

# ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ В ТЕХНИЧЕСКОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

**Фешин В.В.**, заместитель начальника шестого научно-исследовательского центра ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)

**Докукин А.В.**, д-р экон. наук, главный научный сотрудник ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)

**Ломакин М.И.**, д-р экон. наук, д-р техн. наук, проф., главный научный сотрудник ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), гл. специалист ФГБУ «Институт стандартизации»

**Сыромятников А.Е.**, канд. экон. наук, доц. факультета городского и регионального развития НИУ «Высшая школа экономики»

Рассматриваются вопросы реализации законодательства об экспериментальных правовых режимах (регуляторных песочницах). Показано, что их введение требует изменения отраслевого законодательства. В настоящее время соответствующие поправки внесены только в транспортное и медицинское законодательство. И как показал анализ, именно в этих сферах создаются новые регуляторные песочницы. Расширение практики их применения требует изменения законодательства о техническом регулировании и стандартизации, что позволит легализовать возможность замены общего регулирования специальным в рамках регуляторной песочницы. При этом должны быть разработаны новые подходы к обеспечению безопасности в рамках проводимых экспериментов и их прозрачности для третьих лиц. Экспериментальные регулятивные документы должны создаваться таким образом, чтобы иметь возможность стать базой для разработки последующих технических регламентов в данной области.

**Ключевые слова:** экспериментальный правовой режим, регуляторная песочница, техническое регулирование, стандартизация, общее регулирование, специальное регулирование.

## ВВЕДЕНИЕ

Экспериментальные правовые режимы (ЭПР), иначе называемые регулятивными или регуляторными песочницами [1], успешно применяются во многих странах. Впервые апробированные в 2015 г. в Великобритании, они вскоре получили широкое распространение в ряде государств, включая США, Австралию, Малайзию, Сингапур и т. д. [2–3] В России интерес к ЭПР первым проявил Банк России в 2016 г., однако необходимая правовая база была, в основном, сформирована в 2020–2021 гг., после принятия двух федеральных законов и ряда подзаконных актов [4]. ЭПР для реализации требуют взаимодействия с отраслевым законодательством, поэтому были внесены поправки в ряд федеральных законов. Однако вопрос взаимодействия ЭПР с законодательством в области технического регулирования и стандартизации остается дискуссионным.

## ОСНОВНАЯ ПРОБЛЕМАТИКА СТАТЬИ

ЭПР в России курируются Минэкономразвития, за исключением финансовых регулятивных песочниц, находящихся в зоне ответственности Центробанка. Теоретически ЭПР можно применять в достаточно широком перечне отраслей, где нужно апробировать инновационные продукты и технологии. Однако изучение списка действующих и предлагаемых «регуляторных песочниц» (Реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, за исключением направления разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций в сфере финансового рынка) [5] показывает, что на данном этапе механизм применяется лишь в некоторых предметных областях: из семи ЭПР пять посвящены беспилотным/высокоавтоматизированным транспортным средствам (три автомобильным, два – летательным), по одному в сферах здравоохранения и выдачи

охотничьих лицензий. В этом же реестре зарегистрировано 141 предложение по введению ЭПР, находящиеся на различных этапах рассмотрения. Из них более 80 – стереотипные заявки на тестирование беспилотных автомобилей или летательных аппаратов в тех или иных регионах, более 40 – заявки в области телемедицины, остальные – в сфере различных госуслуг и надзорных функций (выдача охотничьих лицензий, проверка правильности использования земельных участков), а также в области связи.

Таким образом, единственное действующее направление использования ЭПР в промышленности – это беспилотные транспортные системы. Нельзя отрицать значимость данного направления, как ввиду комплексности используемых цифровых технологий (искусственный интеллект, техническое зрение и т. д.), так и в силу огромного потенциального народно-хозяйственного эффекта. Вместе с тем следует отметить отсутствие предложений по ЭПР в иных областях, на что есть ряд причин. С нормативно-правовой точки зрения препятствием является неготовность системы технического регулирования к использованию ЭПР ввиду недостаточной гармонизации законодательства.

