

## Эксперимент в законотворчестве (российский и зарубежный правовой опыт)

Т. А. Желдыбина

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры истории государства и права  
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия».

Адрес: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»,  
410056, Саратов, Вольская ул., д. 1.  
E-mail: [tatyana130802@yandex.ru](mailto:tatyana130802@yandex.ru)

## An Experiment in Lawmaking (Russian and Foreign Legal Experience)

T. A. Zheldybina

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department  
of History of State and Law of the  
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Saratov State Law Academy».  
Address: Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education  
«Saratov State Law Academy»,  
1 Volskaya Str., Saratov, 410056, Russian Federation.  
E-mail: [tatyana130802@yandex.ru](mailto:tatyana130802@yandex.ru)

### Аннотация

В статье изучен законотворческий эксперимент в России и Западной Европе. Отмечена важность эксперимента как метода. Даны взгляды юристов на определение эксперимента в законодательстве. Проанализирована классификация правовых экспериментов. В этом контексте особое внимание уделено пилотным проектам и «регуляторной песочнице». Актуальность исследования заключается в попытке анализа положительных сторон законодательного экспериментирования во Франции. В процессе исследования использована совокупность методов философского, общенаучного и частнонаучного характера. Использование исторического, сравнительно-правового, формально-юридического, системно-структурного методов позволило рассмотреть проблематику законотворческого эксперимента с точки зрения ее развития и прогнозирования как инструмента правовой политики. Новизна исследования состоит в предпринятой попытке анализа проблем правового эксперимента в сравнительном анализе опыта различных государств. Рассматривается такая специфика экспериментального закона как ограниченность во времени и пространстве. Автором сделаны предложения об использовании общественного отклика на экспериментальный закон и использование опыта Франции по обобщению экспериментального законодательства.

В статье сформулированы выводы о законотворческом эксперименте как средстве обучения, необходимым для апробации законодательства с учетом планирования законотворческой деятельности. Формулируется заключение о том, что экспериментальное законотворчество способствует пониманию, какие общественные отношения необходимо урегулировать нормой права.

**Ключевые слова:** правовой эксперимент, законотворческий эксперимент, экспериментальное законотворчество, экспериментальное законодательство, апробация закона

### Abstract

The article examines the legislative experiment in Russia and Western Europe. The importance of the experiment as a method is noted. The views of lawyers on the definition of experiment in legislation are given. The classification of legal experiments is analyzed. In this context, special attention is paid to pilot projects and the regulatory sandbox. The relevance of the study lies in an attempt to analyze the positive aspects of legislative experimentation in France. In the course of the research, a set of methods of a philosophical, general scientific and private scientific nature was used. The use of historical, comparative legal, formal legal, systemic and structural methods made it possible to consider the problems of legislative experiment from the point of view of its development and forecasting as a tool of legal policy. The novelty of the research consists in an attempt to analyze the problems of legal experiment in a comparative analysis of the experience of different states. Such

specificity of the experimental law as limitation in time and space is considered. The author makes suggestions on using the public response to the experimental law and using the French experience in generalizing experimental legislation. The article draws conclusions about the legislative experiment as a means of learning necessary for the approbation of legislation, taking into account the planning of legislative activity. The conclusion is formulated that experimental lawmaking contributes to understanding which social relations need to be regulated by the rule of law.

**Keywords:** legal experiment, lawmaking experiment, experimental lawmaking, experimental legislation, law approbation.

Перед российским правоведением стоит задача усовершенствования теории правотворчества. Этот процесс предполагает развитие теории с учетом различных подходов. Одним из инструментов в поиске новой модели является экспериментальное законотворчество, которое представляет собой разновидность правового эксперимента.

Д. А. Пашенцев справедливо отмечает, что юридический эксперимент неразрывно связан с процессом правотворчества и выступает средством проверки правотворческих гипотез, а также критерием истинности правоприменительных решений и позволяет подтвердить или опровергнуть рабочую гипотезу, внося изменения в законодательство [3. – С. 34, 36].

