

Давыдова Марина Леонидовна

доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права Волгоградского государственного университета

Davydova Marina Leonidovna

Doctor of sciences (law), Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law Volgograd State University

*E-mail: davidovavlg@gmail.com, davidovaml@volsu.ru
ORCID 0000-0001-8392-9592*

Экспериментальный правовой режим в российской правовой системе: теоретическая модель и практика реализации¹

Experimental legal regime in the Russian legal system: theoretical model and practical implementation²

Аннотация. В статье рассматриваются активно используемые в российском законодательстве понятия «правовой эксперимент», «пилотный проект», «экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций», предпринимается попытка провести границу между ними как с точки зрения теории, так и с точки зрения логики действующих нормативно-правовых актов. Показано, что экспериментальный правовой режим («регулятивная песочница») представляет собой не апробацию правового решения некой проблемы (что характерно для правового эксперимента), а временное дерегулирование в целях тестового внедрения определенного технологического решения. Практика реализации рассматриваемого правового института проанализирована на примере двух действующих экспериментальных режимов в сфере телемедицинских технологий: режима, связанного с использованием устройств для дистанционного мониторинга состояния здоровья, а также режима, обеспечивающего проведение телемедицинских консультаций. Высказана гипотеза о том, что сложности в реализации последнего связаны с неправильным выбором правовой модели экспериментирования, т. е. в данном случае востребовано не столько тестирование технологического решения или оборудования, сколько поиск оптимального варианта правового регулирования.

Ключевые слова: правовой эксперимент, пилотный проект, правовой режим, экспериментальный правовой режим, «регулятивная песочница», цифровые инновации, телемедицина.

Annotation. The article examines the concepts of "legal experiment", "pilot project", "experimental legal regime in the field of digital innovations" actively used in Russian legislation, and attempts to draw a line between them, both from the point of view of theory and from the point of view of the logic of current regulatory legal acts. It is shown that the experimental legal regime ("regulatory sandbox") is not an approbation of a legal solution to a certain problem (which is typical for a legal experiment), but a temporary deregulation for the purpose of test implementation of a certain technological solution. The practice of implementing the legal institution under consideration is analyzed using the example of two existing experimental regimes in the field of telemedicine technologies: a regime associated with the use of devices for remote health monitoring, as well as a regime that ensures telemedicine consultations. A hypothesis is put forward that the difficulties in implementing the latter are associated with the wrong choice of the legal model of experimentation, since in this case it is not so much testing of a technological solution or equipment that is in demand, but rather a search for the optimal version of legal regulation.

Keywords: legal experiment, pilot project, legal regime, experimental legal regime, regulatory sandbox, digital innovation, telemedicine.

Для цитирования: Давыдова М. Л. Экспериментальный правовой режим в российской правовой системе: теоретическая модель и практика реализации // Юридическая техника. – 2025. – № 19: Материалы XXVI

¹ Исследование выполнено за счет средств гранта Российского научного фонда № 23-78-10175, <https://rscf.ru/project/23-78-10175/>

² The study is financially supported by the Russian Science Foundation, project No. 23-78-10175, <https://rscf.ru/project/23-78-10175/>

Международного междисциплинарного научно-практического форума «Юртехнетика» на тему «Эксперимент в правовом регулировании (доктрина, практика, техника)» (Нижний Новгород, 25–28 сентября 2024 года) / гл. ред. проф. В. М. Баранов. – Нижний Новгород: ЮНИКОПИ, 2025. – С. 33-39.

