043527-2 «О проведении на территории города Москвы эксперимента по взиманию единого налогового платежа в форме вмененного налога»
1.6	Проект федерального закона № 98081852-2 «Об особенностях налогообложения хозяйственных товариществ и обществ агропромышленного комплекса Республики Северная Осетия — Алания на период экономического эксперимента»
1.7	Проект федерального закона № 98099200-2 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Новгороде и Твери»
1.8	Проект федерального закона № 99040530-2 «О проведении эксперимента по введению единого сельскохозяйственного налога в Республике Северная Осетия — Алания»

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
-	-	-	-
-	-	+	+
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	+	+
-	-	-	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
1.9	Проект федерального закона № 99052706-2 «О проведении эксперимента по упрощению декларирования доходов для отдельных категорий налогоплательщиков — физических лиц в Республике Башкортостан»
1.10	Проект федерального закона № 90027101-3 «О проведении эксперимента по введению единого сельскохозяйственного налога в Республике Северная Осетия — Алания»
1.11	Проект федерального закона № 90055147-3 «О проведении эксперимента по государственной регистрации юридических лиц и предпринимателей без образования юридического лица (индивидуальных предпринимателей) на территории Волгоградской области»
1.12	Проект федерального закона № 90061661-3 «О проведении в Лысогорском районе Саратовской области эксперимента по введению единого налога на сельскохозяйственных товаропроизводителей»
1.13	Проект федерального закона № 390932-3 «О продолжении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери и внесении изменений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери»
1.14	Проект федерального закона № 391940-3 «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О проведении эксперимента по налогообложению недвижимости в городах Великом Новгороде и Твери»
1.15	Проект федерального закона № 392318-3 «О проведении эксперимента по налогообложению земель в Астраханской области»
1.16	Проект федерального закона № 309293-4 «О проведении эксперимента по распределению сумм налога на доходы физических лиц между бюджетами на территории Московской, Ленинградской и Тверской областей»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	+	+

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
1.17	Проект федерального закона № 31358-5 «О проведении эксперимента по распределению сумм налога на доходы физических лиц между бюджетами на территории Московской, Ленинградской и Тверской областей»
1.18	Проект федерального закона № 169585-7 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»
1.19	Проект федерального закона № 203488-7 «О проведении эксперимента по введению курортного сбора в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»
1.20	Проект федерального закона № 544939-7 «О внесении изменения в статью 8 Федерального закона «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»
1.21	Проект федерального закона № 551845-7 «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход» в городе федерального значения Москве, в Московской и Калужской областях, а также в Республике Татарстан (Татарстан)»
1.22	Проект федерального закона № 654402-7 «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»
1.23	Проект федерального закона № 655192-7 «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
-	-	+	+
+	-	+	+
-	-	+	+
-	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
+	-	-	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
1.24	Проект федерального закона № 717365-7 «О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха»
2. Указы Президента РФ (9)	
2.1	Указ Президента РСФСР от 26.12.1991 № 318 (ред. от 29.08.2001) «Об условиях экономического эксперимента по созданию особого порядка инвестирования на территории Республики Карелии»
2.2	Указ Президента РФ от 01.10.1992 № 1151 «О проведении на территории Московской области в 1992 году эксперимента по аукционной продаже земельных участков для индивидуального жилищного строительства»
2.3	Указ Президента РФ от 10.03.1994 № 457 «О проведении в Тульской области эксперимента по созданию организационно-правовых и экономических условий развития регионального агропромышленного комплекса»
2.4	Указ Президента РФ от 06.06.1995 № 562 «О проведении эксперимента по налогообложению предприятий сферы материального производства в Ставропольском крае»
2.5	Указ Президента РФ от 19.06.1996 № 943 «О проведении эксперимента по невоинской охране отдельных участков государственной границы Российской Федерации»
2.6	Указ Президента РФ от 17.12.1997 № 1311 «О проведении в Магаданской области эксперимента по отработке региональной модели стабилизации социально-экономического развития и перехода к устойчивому развитию для районов Севера»
2.7	Указ Президента РФ от 17.09.1998 № 1115 (ред. от 16.11.1998) «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	+	+
+	-	-	-
+	-	+	-
+	-	-	-
+	-	-	-
+	-	-	+
-	-	-	-
+	-	+	+