Прежде всего следует подчеркнуть, что эксперимент в законотворчестве – это не традиция российского права, а скорее проявление наднациональной правовой реальности. Сам феномен законотворческого эксперимента известен давно. В настоящее время появилось такое направление, как экспериментальная юриспруденция [10].

Одна из сторон эксперимента заключается в его восприятии как метода. Этот метод за границей известен под названием «регуляторный эксперимент». В широком смысле, как отмечали еще в прошлом веке представители немецкой юридической мысли, любой акт правотворчества можно рассматривать как эксперимент над человеческими судьбами, который осуществляется путем проб и ошибок в условиях, отличающихся неопределенностью [10. – С. 6–7].

Как российские, так и зарубежные авторы предлагают свое собственное определение экспериментального законодательства. Профессор Л. Мадер рассматривает его как законодательство, принимаемое на ограниченный срок с целью проверки эффективности той или иной законодательной меры в достижении определенных целей [7. – Р. 125].

С. Ранчедас предложила разбить понятие экспериментального законодательства на несколько составляющих. Первой является его

временный характер. Второй элемент – это отклонение от действующего законодательства, которое требует выполнения двух условий: наличия законодательной основы, позволяющей такое отклонение, и понимания, почему это отклонение через эксперимент является необходимым, т. е. ясное определение цели эксперимента [9. – С. 420–421].

А. В. Мещерякова рассматривает экспериментальное законодательство как инструмент и ресурс, которые являются необходимыми для совершенствования современной правовой политики, применяются в условиях дефицита научных знаний о существующих проблемах и вызовах, механизмах и методах их преодоления, позволяют в условиях минимизации рисков при использовании неэффективных методов получить данные, достаточные для устранения соответствующих правовых пробелов, и ответить правовыми средствами на актуальные социально-экономические и иные вызовы [1].

Канадский Центр регуляторных инноваций классифицировал правовые эксперименты, разделив их на три вида:

1) регуляторный пилотный проект – это тестирование новых нормативных актов, проводимое в отношении ограниченного числа продуктов, в определенном секторе или для определенной группы пользователей;

2) регуляторное исследование – испытание, проводимое в случае, когда трудно определить, регулируются ли некоторые инновации или новый продукт действующими нормами права, как могли бы быть применены к ним существующие нормативные правовые акты, существует ли необходимость в принятии новых нормативно-правовых актов;

3) регуляторная песочница – контролируемое пространство, где определенная деятельность может осуществляться под наблюдением регулятора с освобождением под частичное изъятие из-под существующего правового регулирования [4. – С. 10–11].

Первый из вышеупомянутых пилотных проектов был реализован в различных регионах России; целью было предварительное изучение ситуации, экспериментальная проверка правильности разработанных решений для изменения бизнес-практик, готовности к внедрению и реализации полномасштабных изменений в различных отраслях и сферах [2. – С. 299].

Что касается «регуляторной песочницы», такой режим был впервые введен в 2015 г. в Великобритании. В 2018 г. в Тайване и Южной Корее приняты законы, разрешающие использование «регуляторных песочниц». Затем они были внедрены в ряде европейских стран, включая Испанию, Францию, Германию, Австрию, Бельгию, Болгарию, Кипр и Эстонию [5. – Р. 5].

Опыт отечественных «регуляторных песочниц» также представляет интерес. В апреле 2018 г. Банк России инициировал создание «регуляторной песочницы», предназначенной для тестирования и внедрения новых инновационных финансовых сервисов и технологий. В первую очередь это касается пилотирования технологий больших данных, машинного обучения, мобильных технологий, искусственного интеллекта, открытых интерфейсов и других инструментов.

Определение эксперимента можно найти в законодательстве Российской Федерации, например, в статье 2 Федерального закона от 14 июля 2022 г. № 254-ФЗ «О проведении на территории Камчатского края эксперимента по внедрению дополнительных механизмов регулирования внутренних воздушных перевозок икры лососевых видов рыб (красной икры) непромышленного изготовления». Также понятие экспериментального правового режима содержится в статье 2 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации».

