

НЕКОТОРЫЕ РАЗМЫШЛЕНИЯ О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ И ОНТОЛОГИИ РЕГУЛЯТОРНОГО ЭКСПЕРИМЕНТА

Some reflections on the legal nature and ontology of the regulatory experiment

ДЕГТЯРЕВ Михаил Владимирович,
кандидат юридических наук, губернатор Хабаровского края.
ORCID: 0000-0003-0409-369X.
E-mail: mvdegtiarev@adm.khv.ru;
Degtyarev Mikhail V.,
PhD (Law), Governor of Khabarovsk Krai.
ORCID: 0000-0003-0409-369X.
E-mail: mvdegtiarev@adm.khv.ru

Краткая аннотация: Статья посвящена изложению идей о природе регуляторного эксперимента как элемента новейших регуляторных технологий. Автор формулирует и излагает свой объяснительно-интерпретационный концепт, позволяющий раскрыть природу и онтологию регуляторного эксперимента.

Abstract: The article is devoted to the presentation of ideas about the nature of the regulatory experiment as an element of the latest regulatory technologies. The author formulates and expounds his explanatory and interpretive concept, allowing to reveal the nature and ontology of the regulatory experiment.

Ключевые слова: регуляторный эксперимент, экспериментальное законодательство, новые регуляторные технологии, публичное право, публичное управление.

Keywords: regulatory experiment, experimental legislation, new regulatory technologies, public law, public administration.

Дата направления статьи в редакцию: 20.01.2022

Дата публикации: 28.02.2022

Введение

Тема регуляторного эксперимента (и его дизайна¹), как одной из интегральных технологий так называемых новейших регуляторных технологий², получает всё больше отражение в нормативно-правовом универсуме России.

В том числе в связи с тем, что политики и законодатели сталкиваются с трудной задачей при разработке законодательства, идущего в ногу с инновациями³, которые всё более и более активно внедряются.

Так, согласно статье 13 «Экспериментальный правовой режим» Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»: «1. Экспериментальный правовой режим состоит в применении в течение определенного периода времени специального регулирования в отношении определенной группы лиц или на определенной территории, в том числе в полном или частичном отказе от применения определенной группой лиц или на определённой территории обязательных требований либо в отказе от осуществления разрешительной деятельности в отношении объекта разрешительной деятельности. 2. Порядок установления и период действия предусмотренного частью 1 настоящей статьи экспериментального правового режима в сфере применения обязательных требований определяются в соответствии с федеральными законами».

28 января 2021 года вступил в силу разработанный Минэкономразвития России Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2020 г. № 1618 «О внесении изменения в пункт 1 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации» Минэкономразвития России определено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативному правовому регулированию и полномочия, предусмотренные Федеральным законом «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», по вопросам экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, за исключением направления

¹ Cowan T.A. The design of legal experiment // Journal of Legal Education. – 1954. – Vol. 6. – № 4. – P. 520–538.

² См. общий перечень таких технологий: Дегтярев М.В. Новейшие юридические регуляторные технологии и инструментарии: понятие, концепт, типологизация инструментариев // Юридическая орбита. – 2021. – № 1. – С. 41–44.

³ Heideweg M.A. Experimental legislation concerning technological & governance innovation – an analytical approach // Theory & Practice of Legislation. – 2015, Nov. – P. 1–15. – P. 1.

разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций, предусмотренного пунктом 4 части 2 статьи 1 указанного Федерального закона. Как следствие, у государства, научного и бизнес-сообщества появился системный механизм тестирования в реальных правоотношениях технологий, которые в силу разных причин (прежде всего – инертность законодательства) использовать сегодня нельзя (искусственный интеллект, блокчейн, большие данные, нейротехнологии, квантовые технологии, виртуальная реальность)¹.

Однако с научно-правовой точки зрения эти технологии получили явно недостаточное объяснение, нуждаясь в обсуждении.