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
2.8	Указ Президента РФ от 06.06.2007 № 722 (ред. от 17.03.2016) «Об утверждении Положения о порядке проведения экспериментов в ходе реализации федеральных программ развития федеральной государственной гражданской службы»
2.9	Указ Президента РФ от 21.01.2012 № 100 (с изм. от 13.07.2016) «О проведении в Вооруженных Силах Российской Федерации эксперимента по унификации денежного довольствия военнослужащих, проходящих военную службу по призыву»
3. Постановления Правительства РФ (45)	
3.1	Постановление Правительства РФ от 08.12.1992 № 946 «О проведении в Тульской области эксперимента по отработке экономических, организационных и правовых методов и механизмов экологического оздоровления ее территории и охраны здоровья населения»
3.2	Постановление Правительства РФ от 13.07.1993 № 658 «О проведении эксперимента по развитию агропромышленного комплекса Тульской области на основе экономического самоуправления»
3.3	Постановление Правительства РФ от 11.10.1996 № 1188 (ред. от 27.07.1998) «Об эксперименте по отработке моделей организации местного самоуправления, проводимом в Псковской области»
3.4	Постановление Правительства РФ от 06.11.1996 № 1321 «О проведении экономического эксперимента по стабилизации финансового состояния акционерного общества «Оренбургнефть»
3.5	Постановление Правительства РФ от 13.08.1998 № 957 (с изм. от 29.01.1999) «О проведении эксперимента по предоставлению целевых субсидий высвободенным работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности городов Шахты и Белая Калитва в 1998 году»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	+	+	+
+	-	-	-
-	-	-	-
-	-	-	-
+	-	-	-
+	-	-	+
+	-	-	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
3.6	Постановление Правительства РФ от 06.09.1998 № 1068 (ред. от 11.04.2000) «О проведении эксперимента по предоставлению государственных жилищных сертификатов высвобожденным работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности городов Кизел, Губаха, Гремячинск и Чусовой (Пермская область) в 1998 году»
3.7	Постановление Правительства РФ от 01.06.1999 № 586 «О проведении в порядке эксперимента аукциона по реализации квот на вылов водных биологических ресурсов в Астраханской области»
3.8	Постановление Правительства РФ от 30.06.1999 № 716 «О проведении эксперимента по совершенствованию механизма реализации Федеральной целевой программы «Свой дом» в сельской местности»
3.9	Постановление Правительства РФ от 02.09.1999 № 981 «О проведении эксперимента по предоставлению государственных жилищных сертификатов пенсионерам, инвалидам, семьям погибших шахтеров и высвобождаемым работникам ликвидируемых организаций угольной промышленности Печорского угольного бассейна, выезжающим из г. г. Воркута и Инта в другие регионы Российской Федерации, в 1999 году»
3.10	Постановление Правительства РФ от 26.10.1999 № 1189 «О проведении экономического эксперимента в Новосибирской области»
3.11	Постановление Правительства РФ от 16.02.2001 № 119 (с изм. от 29.11.2003) «Об организации эксперимента по введению единого государственного экзамена»
3.12	Постановление Правительства РФ от 23.03.2001 № 224 (ред. от 01.02.2005) «О проведении эксперимента по совершенствованию структуры и содержания общего образования»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	-	-
+	-	+	+
+	-	+	-
+	-	+	-
-	-	+	-
-	-	-	-
+	-	+	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
3.13	Постановление Правительства РФ от 14.01.2002 № 6 (с изм. от 26.06.2004) «О проведении в 2002–2003 годах эксперимента по переходу на финансирование отдельных учреждений высшего профессионального образования с использованием государственных именных финансовых обязательств»
3.14	Постановление Правительства РФ от 01.07.2002 № 490 (ред. от 30.08.2004) «О проведении эксперимента по применению экономической модели реформирования жилищно-коммунального хозяйства»
3.15	Постановление Правительства РФ от 09.06.2003 № 334 (ред. от 01.02.2005) «О проведении эксперимента по введению профильного обучения учащихся в общеобразовательных учреждениях, реализующих программы среднего (полного) общего образования»
3.16	Постановление Правительства РФ от 22.08.2005 № 534 (ред. от 13.11.2006) «О проведении эксперимента по созданию государственной системы оказания бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам»
3.17	Постановление Правительства РФ от 02.09.2006 № 534 «О проведении эксперимента по реализации газа на электронной торговой площадке»
3.18	Постановление Правительства РФ от 29.01.2007 № 51 «О проведении эксперимента по ипотечному кредитованию участников накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих»
3.19	Постановление Правительства РФ от 23.08.2007 № 534 (ред. от 08.09.2010) «О проведении эксперимента по государственной поддержке предоставления образовательных кредитов студентам образовательных учреждений высшего профессионального образования, имеющих государственную аккредитацию»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	+	-
-	-	+	+
+	-	+	-
+	-	+	+
-	-	-	+
-	-	-	-
+	-	+	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