Российский законодатель установил правила и сроки проведения эксперимента. Согласно Федеральному закону от 27 ноября 2018 г. № 422-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального налогового режима «Налог на профессиональный доход», в некоторых субъектах Российской Федерации физические лица, включая индивидуальных предпринимателей, могут использовать данный специальный налоговый режим. В данном законе обозначен срок действия эксперимента: до 31 декабря 2028 г.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» также предусматривал экспериментирование, обозначив срок его проведения по 15 ноября 2021 г.

Таким образом, законотворческий эксперимент всегда имеет временные и пространственные рамки. Это, в свою очередь, поднимает вопрос: сколько времени требуется для его проведения?

Здесь определенный интерес представляет опыт Франции. Так, Государственный совет Франции внимательно следит за тем, чтобы этот срок не был чрезмерным с точки зрения потребностей эксперимента. Обычно он ограничен несколькими годами. В некоторых особых случаях эти потребности могут допускать более длительный срок [6. – Р. 17].

В этом контексте экспериментальное законотворчество как метод обучения приобретает дополнительную значимость, так как оно тестирует законы в реальных условиях до их окончательного принятия. Это в свою очередь дает еще одну возможность оценить предпринятые действия, их своевременность, отследить динамику необходимости изменений в конкретных сферах жизни общества.

Законотворческий эксперимент может быть продлен, как это произошло с продлением срока действия эксперимента по курортному сбору до 31 декабря 2024 г. (Федеральный закон от 5 декабря 2022 г. № 489-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае»), а также с добавлением новых регионов, таких как Санкт-Петербург и федеральная территория «Сириус». Кроме того, эксперимент по маркировке импортного алкоголя специальными федеральными марками был продлен до 31 мая 2026 г. (Федеральный закон от 23 марта 2024 г. № 57-ФЗ «О внесении изменений в статью 29 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта»). Постановле-

нием Правительства Российской Федерации от 20 августа 2022 г. № 1466 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части продления сроков проведения экспериментов по маркировке товаров средствами идентификации» (изменения внесены в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2021 г. № 204 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по маркировке пива, напитков, изготавливаемых на основе пива, и отдельных видов слабоалкогольных напитков средствами идентификации») были продлены сроки проведения эксперимента по 28 февраля 2023 г.

Право как социальный регулятор воздействует на определенные общественные отношения. Реакция общественности является индикатором необходимости принятия закона. Тем не менее возможны случаи, когда принятие экспериментального закона не вызывает общественного отклика. Например, это произошло с Федеральным законом от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования для создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в городе федерального значения Москве», который также внес изменения в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных». В кризисных условиях пандемии COVID-19 этот закон не стал предметом активных обсуждений.

Условно экспериментальное законодательство можно назвать «пробным», предназначенным для научно-практических целей. Механизм возможности осуществления апробации закона является важным инструментом для повышения гибкости правового регулирования. Экспериментальное законодательство позволяет оптимизировать правовое регулирование, предотвращая неоднозначное толкование и применение правовых норм, поскольку оно помогает выявлять противоречия и недостатки в правовой системе. Это также содействует определению и пониманию тех общественных отношений, которые наиболее остро требуют правового регулирования.

Использование экспериментов представляется нецелесообразным в областях, в которых наблюдается сильная европейская интеграция. Регулирующие или законодательные эксперименты в Европейском союзе не проводятся или проводятся в очень незначительном масштабе. Этот механизм, позволяющий проводить экспе-

рименты на местном или национальном уровне, противоречит основополагающему принципу права ЕС – как можно более тесной гармонизации национального права посредством все более точных директив или нормативных актов. Единственной областью экспериментов в ЕС является сфера здравоохранения и социального обеспечения, которая относится к общей компетенции ЕС и государств-членов, но при этом важные функции остаются в компетенции отдельных стран [6. – С. 33–34].

