РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

XX АПРЕЛЬСКАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ И ОБЩЕСТВА

ПРАВОВЫЕ ЭКСПЕРИМЕНТЫ И «РЕГУЛЯТОРНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ»: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ ДЛЯ РОССИИ

Ефремов Алексей Александрович,
к.ю.н., доц., в.н.с. Центра технологий государственного управления
ИПЭИ РАНХиГС

АКТУАЛЬНОСТЬ ИССЛЕДОВАНИЯ

Проблема:

- разрыв между потребностями правового регулирования в условиях бурного развития технологий, в том числе цифровых, и действующим регулированием

- Необходимость разработки ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах» предусмотрена Национальной программой «Цифровая экономика РФ» , а «регулятивных песочниц» - Основными направлениями реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 г., при этом не определены порядок, условия и основания введения

Ориентация на запреты и ограничения

Проведение экспериментов по регулированию новых технологий

Цель исследования:

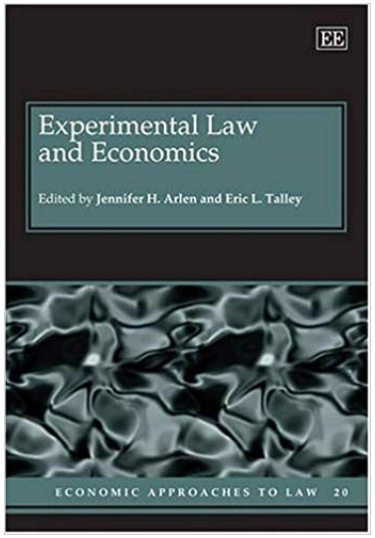
разработка предложений по определению общего порядка введения специальных правовых режимов для проведения экспериментов («регуляторных песочниц») в государственном управлении, в том числе в интересах его цифровизации

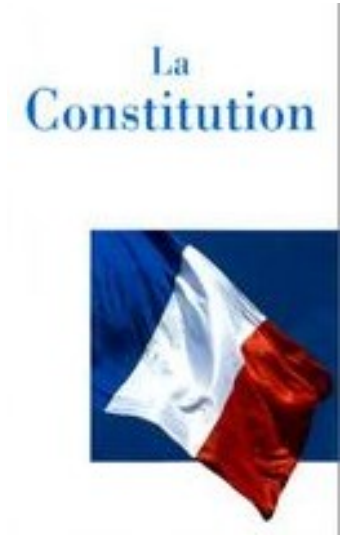
СТАРТОВЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЕ ГИПОТЕЗЫ ИССЛЕДОВАНИЯ:

- Возможности внедрения прорывных технологий ограничены существующим нормотворческим механизмом. *Необходим единый порядок и условия проведения экспериментов*
- Практика введения «регуляторных песочниц» ограничена отдельными секторами («финтех»), что не позволяет выявлять «сквозные» межотраслевые барьеры для применения новых технологий. *Необходимы универсальные требования к «регуляторным песочницам»*
- В российской науке отсутствуют единые подходы к соотношению правовых режимов и правовых экспериментов и их взаимосвязи.
- Отсутствует нормативно определенный механизм взаимосвязи между стратегическим планированием, юридическим прогнозированием, проведением экспериментов и формированием проактивного регулирования.

РАЗВИТИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:

- ✓ Активное развитие в 70-90 е г.г., формирование научного направления “Experimental Law and Economics”
- ✓ Законодательная институционализация (с 70-х г.г. XX века в штатах США, Австралии – sunset legislation / sunsetting instruments)
- ✓ Конституционная институционализация (Франция, 2003 г.)





МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ «РЕГУЛЯТОРНЫХ ПЕСОЧНИЦ»:

Документы международных организаций

OECD

ITU International Telecommunication Union

esma European Securities and Markets Authority

EBA European Banking Authority

eiopa European Insurance and Occupational Pensions Authority

еэк Евразийская экономическая комиссия

Практика «регуляторных песочниц» за рубежом

CSA Regulatory Sandbox

fast and flexible process for innovative business models

FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY / SUPERVISION / FIN

DeNederlandscheBank
EUROSYSTEEM

Regulatory Sandbox

FT lab

The Danish FSA's sandbox initiative

Sandbox and settlement accounts: FINMA amends circular

The Swiss Financial Market Supervisory Authority FINMA is specifying its supervisory practice in connection with the Federal Council's new FinTech regulations. This entails amendments to its circular "Public deposits with non-banks", which are subject to a consultation ending on 16 October 2017. The amendments concern the new sandbox concept and the extended timeframe for settlement accounts.