3.20	Постановление Правительства РФ от 19.08.2009 № 667 (ред. от 08.09.2010) «О проведении эксперимента по созданию прикладного бакалавриата в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего профессионального образования»
3.21	Постановление Правительства РФ от 17.03.2010 № 153 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий на возмещение затрат торговых организаций, возникших при перевозке вышедших из эксплуатации автотранспортных средств на пункт утилизации в рамках проведения эксперимента по стимулированию приобретения новых автотранспортных средств взамен вышедших из эксплуатации и сдаваемых на утилизацию, а также по созданию в Российской Федерации системы сбора и утилизации вышедших из эксплуатации автотранспортных средств»
3.22	Постановление Правительства РФ от 21.05.2012 № 501 «О проведении в 2012–2014 годах эксперимента по обучению уволенных военнослужащих на основе предоставления государственных именных образовательных сертификатов»
3.23	Постановление Правительства РФ от 31.08.2013 № 756 (ред. от 03.11.2014) «О проведении в 2013–2015 годах эксперимента по обучению молодых женщин в возрасте до 23 лет, имеющих одного и более детей, на подготовительных отделениях федеральных государственных образовательных организаций высшего образования»
3.24	Постановление Правительства РФ от 14.07.2014 № 657 «О проведении в 2014–2015 годах эксперимента по применению контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт в целях совершенствования порядка ее регистрации и применения»
3.25	Постановление Правительства РФ от 24.03.2016 № 235 «О проведении эксперимента по маркировке товаров контрольными (идентификационными) знаками по товарной позиции «Предметы одежды, принадлежности к одежде и прочие изделия, из натурального меха»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	+	-
-	-	-	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
-	-	+	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
3.26	Постановление Правительства РФ от 29.10.2016 № 1104 (ред. от 26.12.2017) «О проведении в 2016–2018 годах эксперимента в целях обеспечения направления электронных документов для государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и открытия им счетов в кредитных организациях с использованием специализированной защищенной автоматизированной системы, предназначенной для централизованного создания и хранения ключей усиленной квалифицированной электронной подписи, а также их дистанционного применения владельцами квалифицированных сертификатов ключа проверки электронной подписи»
3.27	Постановление Правительства РФ от 24.01.2017 № 62 (ред. от 28.08.2018) «О проведении эксперимента по маркировке контрольными (идентификационными) знаками и мониторингу за оборотом отдельных видов лекарственных препаратов для медицинского применения»
3.28	Постановление Правительства РФ от 27.11.2017 № 1433 (ред. от 30.12.2018) «О проведении эксперимента по маркировке табачной продукции средствами идентификации и мониторингу оборота табачной продукции»
3.29	Постановление Правительства РФ от 13.01.2018 № 8 (ред. от 01.10.2018) «О проведении эксперимента по реализации образовательной программы высшего образования — программы специалитета в федеральном государственном бюджетном учреждении «Национальный медицинский исследовательский центр имени В. А. Алмазова» Министерства здравоохранения Российской Федерации»
3.30	Постановление Правительства РФ от 06.03.2018 № 230 «О проведении эксперимента по оценке гражданами удовлетворенности качеством работы медицинских организаций посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	+	-
-	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	-	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
3.31	Постановление Правительства РФ от 24.03.2018 № 321 «О проведении эксперимента по маркировке отдельных видов драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них»
3.32	Постановление Правительства РФ от 30.05.2018 № 620 «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации обувных товаров на территории Российской Федерации»
3.33	Постановление Правительства РФ от 29.06.2018 № 757 «О проведении эксперимента по разделению боксов (лотов) природных алмазов на федеральном государственном унитарном предприятии «Внешнеэкономическое объединение «Алмазювелирэкспорт»
3.34	Постановление Правительства РФ от 26.11.2018 № 1415 «О проведении эксперимента по опытной эксплуатации на автомобильных дорогах общего пользования высокоавтоматизированных транспортных средств»
3.35	Постановление Правительства РФ от 14.05.2019 № 589 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации фотокамер (кроме кинокамер), фотовспышек и ламп-вспышек»
3.36	Постановление Правительства РФ от 03.06.2019 № 710 «О проведении эксперимента по повышению качества и связанности данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах»
3.37	Постановление Правительства РФ от 11.06.2019 № 753 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации шин и покрышек пневматических резиновых новых»
3.38	Постановление Правительства РФ от 22.06.2019 № 790 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных позиций продукции легкой промышленности»