Эксперимент как способ проверки научной гипотезы широко применим в естественных и точных науках. Что касается правоведения, создание «лабораторных» условий для проверки гипотезы здесь осложнено тем, что человеческое поведение одновременно обусловлено действием множества факторов, и с точностью определить, какой из них оказал решающее влияние на результат, невозможно. Проведение правовых экспериментов исключительно в исследовательских целях осложняется также тем, что подобные цели могут быть поставлены лишь учеными, стремящимися познать те или иные правовые явления. Но даже при достаточном научном сопровождении проведение эксперимента в правовом регулировании осуществляется не учеными, а правотворческими органами, которые преследуют иные, в отличие от сугубо познавательных, цели. Более того, значительная часть таких экспериментов планируется и проводится без привлечения представителей научного сообщества. В итоге использование результатов эксперимента для познания правовой реальности возможно только постфактум, когда гипотезы выдвигаются для объяснения уже полученных данных, а подтверждаются либо опровергаются сравнением с «контрольной группой» (если такая существует) или вообще умозрительно. В этом случае то, что для законодателя может выглядеть как сознательно проводимый эксперимент, для ученого (находящегося в роли стороннего наблюдателя) выглядит как эксперимент спонтанный – случайное стечение событий, дающее плод для научных размышлений. Подходы к исследованию полученных фактических данных не будут при этом существенно отличаться от анализа любой регулятивной практики. Думается, отчасти именно поэтому в научных публикациях правовыми экспериментами могут называться совершенно различные правотворческие решения, вводимые как временно, так и постоянно. Слово «эксперимент» при этом девальвируется, но не потому, что истинный научный смысл его ученым неизвестен, а потому что в правовых исследованиях он оказывается совершенно невостребован: ни то, что законодатель называет экспериментом, ни что-либо другое, обладающее отдельными его признаками, в строго научном смысле экспериментом не является. В результате в научно-публицистическом юридическом дискурсе слово «эксперимент» приобретает значение метафоры, обозначающей любые слабо проработанные либо оказавшиеся неудачными правотворческие решения.

Законодатель при этом довольно часто упоминает в своих актах¹ термин «эксперимент», используя его скорее не в естественнонаучном значении, а как вариант проверки, апробации того или иного решения в ограниченном масштабе, предваряющей его повсеместное внедрение. В итоге то, что в терминологии действующих нормативно-правовых актов получает название «правовой эксперимент», на деле представляет собой *регулятивное решение, вводимое на определенной территории или на ограниченный срок с возможностью расширения области его применения в будущем*.

Предлагаемое определение намеренно не включает факт оценки полученного результата и успешность итогов эксперимента как условие продления его действия. Общим местом стала критика законодателя, как правило, не соблюдающего методiku проведения эксперимента в части формулирования его целей и критериев их успешного достижения, обобщения и обнародования полученных результатов². На практике решения, вводимые под видом эксперимента, порой получают (или не получают) впоследствии поддержку вне всякой видимой связи с исследованием и обобщением их результатов³. Возникает предположение, что проверка эффективности правотворческого решения не является единственной целью подобных экспериментов.

По нашему мнению, целей у данной правотворческой практики может быть две.

¹ См., напр.: Федеральный закон от 06.03.2022 N 34-ФЗ "О проведении эксперимента по ограничению выбросов парниковых газов в отдельных субъектах Российской Федерации"; Федеральный закон от 25.02.2022 N 17-ФЗ (в ред. от 23.03.2024) "О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Автоматизированная упрощенная система налогообложения"; Федеральный закон от 26.07.2019 N 195-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "О проведении эксперимента по квотированию выбросов загрязняющих веществ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части снижения загрязнения атмосферного воздуха"; Федеральный закон от 27.11.2018 N 422-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима "Налог на профессиональный доход"; Федеральный закон от 29.05.2019 N 103-ФЗ "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва" и др.

² Анисимов А. П. Правовой эксперимент в земельном праве: вопросы теории // Аграрное и земельное право. 2016. № 10. С. 4-10; Давыдова, М. Л. Экспериментальное правовое регулирование как средство обеспечения устойчивого развития / М. Л. Давыдова // Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21. – № 3. – С. 11-19; Чагин И. Б. Валидность правового эксперимента // Академический юридический журнал. – 2021. – Т. 22, № 1. – С. 49–55.

³ Ефремов, А. А., Добролюбова, Е. И., Талапина, Э. В., Южаков, В. Н. Экспериментальные правовые режимы: зарубежный опыт и российский старт / науч. ред. В. Н. Южаков. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 126 с. – С. 32-34.

Первая из них официально рассматривается как основная и подразумевает тестирование, пробное введение определенного варианта регулирования. Термины «тестирование», «пилотирование», «пилотный проект» также используются в правотворческой практике¹ и, возможно, более точно отражают содержание соответствующей деятельности, чем «правовой эксперимент» (хотя последний в силу сложившейся традиции употребляется чаще): «Пилотный проект – проект, осуществляемый с целью оценки целесообразности, требуемого времени, затрат, наличия или отсутствия побочных явлений и оценки размера эффекта (статистической изменчивости). Зачастую, пилотный проект – предтеча и миниатюра большого проекта, используемый исключительно как средство оценки перспектив проекта»².