Заявка → Подготовка → Тестирование → Оценка

МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ «РЕГУЛЯТОРНЫХ ПЕСОЧНИЦ» - УРОКИ ДЛЯ РОССИИ:

- ✓ Перспективность применения специальных правовых режимов для экспериментов («регуляторных песочниц») обусловлена более высокой скоростью и гибкостью проведения экспериментов по сравнению с использовавшимся ранее экспериментальным законодательством

- ✓ Одним из ключевых условий для эффективного применения «регуляторных песочниц» - возможность одного регулирующего органа принимать решение о приостановлении действия отдельных правовых норм, что в требует предоставления соответствующих особых полномочий Правительству РФ.

Проблемы использования регуляторных песочниц в России:

- разделение нормотворчества и правоприменения
- большинство требований основано на законах
- исключения могут быть определены только на уровне федерального закона

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТОВ (1):

- **22 проекта федеральных законов (http://sozd.duma.gov.ru)**
- **около 200 проектов НПА (https://regulation.gov.ru/)**

ТАСС

6 АПР, 08:09

Власти Крыма объяснили отказ региона от эксперимента по курортному сбору

По словам министра курортов и туризма Крыма Вадима Волченко, отказаться от сбора было решено после массовых обращений со стороны туристического бизнеса

ФЗ "О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым …." от 29.07.2017 N 214-ФЗ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПОРТАЛ ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Официальный сайт для размещения информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов результатах их общественного обсуждения

- Высокая степень регулирующего воздействия – 1 in – 1 out, но в сводном отчете ничего
- Индикативные показатели – отсылка к программе развития инфраструктуры
- Отрицательное ЗОРВ от 23.11.2016 (не выполнены требования п. 8(3) ПП 1318, в том числе нет цели, показателей, публичности проведения)

https://regulation.gov.ru/projects#npa=40949

Главная / Объекты законотворчества / Законопроект №169585-7

Законопроект

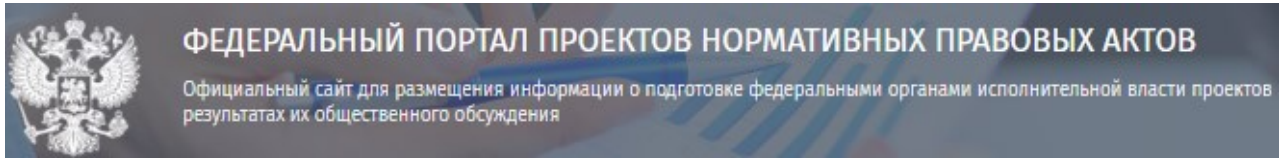
№ 169585-7 В архиве

О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае

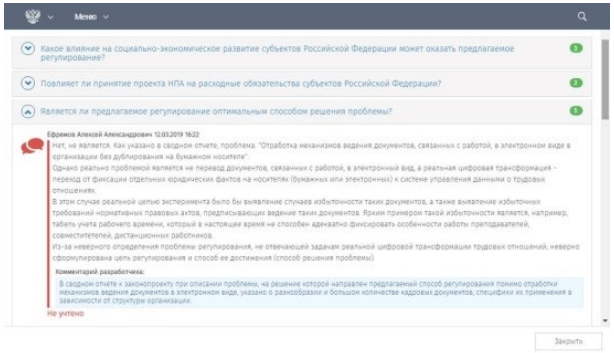
- В заключениях комитетов ГД, Правового управления анализ цели, показателей, механизма мониторинга и оценки эффективности эксперимента отсутствует

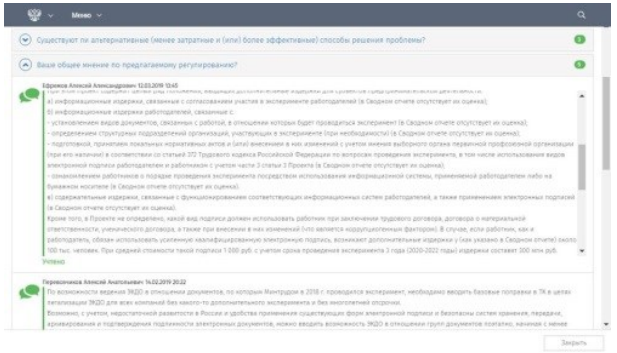
http://sozd.duma.gov.ru/bill/169585-7

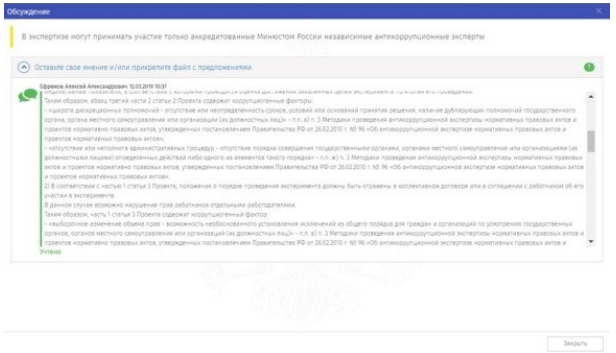
ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТОВ (2):