В ст. 13 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [6] указывается, что ЭПР, в том числе, состоит «в полном или частичном отказе от применения определенной группой лиц или на определенной территории обязательных требований либо в отказе от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности».

В ст. 2 Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 258-ФЗ [7] установлено:

«3) общее регулирование – нормативное правовое регулирование, содержащее общеобязательные государственные предписания постоянного или временного характера, рассчитанные на многократное применение, и действующее в Российской Федерации по состоянию на дату начала срока действия экспериментального правового режима, установленного Правительством Российской Федерации, а по направлению, предусмотренному пунктом 4 части 2 статьи 1 настоящего Федерального закона, Банком России;»

«5) специальное регулирование – нормативное правовое регулирование, отличающееся от общего регулирования и устанавливаемое в соответствии с настоящим Федеральным законом программой экспериментального правового режима в отношении участников экспериментального правового режима на определенный срок и, если иное не предусмотрено программой экспериментального правового режима, на определенной территории».

В пункте 5 ст. 2 указано: «Если общее регулирование установлено федеральными законами, то специальное регулирование устанавливается в случаях, предусмотренных соответствующими федеральными законами». Данная норма раскрывается в п. 3 статьи 5 «Правовое регулирование отношений, связанных с установлением и реализацией экспериментального правового режима»:

«Положения программы экспериментального правового режима, устанавливающие условия экспериментального правового режима, могут исключать или изменять действие положений федерального закона в случае, если это прямо предусмотрено соответствующим федеральным законом».

Таким образом, отмена общего регулирования в пользу специального (в рамках ЭПР), в том числе полный или частичный отказ от применения обязательных требований (предусмотренный в ст. 13 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»), допускается только в отношении обязательных норм, которые заданы федеральными законами и другими актами общего регулирования, в которых прямо предусмотрена возможность применения специального регулирования в рамках ЭПР.

С целью реализации данной нормы в 2021 г. был принят Федеральный закон от 02.07.2021 № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [8]. Этим законом внесены изменения, дающие возможность использовать ЭПР в соответствующих областях регулирования, в следующие кодексы и федеральные законы:

1. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».
2. Воздушный кодекс Российской Федерации.
3. Федеральный закон от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств».
4. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».
5. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».
6. Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».
7. Федеральный закон от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
8. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

В то же время в действующем ФЗ «О техническом регулировании» [9] такая норма отсутствует, поэтому ЭПР не может распространяться на положения, установленные законодательством о техническом регулировании, в том числе обязательные требования технических регламентов, а также процедуры обязательного подтверждения соответствия, что препятствует расширению сферы применения ЭПР. Кроме того, стандарты также могут иметь обязательную силу в случае ссылки на них в нормативных правовых актах, однако и в ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» [10] не предусмотрены нормы, регулирующие применение ЭПР.

При этом в ряде статей ФЗ «О техническом регулировании» подобные исключения не для ЭПР, а для других областей регулирования предусмотрены, в том числе:

«Статья 5.2. Особенности технического регулирования в области обеспечения безопасности продукции, а также процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, применяемых на территории инновационного центра «Сколково» и аналогичные статьи 5.3 (о международном медицинском кластере), 5.5 (инновационные научно-технологические центры)».

Следует подчеркнуть, что законодательство об экспериментальных правовых режимах предусматривает широкие возможности по отмене общего регулирования и замене его специальным, однако подчеркивает следующие принципы (ст. 4 Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 258-ФЗ):

- «обеспечение безопасности личности, общества и государства;
- прозрачность и открытость экспериментального правового режима;
- добровольность участия в экспериментальном правовом режиме;
- определенность специального регулирования по времени, кругу лиц и, если иное не вытекает из существа экспериментального правового режима, ограничение специального регулирования в пространстве».

Безопасность экспериментальных правовых режимов обеспечивается комплексом требований Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 258-ФЗ.