Вторая цель редко декларируется, но на практике оказывается не менее значимой. Речь идет об адаптации нового правового института в общественном сознании. Представление нового регулятивного решения в качестве эксперимента, с одной стороны, позволяет предъявить его обществу как находящееся в разработке, неокончательное, что снижает социальное напряжение в том случае, когда решение может оказаться непопулярным. С другой стороны, за время, отведенное на эксперимент, люди успевают привыкнуть к мысли о новом регулировании, получить о нем информацию, настроиться на предстоящие изменения.

О том, какая из двух целей является в конкретном случае приоритетной, остается догадываться по косвенным признакам. Так, анализ пилотного проекта, направленного на изменение уровней профессионального образования, показывает, что то, в каком значении здесь употребляется понятие «пилотный проект», еще дальше от представлений о научном эксперименте, чем упоминавшиеся выше законодательно установленные эксперименты. Ни соответствующий указ президента³, ни утвержденные правительством правила⁴ не конкретизируют содержание и специфику новых образовательных программ, ограничиваясь лишь рамочными сроками их реализации. Фактически подразумевается не тестирование, не апробация, а самостоятельная разработка таких программ вузами-участниками пилотного проекта. Оценить их эффективность за три года, отведенные на реализацию проекта, даже теоретически невозможно, т. к. образовательный цикл специализированного высшего образования к этому времени только завершится, а у программ базового высшего образования вообще еще не будет выпускников. Перечисленные в правилах «критерии эффективности образовательного процесса» абсолютно не показательны: качество набора определяется демографической ситуацией в регионе и авторитетом вуза; связи с работодателями в значительной мере зависят от активности самого вуза по их налаживанию; а уровень удовлетворенности обучающихся (единственный показатель, имеющий отношение к качеству реализации программы) не валиден т. к. студенты не имеют возможности сравнить свою образовательную программу с какой-либо другой.

Таким образом, речь идет не о тестировании или пилотировании новых образовательных программ, а о делегировании вузам-участникам полномочий по разработке таких программ. Эта модель немного напоминает саморегулирование – предоставление участникам отношений права самостоятельно разработать правила, регулирующие интересующую их сферу. Сам по себе такой способ решения проблемы считается эффективным и относится к числу средств «умного регулирования»⁵. Он позволяет, с одной стороны, сэкономить ограниченные государственные ресурсы, а с другой, – получить нормы, которые с большей вероятностью будут позитивно восприняты адресатами. Однако в данном случае у нас нет оснований, чтобы признать рассматриваемую ситуацию примером саморегулирования. Дело в следующем: никакой гарантии, что именно разработанные в рамках пилотного проекта правила получат в дальнейшем распространение или будут положены в основу будущих ФГОС, из содержания регламентирующих этот проект нормативных актов не вытекает. Можно предположить, что, устанавливая трехлетний срок для его реализации, государство просто оставляет себе время «на раздумья», одновременно не психологически готовя общество к предстоящей образовательной реформе.

¹ Постановление Правительства РФ от 09.08.2023 N 1302 (ред. от 23.03.2024) "О реализации пилотного проекта, направленного на изменение уровней профессионального образования"; Постановление Правительства РФ от 31.08.2023 № 1419 «О реализации пилотного проекта, направленного на стимулирование рождаемости»; Постановление Правительства РФ от 17.12.2021 № 2339 «О реализации пилотного проекта по оказанию комплексно реабилитационной и абилитационной помощи детям-инвалидам»; Постановление Правительства РФ от 22.05.2002 № 336 «Об утверждении Положения о содействии гражданам в рамках пилотного проекта социального реструктурирования районов Крайнего Севера».

² Записки маркетолога. Энциклопедия маркетинга (https://www.marketch.ru/marketing_dictionary/marketing_terms_p/pilotnyy/)

³ Указ Президента РФ от 12.05.2023 N 343 (ред. от 26.06.2023) "О некоторых вопросах совершенствования системы высшего образования"

⁴ Правила реализации пилотного проекта, направленного на изменение уровней профессионального образования в 2023/24, 2024/25 и 2025/26 учебных годах (утв. постановлением Правительства РФ от 09.08.2023 N 1302 (ред. от 23.03.2024))

⁵ Джикия М. Д. Саморегулирование в образовании и науке // Правовые средства умного регулирования в условиях больших вызовов / под ред. М. Л. Давыдовой. М., 2024. С. 75-79.