Интересен опыт законодательных экспериментов во Франции, где такие законы использовались для содействия децентрализации, позволяя проводить правовые эксперименты на местном уровне, что позволяло децентрализованным подразделениям экспериментировать в пределах своих полномочий и адаптировать национальную политику к местным условиям и потребностям. Например, во Франции были введены экспериментальные нормативные акты, направленные на расширение автономии французских местных органов власти (территориальных коллективов).

Можно предположить, что, соответственно, экспериментальный закон как ценный исследовательский инструмент для правовой политики предоставляет возможность изучить проблему, проверив ее на уровне отдельной территории или региона.

Кроме того, Франция имеет опыт обобщения законодательных экспериментов. В 2019 г. Государственный совет Франции провел тщательное исследование национальных и местных экспериментальных правовых режимов, придя к выводу, что большинство экспериментов, проведенных за предыдущие два десятилетия, характеризовались рядом методологических недостатков. Эти недостатки включали:

- 1) определение противоречивых целей;
- 2) нечетко определенную ассоциацию субъектов и общественности, заинтересованных в эксперименте;
- 3) неточное построение выборки;
- 4) обобщение меры, протестированной до ее оценки.

Государственный совет Франции предложил проявлять большую осторожность при разработке экспериментальных правовых режимов, особенно в отношении их продолжительности, целей и критериев оценки [8].

В заключение можно сформулировать несколько ключевых выводов.

Правовой эксперимент служит эффективным инструментом, который помогает достигать необходимых результатов при решении задач законодательства. «Регуляторные песочницы» и пилотные проекты как разновидности правового эксперимента становятся все более популярными как в России, так и за пределами страны.

Экспериментирование в области законодательства позволяет оценить жизнеспособность

различных законов и их потенциальное влияние на общественное мнение. Для России может быть полезен опыт Франции, где эксперименты проводятся на местном уровне и накоплен значительный исследовательский опыт Государственного совета. В целом правовой эксперимент в законодательстве представляет собой важный инструмент для формирования правовой политики.

### Список литературы

1. *Мещерякова А. В.* Экспериментальное законодательство и его значение для преодоления кризисных тенденций в современной правовой политике // *Право и политика.* – 2017. – № 2. – С. 1–9.
2. *Панченко В. Ю., Краснова В. А.* Правовой эксперимент как средство недопущения юридических препятствий // *Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов : сб. науч. тр. / сост. В. Ю. Панченко, А. А. Петров.* – Красноярск : Центр информации, 2015. – С. 26–34.
3. *Пашенцев Д. А.* Правовой эксперимент в правотворческом процессе в условиях цифровизации // *Черные дыры в российском законодательстве.* – 2021. – № 1. – С. 34–36.
4. *Четвериков А. О.* Юридические инновации и правовое экспериментирование: современная зарубежная практика : монография. – М. : Русайнс, 2024.
5. *Chen Ch.* Regulatory Sandboxes in the UK and Singapore: A Preliminary Survey // *Regulating FinTech in Asia: Global Context, Local Perspectives* (Mark Fenwick, Steven Van Uytsel and Bi Ying ed., Forthcoming, August 2020). – Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3448901>
6. *Conseil d'Etat.* Les experimentations: comment innover dans la conduite des politiques publiques? Les etudes du Conseil d'Etat. – Paris : La documentation française, 2019.
7. *Mader L.* *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation* // *Statute law Review.* – 2001. – Vol. 22. – № 2. Pp. 119-131.
8. *Ranchordás S.* Experimental Regulations and Regulatory Sandboxes – Law Without Order? University of Groningen Faculty of Law Research Paper. – 2021. – No. 10. – URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3934075](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3934075)
9. *Ranchordás S.* The whys and woes of experimental legislation // *The theory and practice of legislation.* – 2013. – №1 (3). – <https://ssrn.com/abstract=2604506>
10. *Strohmaier N.* Introducing: Experimental Jurisprudence. – URL: <https://www.leidenlawblog.nl/articles/introducing-experimental-jurisprudence>