К вопросу о архитектонике горизонта идей регуляторных экспериментальных подходов: некоторые размышления и рассуждения

Способы, которыми мы производим, воссоздаем и транслируем правовые знания, проектируем и нормативными, прочими юридическими техниками производим нормативные правовые акты не отделены от социально-экономической и политико-правовой реальности, но по-разному отражают её и стыкуются с ней (в разной степени адекватности и глубины).

В процессе законодательного регулирования нередко происходит своего рода стагнация, когда излишне шаблонизируется и стереотипизируется совокупность применяемых регуляторных инструментов и процессов, и это ведёт к определенной мере избыточности «одинаковости» в регуляторных подходах, не учитывающей уникальности регулируемой предметно-объектной области в части её гетерогенности, ригидности (сниженной восприимчивости) к регуляторному воздействию или, напротив, «хрупкости» (подверженности критическому разрушительному воздействию несбалансированным регуляторным давлением). И не всегда работают, релевантно применимы традиционные, типизированные подходы в планировочном моделировании создаваемых норм.

И эта проблема – непреходящая, имеет давнюю историю актуализации.

По Е.В. Васьковскому, «закон причинности по отношению к нормам получает следующий вид: каждая норма имеет своё основание, а одинаковые основания вызывают одинаковые нормы. Однако последнее положение не представляет собой безусловной истины. Мы думаем, что одинаковые основания повели к изданию одинаковых норм, только потому, что считаем законодателей последовательными. Но это не более, как презумпция, нередко опровергаемая действительностью: совершенно одинаковые случаи иной раз нормируются законодателем различно, а различные – одинаково. Отсюда ясно, что посредством индуктивных методов [в таких случаях] определяются не достоверные, а лишь вероятные основания норм»².

И тогда возникает необходимость переоценки релевантности общей регуляторной стратегии и тактики, может быть даже – и создания новой регуляторной парадигмы, призванной редуцировать дефекты, дисфункции и дисбалансы регулирования³, возместить и восполнить недостатки устойчивого длительного недостижения целей регулирования и низкой его эффективности.

Однако возможная и проектируемая смена регуляторной парадигмы не всегда возможна с ясными целеполаганием и трассировкой воплощения в жизнь, особенно если наличествуют условия перенасыщенности неопределённостями.

И в этом случае могут эффективно работать тестировочные ограниченные заходы с регулированием, позволяющие проверить и понять, насколько основная регуляторная идея, проектировочно воплощаемая в создаваемом (только что созданном) нормативном акте, действительно будет работать. Это и есть регуляторный эксперимент – когда правовое регулирование (в определенных дизайне, модальности и размерности) тестируется в целях продуцирования, получения и обобщения реальных (а не гипотетических) знаний о его регуляторных эффективности и pertinентности, релевантности и адекватности, в целом регуляторном качестве, с тем чтобы по успешному завершению такого тестирования распространить такое регулирование на уже полный объем запланированной под урегулирование предметно-объектной области и с полной темпоральной расчёт-

¹ Экспериментальные правовые режимы // <https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/>.

² Васьковский Е.В. Цивилистическая методология. Ч. I: Учение о толковании и применении гражданских законов. – Одесса: Экономическая типография, 1901. – xxii; 376 с. – С. 263.

³ Государственное антикризисное управление: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Е.В. Охотского. – М.: Юрайт, 2016. – 369 с. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 301 с. Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – № 7. – С. 4–15. Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынки и правила: Пер. с англ. Ю. Каптуревского; под науч. ред. Д. Кадочникова. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – 256 с. Кожокарь И.П. Техничко-юридические дефекты в российском праве: Автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.01 / ИГП РАН. – М., 2020. – 46 с. Белоусов С.А. Соотношение понятий «дисбаланс» и «дефект» в исследовании системы российского законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 127–135. Каменева Е.Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: Дис. канд. юрид. наук. – М., 2002.

ной нагрузкой (на постоянный или запланированный временный режим).

По Клоду Бернару, обобщённо, эксперимент связан с наблюдением, но отличен от него тем, что получаемое в ходе эксперимента знание выступает плодом, результатом целенаправленных активных усилий (в отличие от получаемых, по сути дела, автоматически «само по себе» в ходе наблюдения) и результатом мысленного предвосхищения посредством выдвигаемой и проверяемой гипотезы¹.