В отличие от этого, в российской правотворческой практике встречаются гораздо более проработанные пилотные проекты. Так, постановлением Правительства РФ от 27.12.2019 № 1915 «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотного проекта по вовлечению частных медицинских организаций в оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности» одновременно были утверждены правила предоставления межбюджетных трансфертов¹, правила реализации пилотного проекта², правила предоставления грантов на его реализацию³, а также формы соглашений, заключаемых с частной медицинской организацией. Таким образом, правила, подлежащие апробации, были подробно разработаны до внедрения проекта, что подтверждает заинтересованность инициаторов том, чтобы оценить, насколько эффективно эти правила будут работать. Данное обстоятельство позволяет рассматривать этот проект в качестве правотворческого эксперимента (в том смысле, в котором слово «эксперимент» обычно использует законодатель).

Самым новым из этого ряда понятий является «экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций»⁴. Данный термин введен в качестве русскоязычного аналога используемого в мировой практике понятия регулятивной песочницы («regulatory sandbox»). Под последней понимается *способ тестирования цифровых инноваций, при котором временно приостанавливается действие некоторых правовых запретов и ограничений*. Начиная с конца первого десятилетия XXI века песочницы получили широкое распространение в правотворческой практике развитых стран (сначала в области финансовых технологий, потом и в других сферах), и стали популярной моделью тестирования инноваций во всем мире⁵. Специфика их заключается в том, что, в отличие от правовых экспериментов, в которых апробируется правовое решение той или иной проблемы, песочницы направлены на тестирование решения технологического⁶. В этом смысле слово «экспериментальный» в конструкции «экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций», строго говоря, следовало бы понимать как правовой режим, вводимый не в порядке эксперимента (правового), а для проведения эксперимента (технологического). В отношении действующих правовых норм, которым отработка новой технологии может противоречить, используется механизм временного дерегулирования, что создает своеобразную «безопасную среду» для экспериментирования.

Помимо оригинального термина «песочница» в национальных законодательствах зачастую используются собственные его аналоги, например «регулятивные лаборатории» (Грузия), «среда тестирования финансовых инноваций» (Венгрия) и пр.⁷ Выбранный российским законодателем термин «экспериментальный правовой режим» перекликается с уже использовавшимися ранее понятиями: правовой режим контртеррористической операции⁸, режим чрезвычайного положения⁹, особый противопожарный режим¹⁰, режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации¹¹, пропускной режим¹², режим рабочего времени¹³, режим наибольшего благоприятствования и режим свободной

¹ Правила предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при реализации пилотного проекта по вовлечению частных медицинских организаций в оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности (утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. N 1915)

² Правила реализации в субъектах Российской Федерации пилотного проекта по вовлечению частных медицинских организаций в оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности (утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. N 1915)

³ Правила предоставления грантов в форме субсидий из федерального бюджета частным медицинским организациям на оказание медико-социальных услуг лицам в возрасте 65 лет и старше, являющимся гражданами Российской Федерации, в том числе проживающим в сельской местности (утв. постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2019 г. N 1915)

⁴ Федеральный закон от 31.07.2020 N 258-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации"

⁵ Zetzsche D., Buckley R., Arner D., Barberis J. N. Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation // EBI Working Paper Series. 2017. No. 11. URL: <https://bit.ly/2NiZlav>.

⁶ Давыдова, М. Л. Экспериментальное правовое регулирование как средство обеспечения устойчивого развития / М. Л. Давыдова // Правовая парадигма. – 2022. – Т. 21. – № 3. – С. 11-19.

⁷ Макаров В. О. Зарубежный опыт создания и функционирования регулятивных песочниц // Экспериментальные правовые режимы (regulatory sandboxes): зарубежная практика и опыт становления в современной России / под ред. М. Л. Давыдовой, В. О. Макарова. М., 2023. – С. 99.

⁸ Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 10.07.2023) "О противодействии терроризму" (ст. 11).

⁹ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 02.11.2023) "О чрезвычайном положении" (ст. ст. 16, 17, 19 и др.)