Проект ФЗ «О проведении эксперимента по ведению документов, предусмотренных трудовым законодательством, связанных с работой, в электронном виде у отдельных работодателей»
https://regulation.gov.ru/projects#npa=88427







- Неверное определение проблемы, цели и способа достижения цели
- Высокая степень регулирующего воздействия – 1 in – 1 out, но в сводном отчете ничего
- Индикативные показатели – в сводном отчете и самом проекте нет ничего, по результатам независимой АКЭ уточнен только срок отчетности

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРИМЕНТОВ (3):

Общие выводы:

- ***фрагментарность правового регулирования специальных правовых режимов и экспериментов***

- ***полный управленческий цикл, включающий стадии проектирования экспериментов, его подготовки, проведения, оценки эффективности не реализуется*** *(нормы ПП 1318 имеют ограниченную сферу действия, ПП 1050 отменено, а в ПП 1288 положения об экспериментах отсутствуют)*

- ***отсутствует взаимосвязь со стратегическим планированием и планированием нормотворческого процесса*** *(эксперименты упоминаются только в 3-х федеральных Стратегиях, при этом оценка эффективности – только в 1)*

ПРОБЛЕМЫ ПРОЕКТА ФЗ «ОБ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМАХ»

- **Требует уточнения предметная сфера регулирования данного закона**

Помимо перечня технологий - возможности осуществления цифровых инноваций в органах местного самоуправления, судах РФ, иных органах государственной власти, кроме указанных в нем (например, цифровые инновации в сфере судопроизводства, избирательном процессе и т.п.)

- **Необходимость определения особенностей регулирования на том же уровне нормативных правовых актов**
- **Несогласованность полномочий органов государственной власти и местного самоуправления**, специальной публично-правовой компании
- **Критерии рисков**
- **Критерии эффективности**
- **Избыточность реестров, информационных систем и т.п.**

ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ «РЕГУЛЯТОРНЫХ ПЕСОЧНИЦ» В РФ:

- **Необходим не 1 федеральный закон, а комплекс изменений в законодательство, включая ФКЗ «О Правительстве РФ»**
- Необходима Методика оценки эффективности
- **Необходим механизм взаимосвязи со стратегическим планированием и юридическим прогнозированием**:
  - определение потребностей в формировании нового правового регулирования при разработке Прогноза научно-технологического развития РФ
  - на основе выявленных потребностей в формировании нового правового регулирования – введение специального правового режима для проведения правового эксперимента («регуляторной песочницы») в отношении внедрения и применения новой технологии;
  - по итогам проведения такого правового эксперимента формирование предложений в соответствующие планы нормотворческой деятельности органов государственной власти

ПУБЛИКАЦИИ ЦТГУ ИПЭИ РАНХИГС ПО ВОПРОСАМ ЦИФРОВИЗАЦИИ:

Южаков В.Н., Талапина Э.В., Клочкова Е.Н., Ефремов А.А. **Государственное управление в сфере стимулирования развития информационных технологий: проблемы и направления совершенствования** // Журнал юридических исследований. – 2017, том 2, № 3. – С. 89–100.

Южаков В.Н., Ефремов А.А. **Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий** // Российское право: образование, практика, наука. – 2017, № 5. – С. 62–69.

Ефремов А.А. **Оценка воздействия правового регулирования на развитие информационных технологий: механизмы и методика** // Закон. – 2018, № 3. – С. 45–56.

Ефремов А.А. **Оценка воздействия правового регулирования на развитие информационных технологий: зарубежный опыт и российские подходы к методике** // Информационное право. – 2018. – № 4. – С. 29-32.

Добролюбова, Е. И., Южаков, В. Н., Ефремов, А. А., Клочкова, Е. Н., Талапина, Э. В., Старцев, Я.Ю. **Цифровое будущее государственного управления по результатам**. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. — 114 с.

РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Центр технологий государственного управления ИПЭИ

СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ!

Ефремов

Алексей Александрович

efremov-a@ranepa.ru