Как пишет Габриэль Доменек Паскуаль, «эксперимент – это такой вид научного опыта, в котором намеренно вносятся некоторые изменения, а их результаты наблюдаются и интерпретируются с некоторой познавательной целью. Существуют эксперименты, такие как так называемые мысленные или воображаемые, единственное юридическое значение которых состоит в том, что они допускаемы. Закон просто признает свободу их выполнения, но не интересуется, хорошо они или плохо разработаны, для их выполнения и контроля, для оценки и публикации их результатов. Есть эксперименты, условия проведения которых предписаны законом с большей или меньшей императивностью. Поскольку они связаны с затратами или рисками для защищенного правового актива, Закон устанавливает, что они могут осуществляться только в соответствии с определенными правилами. Примеры включают научные испытания с использованием живых животных, некоторые «пилотные проекты», финансируемые или поддерживаемые государственными органами, а также интродукцию или реинтродукцию видов на охраняемых природных территориях... Но есть особый тип экспериментов, имеющих юридическое значение, которые обобщённо называют юридическими экспериментами или экспериментальными постановлениями. Некоторые люди понимают под “экспериментальным законодательством” “предложения лабораторных стандартов, которые можно проверять и оценивать, но не обязательно обрабатывать и применять”. Возможно, это не очень точное определение, потому что закон, который не обрабатывается и не исполняется, на самом деле не является законом. Также иногда говорится, что любое правовое регулирование представляет собой эксперимент, поскольку мы никогда не можем знать с абсолютной уверенностью, каковы будут его реальные последствия. Однако этот термин используется здесь в не слишком строгом смысле или, по крайней мере, в значении, отличном от того, которое придается ему в области науки. Мы уже видели, что научные эксперименты по определению проводятся с некоторой познавательной целью. И ясно, что цель подавляющего большинства правовых норм не познавательная, а практическая: Парламент диктует (или должен диктовать) законы с целью решения определённых проблем наиболее справедливым способом, – не просто для того, чтобы “посмотреть, в чем дело”, а чтобы это имело бы значение. Они не о знании правды, а о том, чтобы отговорить граждан от совершения определенных действий, которые считаются социально вредными, и побудить их к правильному поведению»².

Как указывает Мишель Хельдевер, правовое оформление законодательных режимов для экспериментов с законодательством с акцентом на развитие инновационных технологий (например, беспилотные автомобили) и управления (например, совместное законодательное создание), основано на презумпции того, что «надлежащий правовой дизайн» как хорошо продуманный, систематический и методический способ создания законодательных режимов, основанный на теоретическом понимании соответствующих моделей законодательных режимов, может поддерживать введение таких режимов и, таким образом, помочь лучше всего закрепить преимущества экспериментов, не подвергая себя ненужному риску. Считается, что это стремление актуально для экспериментов с законодательством, временных режимов, таких как пилотные проекты, поэтапно внедряющие политику с «стремлением к постоянству», а также для законодательства, регулирующего эксперименты как таковые, как в случае интеллектуальных энергетических систем³ или беспилотных автомобилей. Режимы для экспериментов могут быть полезны для предоставления ресурсов, необходимых для их работы (как в случае субсидий), для обеспечения сбора информации, которую естественным образом способны дать эксперименты, и для содействия изучению политики. Всё это подразумевает предположение, что экспериментальная деятельность сама по себе уже является законной. Но экспериментальные действия становятся законными только в силу явного разрешительного и специального экспериментального правового режима. Такой режим отступает от запретительных стандартных правил, но при этом учитывает риски экспериментирования, стандартные законодательные компромиссы устанавливают границы для принятия рисков и поиска возможностей (например, роль принципа

¹ Bernard C. An Introduction to the Study of Experimental Medicine [Введение в исследование экспериментальной медицины]. – New York: Henry Schuman, 1949.

² Pascual G.D. Los experimentos jurídicos [Юридические эксперименты] // Revista de Administración Pública. – 2004, Mayo-agosto. – № 164. – P. 145–187. – P. 145–146.