¹⁰ Федеральный закон от 21.12.1994 N 69-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О пожарной безопасности" (ст. 30)

¹¹ Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (ст. 11.2)

¹² Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 14.10.2024) (ст. 20.17)

¹³ Трудовой кодекс РФ от 30.12.2001 N 197-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (ст. 100)

торговли¹, национальный режим², специальные налоговые режимы³, законный и договорной режимы имущества супругов⁴.

Значение, в котором законодатель употребляет термин «режим», как правило, не раскрывается специально, но контекст его использования вполне созвучен принятому в теории пониманию режима как «порядка регулирования, выраженного в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»⁵. Через слово «порядок» определяет режим и законодатель в немногочисленных дефинициях: «порядок организации деятельности органов управления»⁶, «особый порядок определения элементов налогообложения»⁷.

Наиболее подробный анализ подходов к понятию «правовой режим» был проведен Г. С. Беляевой, определившей его в итоге как «особый порядок правового регулирования общественных отношений, основанный на определенном сочетании правовых средств и способов правового регулирования (дозволений, запретов и позитивных обязываний), направленный на достижение соответствующих правовых целей и планируемого оптимального социально-значимого результата»⁸. В этой формулировке, как и в приведенной выше дефиниции С. С. Алексеева, присутствуют два определяющих элемента правового режима: порядок регулирования и направленность на достижение цели.

Характерно, что в двух существующих нормативных дефинициях экспериментального правового режима⁹ слово «порядок» не употребляется. Речь идет о «применении специального регулирования» в отличие от «общего регулирования», включающего действующие на всей территории страны «обязательные государственные предписания» или «обязательные требования».

Насколько такие терминологические различия принципиальны?

Во-первых, акцент в данном случае делается не на результате (порядок), а на процессе (регулирование). Во-вторых, объем понятий тоже может различаться. Регулирование указывает, в первую очередь, на установление тех или иных правил. Порядок же может зависеть не только от них. Помимо собственно норм, устанавливающих конкретные запреты, дозволения и обязанности, порядок в рамках того или иного режима может определяться действием принципов («все, что не запрещено, разрешено»), наличием дискреционных полномочий у должностных лиц (см. полномочия коменданта на территории, где введено чрезвычайное положение – ст. 18 федерального закона «О чрезвычайном положении»). В итоге режим (порядок) подразумевает не только сами правила, но и создаваемую ими «атмосферу», обеспечивающую более мягкие или более жесткие условия для объекта регулирования в соответствии с целью установления режима.

К понятию «экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций» сказанное не относится, т. к. программа каждого такого режима включает исчерпывающий перечень конкретных положений (требований, предписаний, запретов, ограничений) законов и подзаконных актов, не подлежащих применению в рамках него, а также перечень дополнительных обязательных требований к деятельности регулятивных песочниц.

Если в теории правовые режимы принято делить по сочетанию запретов, дозволений и обязываний на создающие преимущества и ограничительные¹⁰, то регулятивные песочницы нельзя однозначно отнести к одному из этих видов.

Сама идея песочницы подразумевает благоприятный режим, который обеспечивает возможность тестирования цифровых инноваций. При этом, в отличие от других форм такого тестирования¹¹, песочница связана с участием обычных потребителей или пользователей внедряемой технологии, а следовательно, и с дополнительным риском нарушения их прав. Обязательным условием установления экспериментального правового режима является поэтому наложение дополнительных ограничений на его

¹ Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 25.05.2023) (ст. ст. 34, 35)

² Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" (ст. 14)

³ Налоговый кодекс РФ (часть первая) от 31.07.1998 N 146-ФЗ (ред. от 08.08.2024) (ст. 18)

⁴ Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 N 223-ФЗ (ред. от 31.07.2023) (гл. 7, 8)

⁵ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 185.

⁶ «Режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ст. 1 федерального закона от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера")

⁷ «Специальные налоговые режимы» (ст. 18 НК РФ)

⁸ Беляева Г. С. Правовой режим: понятие и признаки // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2021. – Т. 25. – № 1. – С. 281-293.

⁹ Федеральный закон от 31.07.2020 N 258-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации" (ст. 2); Федеральный закон от 31.07.2020 N 247-ФЗ (ред. от 08.08.2024) "Об обязательных требованиях в Российской Федерации" (ст. 13)

¹⁰ Беляева Г. С. Понятие правового режима в теории права: основные подходы // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2012. – Доп. вып. (85). – С. 26–31.