Во-первых, они не могут быть введены применительно к «правоотношениям, возникшим при осуществлении деятельности, связанной с высоким риском нанесения ущерба жизненно важным интересам личности, общества и государства» (п. 6 ст. 5).

Во-вторых, инициативное предложение о введении экспериментального правового режима должно включать «обоснованную оценку рисков причинения вреда жизни, здоровью или имуществу человека либо имуществу юридического лица, ущерба обороне и (или) безопасности государства, иным охраняемым федеральным законом ценностям и меры, направленные на минимизацию таких рисков».

В-третьих, предусматривается ответственность за нанесение вреда и возможность ее страхования: «Вред, причиненный жизни, здоровью или имуществу человека либо имуществу юридического лица при реализации экспериментального правового режима, в том числе правомерными действиями субъекта экспериментального правового режима, подлежит возмещению лицом, причинившим вред, в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации. Программой экспериментального правового режима может предусматриваться требование к субъекту экспериментального правового режима о необходимости страхования им гражданской ответственности за причинение указанного вреда при реализации экспериментального правового режима» (п. 4 ст. 5).

В-четвертых, должна строго обеспечиваться добровольность участия в экспериментальном правовом режиме, с этой целью «Федеральными законами могут быть предусмотрены дополнительные гарантии защиты прав лиц, вступающих в правоотношения с субъектом экспериментального правового режима, в том числе в части их информирования о специальном регулировании, возможности отказа от вступления в указанные правоотношения».

Соблюдение вышеперечисленных требований безопасности, возможно, позволяет обеспечить опцию отказа от некоторых обязательных требований технических регламентов и стандартов в рамках экспериментальных правовых режимов, поскольку они зачастую не соответствуют последним достижениям науки и техники, реализуемым в инновационных продуктах и технологиях, и отражают среднеотраслевой технологический уровень [11–12]. Формы, границы и порядок согласования замены общего регулирования специальным в данной сфере – дискуссионный вопрос, требующий отдельного исследования.

Предпочтительную форму специального технического регулирования необходимо выбирать, исходя из следующих норм Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020 № 258-ФЗ.

Один из установленных в ст. 4 принципов – «минимизация отступлений от общего регулирования».

Среди целей введения экспериментального правового режима – «совершенствование общего регулирования по результатам реализации экспериментального правового режима» (п. 6 ст. 3).

Вторая норма означает, что предпочтительной формой реализации специального технического регулирования в сфере экспериментального правового режима должен быть документ, в максимальной степени пригодный для последующего использования в качестве документа общего технического регулирования, то есть технического регламента, и отвечающий требованиям к содержанию и структуре технических регламентов.

Норма о «минимизации отступлений от общего регулирования» определяет, что такие документы должны, по возможности, разрабатываться на базе действующих технических регламентов.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В статье анализируется имплементация норм законодательства об экспериментальных правовых режимах в различ-

ных предметных областях. Показано, что соответствующие поправки внесены в федеральные законы, регулирующие сферы транспортной безопасности, связи и охраны здоровья. В соответствии с этим большая часть как поданных заявок на введение ЭПР, так и уже установленных ЭПР относится к тестированию беспилотных автомобилей либо летательных аппаратов на тех или иных территориях, или к проектам в области телемедицины. В то же время в законодательстве о техническом регулировании и стандартизации возможность отступления от общего регулирования в пользу специального в рамках ЭПР не предусмотрена, что сдерживает развитие практики ЭПР. Предлагается рассмотреть возможности внесения соответствующих изменений в законодательство с учетом существующих в ФЗ «О техническом регулировании» исключений из общего порядка регулирования и требований к специальным нормам режимов ЭПР, изложенным в соответствующем Федеральном законе.