³ Куприяновский В.П., Семенова Е.М., Гринько О.В. и др. К вопросу о содержании понятия и особенностях онтологии энергетического интернета и его правового и технологического образов // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 8. – С. 87–93. Климов А.А., Куприяновский В.П., Король М.Г. и др. Из истории цифровой энергетики ЕС или энергопотребление близкое к нулю – переход нормативных решений ЕС к онтологиям энергетики, BIM и зданий // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 6. – С. 86–93. Куприяновский В.П., Семенова Е.М., Редькина А.И. и др. К вопросу о содержании понятия и особенностях онтологии цифровой энергетики и её правового образа // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 5. – С. 66–74.

предосторожности в отношении технологических рисков), выбора режимов управления (например, рыночная конкуренция против государственной иерархии) и верховенство закона (например, справедливость распределения и основные права)¹.

Заключение

Несколько веков назад Томас Гоббс сказал: «Мир [Peace] – это закон».

Создание политических и нормативных «лабораторий», заточенных на задействование регуляторных и публично-управленческих экспериментов, – это уже день сегодняшний. От того, как мы сумеем наладить релевантное и правомерное, но вполне себе активное применение этих инструментариев (в том числе защитимся от их применения в мошеннических целях, от их непродуманного и, как следствие, дорогостоящего, но бесполезного применения, от незаконных и бросаемых экспериментов, от превращения таких подходов в негативный результат «вседозволенность против обязательств»), зависит очень много в будущем нашей государственности и нашей экономики.

Библиография:

1. Белоусов С.А. Соотношение понятий «дисбаланс» и «дефект» в исследовании системы российского законодательства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. – 2015. – № 3. – С. 127–135.
2. Васильковский Е.В. Цивилистическая методология. Ч. I: Учение о толковании и применении гражданских законов. – Одесса: Экономическая типография, 1901. – xxii; 376 с.
3. Государственное антикризисное управление: Учебник для бакалавриата и магистратуры / Под ред. Е.В. Охотского. – М.: Юрайт, 2016. – 369 с.
4. Дегтярев М.В. Новейшие юридические регуляторные технологии и инструментарии: понятие, концепт, типологизация инструментариев // Юридическая орбита. – 2021. – № 1. – С. 41–44.
5. Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынки и правила: Пер. с англ. Ю. Каптуревского; под науч. ред. Д. Кадочникова. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – 256 с.
6. Каменева Е.Н. Дефектные акты органов законодательной и исполнительной власти: Дис. канд. юридич. наук. – М., 2002.
7. Кожокар И.П. Техно-юридические дефекты в российском праве: Автореф. дис. докт. юридич. наук / ИГП РАН. – М., 2020. – 46 с.
8. Климов А.А., Куприяновский В.П., Король М.Г. и др. Из истории цифровой энергетики ЕС или энергопотребление близкое к нулю – переход нормативных решений ЕС к онтологиям энергетики, BIM и зданий // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 6. – С. 86–93.
9. Куприяновский В.П., Семенова Е.М., Гринько О.В. и др. К вопросу о содержании понятия и особенностях онтологии энергетического интернета и его правового и технологического образов // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 8. – С. 87–93.
10. Куприяновский В.П., Семенова Е.М., Редькина А.И. и др. К вопросу о содержании понятия и особенностях онтологии цифровой энергетики и её правового образа // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 5. – С. 66–74.
11. Понкин И.В. Девиантология государственного управления: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 2020. – 301 с.
12. Понкин И.В. Дефекты нормативного правового регулирования // Право и образование. – 2016. – № 7. – С. 4–15.
13. Экспериментальные правовые режимы // <https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/>.
14. Bernard C. An Introduction to the Study of Experimental Medicine [Введение в исследование экспериментальной медицины]. – New York: Henry Schuman, 1949.
15. Cowan T.A. The design of legal experiment // Journal of Legal Education. – 1954. – Vol. 6. – № 4. – P. 520–538.
16. Heldeweg M.A. Experimental legislation concerning technological & governance innovation – an analytical approach // Theory & Practice of Legislation. – 2015, Nov. – P. 1–15.
17. Pascual G.D. Los experimentos jurídicos [Юридические эксперименты] // Revista de Administración Pública. – 2004, Mayo-agosto. – № 164. – P. 145–187. – P. 145–146.