Продолжение таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	+
+	-	+	-
+	-	+	-

№ п/п	Наименование НПА, предусматривающих проведение экспериментов
3.39	Постановление Правительства РФ от 25.06.2019 № 807 «О проведении эксперимента по прослеживаемости товаров, выпущенных на территории Российской Федерации в соответствии с таможенной процедурой выпуска для внутреннего потребления»
3.40	Постановление Правительства РФ от 26.06.2019 № 814 «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации духов и туалетной воды на территории Российской Федерации»
3.41	Постановление Правительства РФ от 29.06.2019 № 836 «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации отдельных видов молочной продукции на территории Российской Федерации»
3.42	Постановление Правительства РФ от 07.08.2019 № 1028 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке средствами идентификации кресел-колясок, относящихся к медицинским изделиям, и мониторингу за их оборотом»
3.43	Постановление Правительства РФ от 28.08.2019 № 1114 «О проведении эксперимента по переводу информационных систем и информационных ресурсов федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов в государственную единую облачную платформу, а также по обеспечению федеральных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением»
3.44	Постановление Правительства РФ от 11.09.2019 № 1183 «О проведении эксперимента по маркировке велосипедов и велосипедных рам средствами идентификации и мониторингу оборота данной продукции»
3.45	Постановление Правительства РФ от 26.09.2019 № 1251 «О проведении эксперимента по маркировке средствами идентификации и мониторингу оборота отдельных видов табачной продукции, подлежащих обязательной маркировке с 1 июля 2020 г.»

Окончание таблицы

Цель	Показатели достижения цели	Механизм оценки эффективности	Разработка предложений по итогам
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	-
+	-	+	+
+	-	+	-

Научное издание

Серия «Научные доклады: государственное управление»

Заказное издание

Алексей Александрович Ефремов
Елена Игоревна Добролюбова
Эльвира Владимировна Талапина
Владимир Николаевич Южаков

**Экспериментальные правовые режимы:
зарубежный опыт и российский старт**

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*

Редактор *С.В. Кошеварова*

Художник *В.П. Коршунов*

Оригинал-макет *О.З. Элоева*

Верстка *Т.А. Файзуллиной*

Подписано в печать 24.12.19. Формат 60×90/16.

Гарнитура «ПТ Сериф Про». Усл. печ. л. 7,9.

Тираж 500 экз. Заказ № 1779

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82

Коммерческий центр
тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Интернет-магазин
www.delo.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82