## Список использованных источников и литературы

1. Понкин И.В. Куприяновский В.П., Понкин Д.И. Fintech, Regtech и регуляторные песочницы: понятие, цифровая онтология, перспективы // Современные информационные технологии и ИТ-образование. – 2020. – Т. 16, № 1. – С. 224–234.
2. Ringe, W.-G. Regulating Fintech in the EU: the Case for a Guided Sandbox / W.-G. Ringe, C. Ruof. // European Journal of Risk Regulation. – 2020. – Vol. 11, issue 3. – Pp. 604–629.
3. Шайдуллина В.К. Правовое регулирование института «регулятивных песочниц»: зарубежный опыт // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Серия Экономика и право. – 2019. – № 03. – С. 123–127.
4. Носкова Ю.Б., Лупашко Н.М. Экспериментальные правовые режимы в сфере цифровых инноваций как способ интеграции национальной экономики Российской Федерации в мировое экономическое пространство // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. С. 43–50.
5. Реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций. Электронный ресурс, дата обращения: 01.12.2022. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/eksperimentalnye\\_pravovye\\_rezhimy/reestr\\_eksperimentalnyh\\_pravovyh\\_rezhimov/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov/)
6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5017.
7. Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 03.08.2020, № 31 (часть I), ст. 5006.
8. Федеральный закон от 02.07.2021 № 331-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.07.2021, № 27 (часть I), ст. 5159.
9. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства РФ, 30.12.2002, № 52 (ч. 1), ст. 5140.
10. Федеральный закон от 29.06.2015 № 162-ФЗ «О стандартизации в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 06.07.2015, № 27, ст. 3953.
11. Ломакин М.И., Доукин А.В. Направления развития методов оценки научно-технического уровня стандартов в области продукции для гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2021. № 3 (61). С. 123–126.
12. Ломакин М.И., Доукин А.В., Стреха А.А., Зурабян А.С. Критерии принятия решений о трансформации отраслевых стандартов // Информационно-экономические аспекты стандартизации и технического регулирования. 2017. № 4 (38). С. 10.

# PROBLEMS OF USING EXPERIMENTAL LEGAL REGIMES IN TECHNICAL REGULATION

**Feshin V.V.**, Deputy Head of the sixth research center FGBU VNII GOChS (FC) and Emergency (FC)

**Dokukin A.V.**, Doctor of Economics, Chief Researcher, FGBU VNII GOChS (FC)

**Lomakin M.I.**, Doctor of Economics, Doctor of Technical Sciences, Professor, Chief Researcher, FGBU VNII GOChS (FTs), Chief Specialist at the FSBI «RSI»

**Syromyatnikov A.E.** Candidate of Economics, Associate Professor of the Faculty of Urban and Regional Development, National Research University Higher School of Economics

The issues of implementation of legislation on experimental legal regimes (regulatory sandboxes) are considered. It is shown that the introduction of experimental legal regimes requires amendments to the relevant sectoral legislation. Currently, such changes have been made only to transport and medical legislation, therefore, as the analysis showed, it is in these areas that new regulatory sandboxes are being created. Expansion of the practice of their application requires amendments to the legislation on technical regulation and standardization in order to legalize the possibility of replacing general regulation with a special one within the regulatory sandbox. At the same time, new approaches should be developed to ensure the safety of ongoing experiments and their transparency for third parties. Experimental regulatory documents should be created in such a way as to be able to become the basis for the development of subsequent technical regulations in this area.

**Keywords:** experimental legal regime, regulatory sandbox, technical regulation, standardization, general regulation, special regulation