¹¹ Макаров В. О. Классификация регулятивных песочниц (экспериментальных правовых режимов): российский и зарубежный опыт // Legal Concept = Правовая парадигма. – 2021. – Т. 20, № 3. – С. 35–41.

субъектов и повышенный контроль за их деятельностью. Так, согласно ст. 14, 19 федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций» субъект экспериментального режима обязан вести реестр контрагентов, информировать их о наличии и особенностях соответствующего режима (в том числе наносить информацию на производимые товары, размещать ее перед въездами (проходами) на территорию или в помещения, где действует режим), рассматривать возникающие в связи с его установлением жалобы. Кроме того, программой каждого режима предусмотрены дополнительные ограничения, причем во всех действующих программах раздел IX, устанавливающий специфические обязательные требования, больше по объему, чем раздел VIII, отменяющий действие общих обязательных требований.

Нет сомнений в том, что востребованность данной модели регулирования зависит от достижения баланса между преимуществами и ограничениями, которые она накладывает. Очевидно, чем значимее преимущества, устанавливаемые программой конкретного режима, тем с большим количеством ограничений его потенциальный субъект готов будет согласиться. Наибольший объем ограничений может быть воспринят как приемлемый при абсолютной невозможности протестировать инновацию вне рамок регулятивной песочницы: например, в силу непреодолимости существующих в законодательстве запретов (движение по городу беспилотных такси) или в силу необходимости привлечения большого количества пользователей (получение доступа к portalу госуслуг или к другим цифровым платформам). В случае, когда у потенциальных участников есть альтернативные варианты, предусматриваемые режимом ограничения могут оказаться для них избыточными.

Приведем пример.

В настоящее время в реестре экспериментальных режимов на сайте Минэкономразвития¹ перечислено 16 установленных режимов. 13 из них относятся к категории беспилотных транспортных средств (включая авиационные, а также грузовые транспортные средства, такси и трамваи), 1 – к сфере государственных услуг и 2 – к телемедицине, т. е. к оказанию медицинских услуг на расстоянии с помощью информационно-коммуникационных технологий. Рассмотрим два этих режима подробнее.

Первый был установлен в декабре 2022 года² и предполагает использование устройств для дистанционного мониторинга состояния здоровья – «персональных медицинских помощников». Практически одновременно с этим был запущен пилотный проект по внедрению информационной платформы³, обеспечивающей применение данной инновации. Речь, таким образом, идет не о проверке действия конкретных приборов и не о взаимодействии между отдельно взятым пациентом и медицинской организацией, а об отлаживании информационной системы, которая интегрирована с государственными информационными системами здравоохранения и позволяет передавать и использовать информацию о показаниях таких приборов. Соответственно, заинтересованность медицинских учреждений в регулятивной песочнице обусловлена доступом к цифровой платформе, обеспечивающей качественно новый вид медицинских услуг. В настоящее время это самый успешный из всех установленных экспериментальных режимов. В марте 2024 года было объявлено, что готовится заключение об эффективности данного экспериментального режима⁴ (первого из всех действующих песочниц).

Второй режим был установлен в июле 2023⁵ года после длительного периода обсуждения и согласования⁶ и касается возможности проведения телемедицинских консультаций. Особенностью его является то, что такие консультации в России могут проводиться и вне регулятивной песочницы. Телемедицинские услуги регламентируются российским законодательством еще с 2017 года⁷, однако

¹ Реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций // Министерство экономического развития РФ. Официальный сайт (https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov)

² Постановление Правительства РФ от 09.12.2022 N 2276 (ред. от 23.03.2024) "Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению медицинской деятельности с применением технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозов граждан в отношении реализации инициативы социально-экономического развития Российской Федерации "Персональные медицинские помощники"

³ Постановление Правительства РФ от 28.12.2022 N 2469 «О реализации пилотного проекта по дистанционному наблюдению за состоянием здоровья пациента с использованием информационной системы (платформы) «Персональные медицинские помощники»

⁴ ЭПР «Персональные медицинские помощники» подготовят к заключению об эффективности // Министерство экономического развития РФ. Официальный сайт. 12.03.2024. https://www.economy.gov.ru/material/news/epr_personalnye_medicinskie_pomoshchniki_podgotovyat_k_zaklyucheniyu_ob_effektivnosti.html

⁵ Постановление Правительства РФ от 18.07.2023 N 1164 (ред. от 16.07.2024) "Об установлении экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций и утверждении Программы экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению медицинской деятельности, в том числе с применением телемедицинских технологий и технологий сбора и обработки сведений о состоянии здоровья и диагнозах граждан"

⁶ Давыдова М. Л. Телемедицина и экспериментальные правовые режимы в области здравоохранения: проблемы и перспективы внедрения // RUDN Journal of Law. 2023. Т. 27. № 3. С. 564-582.