References (transliterated):

1. Belousov S.A. Sootnosheniye ponyatiy «disbalans» i «defekt» v issledovanii sistemy rossijskogo zakonodatel'stva // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. – 2015. – № 3. – S. 127–135.
2. Vas'kovskij E.V. Civilisticheskaya metodologiya. CH. I: Uchenie o tolkovanii i primeneniі grazhdanskih "zakonov". – Odessa: Eko-nomicheskaya tipografiya, 1901. – xxii; 376 s.
3. Gosudarstvennoe antikrizisnoe upravlenie: Uchebnik dlya bakalavriata i magistratury / Pod red. E.V. Ohotskogo. – M.: YUrajt, 2016. – 369 s.
4. Degtyarev M.V. Novejšie yuridicheskie regulatorynye tekhnologii i instrumentarii: ponyatie, koncept, tipologizaciya instrumentarijev // Yuridicheskaya orbita. – 2021. – № 1. – S. 41–44.
5. Dolfsma V. Provaly gosudarstva. Obshchestvo, rynki i pravila: Per. s angl. YU. Kapturevskogo; pod nauch. red. D. Kadochnikova. – M.: Izd-vo Instituta Gajdara, 2017. – 256 s.
6. Kamenева E.N. Defektnye akty organov zakonodatel'noj i ispolnitel'noj vlasti: Dis. kand. yuridich. nauk. – M., 2002.
7. Kozhokar' I.P. Tekhniko-yuridicheskie defekty v rossijskom prave: Avtoref. dis. dokt. yuridich. nauk / IGP RAN. – M., 2020. – 46 s.
8. Klimov A.A., Kupriyanovskij V.P., Korol' M.G. i dr. Iz istorii cifrovoy energetiki ES ili energopotrebleniye blizkoe k nulyu – perekhod normativnyh reshenij ES k ontologiyam energetiki, BIM i zdaniy // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 6. – S. 86–93.
9. Kupriyanovskij V.P., Semenova E.M., Grin'ko O.V. i dr. K voprosu o sodержanii ponyatiya i osobennostyah ontologii energeticheskogo interneta i ego pravovogo i tekhnologicheskogo obrazov // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 8. – S. 87–93.
10. Kupriyanovskij V.P., Semenova E.M., Red'kina A.I. i dr. K voprosu o sodержanii ponyatiya i osobennostyah ontologii cifrovoy energetiki i eyo pravovogo obraza // International Journal of Open Information Technologies. – 2019. – Vol. 7. – № 5. – S. 66–74.
11. Ponkin I.V. Deviantologiya gosudarstvennogo upravleniya: Uchebnik. – M.: INFRA-M, 2020. – 301 s.
12. Ponkin I.V. Defekty normativnogo pravovogo regulirovaniya // Pravo i obrazovanie. – 2016. – № 7. – S. 4–15.
13. Eksperimental'nye pravovye rezhimy // <https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovoy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy/>.
14. Bernard C. An Introduction to the Study of Experimental Medicine [Vvedenie v issledovanie eksperimental'noj mediciny]. – New York: Henry Schuman, 1949.
15. Cowan T.A. The design of legal experiment // Journal of Legal Education. – 1954. – Vol. 6. – № 4. – P. 520–538.
16. Heldeweg M.A. Experimental legislation concerning technological & governance innovation – an analytical approach // Theory & Practice of Legislation. – 2015, Nov. – P. 1–15.
17. Pascual G.D. Los experimentos jurídicos [Yuridicheskie eksperimenty] // Revista de Administración Pública. – 2004, Mayo-agosto. – № 164. – P. 145–187. – P. 145–146.

¹ Heldeweg M.A. Experimental legislation concerning technological & governance innovation – an analytical approach // Theory & Practice of Legislation. – 2015, Nov. – P. 1–15. – P. 1–2.