## References

1. Ponkin, I.V., Kupriyanovskij V.P., Ponkin D.I. Fintech, Regtech i reguljatornye pesochnicy: ponyatie, cifrovaya ontologiya, perspektivy [Fintech, Regtech and regulatory sandboxes: concept, digital ontology, perspectives] // *Sovremennye informacionnye tekhnologii i IT-obrazovanie*. – 2020. – V. 16, № 1. – Pp. 224–234.
2. Ringe, W.-G. Regulating Fintech in the EU: the Case for a Guided Sandbox / W.-G. Ringe, C. Ruof. // *European Journal of Risk Regulation*. – 2020. – Vol. 11, issue 3. – Pp. 604–629.
3. SHajdullina, V.K. Pravovoe regulirovanie instituta «reguljativnyh pesochnic»: zarubezhnyj opyt [Legal regulation of the institution of “regulatory sandboxes”: foreign experience] / V. K. SHajdullina // *Sovremennaya nauka: aktual'nye problemy teorii i praktiki. Seriya Ekonomika i pravo*. – 2019. – № 03. – S. 123–127.
4. Noskova YU.B., Lupashko N.M. Eksperimental'nye pravovye rezhimy v sfere cifrovyyh innovacij kak sposob integracii nacional'noj ekonomiki Rossijskoj Federacii v mirovoe ekonomicheskoe prostranstvo [Experimental legal regimes in the field of digital innovation as a way to integrate the national economy of the Russian Federation into the global economic space] // *Herald of the Euro-Asian Law Congress*. 2020. № 1. S. 43–50.
5. Reestr eksperimental'nyh pravovyh rezhimov v sfere cifrovyyh innovacij. [Register of experimental legal regimes in the field of digital innovation] Electronic resource, date of access: 01.12.2022. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe\\_upravlenie/normativnoe\\_regulirovanie\\_cifrovoy\\_sredy/eksperimentalnye\\_pravovye\\_rezhimy/reestr\\_eksperimentalnyh\\_pravovyh\\_rezhimov/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov/)
6. Federal'nyj zakon ot 31.07.2020 № 258-FZ «Ob eksperimental'nyh pravovyh rezhimah v sfere cifrovyyh innovacij v Rossijskoj Federacii» [Federal Law of July 31, 2020 No. 258-FZ “On Experimental Legal Regimes in the Sphere of Digital Innovations in the Russian Federation”] // *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 03.08.2020, N 31 (chast' I), st. 5017.
7. Federal'nyj zakon ot 31.07.2020 № 247-FZ «Ob obyazatel'nyh trebovaniyah v Rossijskoj Federacii» [Federal Law of July 31, 2020 No. 247-FZ “On Mandatory Requirements in the Russian Federation”] // *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 03.08.2020, N 31 (chast' I), st. 5006.



8. Federal'nyj zakon ot 02.07.2021 № 331-FZ «O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona «Ob eksperimental'nyh pravovyh rezhimah v sfere cifrovyyh innovacij v Rossijskoj Federacii» [Federal Law No. 331-FZ of 02.07.2021 “On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in Connection with the Adoption of the Federal Law “On Experimental Legal Regimes in the Sphere of Digital Innovations in the Russian Federation”] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 05.07.2021, № 27 (chast' I), st. 5159.
9. Federal'nyj zakon ot 27.12.2002 № 184-FZ «O tekhnicheskom regulirovanii» [Federal Law No. 184-FZ of December 27, 2002 “On Technical Regulation”] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 30.12.2002, № 52 (ch. 1), st. 5140.
10. Federal'nyj zakon ot 29.06.2015 № 162-FZ «O standartizacii v Rossijskoj Federacii» [Federal Law No. 162-FZ of June 29, 2015 “On Standardization in the Russian Federation”] // Sobranie zakonodatel'stva RF, 06.07.2015, № 27, st. 3953.
11. Lomakin M.I., Dokukin A.V. Napravleniya razvitiya metodov ocenki nauchno-tekhnicheskogo urovnya standartov v oblasti proizvodstva dlya grazhdanskoj oborony, preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij [Directions for the development of methods for assessing the scientific and technical level of standards in the field of products for civil defense, prevention and liquidation of emergency situations] // Informacionno-ekonomicheskie aspekty standartizacii i tekhnicheskogo regulirovaniya. 2021. № 3 (61). S. 123–126.
12. Lomakin M.I., Dokukin A.V., Strekha A.A., Zurabyan A.S. Kriterii prinyatiya reshenij o transformacii otraslevykh standartov [Criteria for making decisions on the transformation of industry standards] // Informacionno-ekonomicheskie aspekty standartizacii i tekhnicheskogo regulirovaniya. 2017. № 4 (38). S. 10.