⁷ Федеральный закон от 29.07.2017 N 242-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам применения информационных технологий в сфере охраны здоровья"

подходящая правовая форма, обеспечивающая широкое их распространение до сих пор не подобрана. Существующий порядок очень сложен (онлайн консультация может быть проведена только при условии первичного очного приема и только лечащим врачом, поставившим первоначальный диагноз), а экспериментальный режим упрощает его лишь частично (помимо лечащего врача, консультировать может другой опытный врач этого же медицинского учреждения), и при этом не предлагает никаких уникальных возможностей, недоступных вне песочницы. Особой целесообразности для медицинских учреждений присоединяться к этой песочнице и принимать на себя связанные с нею обременения нет, учитывая, что сфера телемедицинских услуг развивается и без нее, как в рамках действующего законодательства¹, так и в обход него².

В итоге по состоянию на 1 ноября 2024 года ни одной заявки на присоединение к этому экспериментальному режиму подано не было³. Что касается первоначального списка участников из 28 медицинских организаций, проведенный нами обзор их сайтов пока не позволил обнаружить информацию о предлагаемых в рамках экспериментального режима услугах (хотя по закону предоставление соответствующей информации потенциальным потребителям услуг обязательно). Возможно, некоторые участники носят этот статус лишь формально, в реальности телемедицинских услуг не оказывая.

Если рассмотреть вопрос теоретически, то есть определенные сомнения в правильности выбора самой регулятивной модели. Как было показано выше, назначение песочницы в отработке именно технологического, а не правового решения проблемы, т. е. песочница необходима тогда, когда появляется инновация, требующая проверки на практике. В данном случае специфическая инновационная технология, подлежащая апробации, отсутствует: и технология дистанционного оказания медицинских услуг и нормы, ее регулирующие, уже существуют. Идея значительного дерегулирования в данной сфере нереализуема: отмена многих из существующих запретов и ограничений невозможна даже в тестовом режиме, т. к. они направлены на предотвращение врачебных ошибок и призваны гарантировать качество медицинской помощи. Если же существующие нормы действуют недостаточно эффективно, то необходимо их совершенствование, поиск оптимального варианта правового регулирования. Следовательно, речь должна идти не о регулятивной песочнице, а об обычном правотворческом эксперименте, корректирующем существующие правила на законодательном уровне.

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, законодатель использует ряд терминов, обозначающих *временное альтернативное правовое регулирование* («правовой эксперимент», «пилотный проект», «экспериментальный правовой режим»), не всегда четко разграничивая их смысл. Во-вторых, употребляя эти термины, он часто не считает себя связанным теми смыслами, которые в данные понятия традиционно вкладывают ученые. В-третьих, выбирая между имеющимися регулятивными моделями, он не всегда учитывает природу решаемой проблемы, что значительно снижает потенциал используемых для ее решения средств.

Отсутствие достаточной теоретической основы правотворческих решений (т. е. четких представлений о том, чем отличаются разные формы апробации правовых норм, в каких случаях они должны применяться и какие результаты могут обеспечить) снижает эффективность достижения как фактических, так и декларируемых целей экспериментального правового регулирования.

¹ Телемедицинский центр / Волгоградская областная клиническая больница № 1. Официальный сайт. <https://vokb1.ru/departments/telemeditsinskiy-tsentr/>

² Кадыров Ф. Н., Куракова Н. Г., Чилилов А. М. Правовые проблемы применения телемедицинских технологий в условиях борьбы с распространением коронавируса COVID-19 // Врач и информационные технологии. 2020. № 2. С. 47. <https://www.idmz.ru/jurnali/vrach-i-informatsionnye-tehnologii/2020/2>

³ Реестр экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций // Министерство экономического развития РФ. Официальный сайт (https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/reestr_eksperimentalnyh_pravovyh_rezhimov)