

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3537>

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ  
И ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКСПЕРИМЕНТОВ  
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В. Н. Южаков, Е. И. Добролюбова, А. А. Ефремов

*Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ*

Поступила в редакцию 21 июня 2021 г.

**Аннотация:** в статье, подготовленной на основе научно-исследовательской работы, выполняемой в рамках государственного задания РАНХиГС, проведен анализ текущей ситуации с оценкой результативности и эффективности экспериментов, в том числе экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении. Предложено определение понятия эксперимента в государственном управлении, выделены основные признаки экспериментов (организованность, наличие заданной цели и ожидаемого результата, новизна, оценка результатов эксперимента, ограниченность масштаба, ограниченность сроков, добровольный характер участия в эксперименте, наличие рисков, связанных с проведением эксперимента), а также проведена классификация экспериментов и экспериментальных правовых режимов (выделены внешние и внутренние эксперименты; эксперименты, требующие специальных (экспериментальных) правовых режимов (закрытых или открытых) и реализуемые в рамках общего правового режима). Важной особенностью разработанного методического подхода является интеграция оценки результативности и эффективности в управленческий цикл эксперимента, что позволяет принимать решения о целесообразности проведения эксперимента, продолжения его реализации либо досрочного прекращения и тиражирования апробированной технологии (практики) на основе итогов проведенной предварительной, текущей и последующей оценки результативности и эффективности.

**Ключевые слова:** государственное управление, оценка результативности и эффективности, правовые эксперименты, «регуляторные песочницы», цифровизация, цифровая трансформация, экспериментальные правовые режимы.

**Abstract:** the article, prepared on the basis of the RANEPA state assignment research programme, analyzes the current situation with evaluation of the effectiveness and efficiency of experiments (including experimental legal regimes) in public governance. The article defines the concepts of an experiment in public governance, its effectiveness and efficiency, identifies the key features of such experiments (organization, the presence of a given goal and expected result, novelty, evaluation of the experiment results, limited scale, limited timing, voluntary participation in the experiment, the presence of risks associated with the experiment),

*and proposes a classification of experiments and experimental legal regimes in public governance (external and internal experiments; experiments requiring special (experimental) legal regimes (closed or open), and implemented within the general legal regime). The suggested methodological approach is based on the integration of the effectiveness and efficiency evaluation into the management cycle of the experiment, which allows making decisions on the expediency of conducting an experiment, continuing its implementation or early termination, and replication of the proven technology (practice) following the results of the experiment based on the results of the ex-ante, ongoing, and ex-post evaluation.*

**Key words:** *effectiveness and efficiency evaluation, public administration, legal experiments, «Regulatory sandboxes», digitalization, digital transformation, experimental legal regimes.*

Формирование новых правовых институтов в российском административном и информационном праве, регламентирующих функционирование новых инструментов государственного регулирования, делает актуальным оценку их результативности и эффективности. К числу таких инструментов относятся эксперименты и экспериментальные правовые режимы (далее – ЭПР). Определенная в качестве национальной цели в соответствии с указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 цифровая трансформация предусматривает «...достижение “цифровой зрелости” ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления...», при этом критерии достижения такой зрелости широко обсуждаются в научной литературе<sup>1</sup>.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 15 января 2020 г. было указано на необходимость запуска «гибкого механизма экспериментальных правовых режимов для разработки и внедрения в России новых технологий». На протяжении 2019–2020 гг. шла разработка и принятие соответствующих федеральных законов (от 24.04.2020 № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой», от 24.04.2020 № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных», от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации») и развивающих их положение подзаконных нормативных правовых актов.

---

<sup>1</sup> См.: Добролюбова Е. И., Южаков В. Н. Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления : метод. подходы. М., 2020 ; Ефремов А. А. К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 59–83 ; Добролюбова Е. И. Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.

Указанное развитие правовых институтов, регулирующих применение соответствующих инструментов государственного управления, делает актуальным вопрос: будут ли новые правовые режимы (институты) и инструменты государственного управления способствовать достижению заявленных целей? Нужно отметить, что проблема «отсутствия у организаторов правовых экспериментов четких критериев оценки их эффективности» уже отмечалась в российской юридической науке<sup>2</sup>.

В научной литературе вопросы результативности и эффективности экспериментального правового регулирования как базовые характеристики качественного государственного управления<sup>3</sup> пока не получили системного решения. В 2019–2021 гг. был опубликован ряд исследований по вопросам применения экспериментов<sup>4</sup> и введения экспериментальных правовых режимов<sup>5</sup>, их места в механизме правового регулирования<sup>6</sup> и в информационном праве<sup>7</sup> и значения в цифровой трансформации<sup>8</sup>, обеспечения качества экспериментальных правовых режимов<sup>9</sup>, их экономико-правового анализа<sup>10</sup>, а также о перспективах<sup>11</sup>, об использовании для

---

<sup>2</sup> См.: *Ельцов В. Н.* Правовой эксперимент в современной России : проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. URL: <https://www.disscat.com/content/pravovoi-eksperiment-v-sovremennoi-rossii-problemy-effektivnosti> (дата обращения: 20.03.2021).

<sup>3</sup> См.: Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков [и др.]. М., 2020.

<sup>4</sup> См.: *Поветкина Н. А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // *Финансовое право*. 2020. № 9. С. 21–24.

<sup>5</sup> См.: *Громова Е. А.* К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // *Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия: Право*. 2019. Т. 19, № 3. С. 36–40 ; *Мохов А. А.* Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // *Юрист*. 2019. № 8. С. 19–25 ; *Черешнева И. А.* Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций : в поисках направления // *Modern Science*. 2019. № 9-1. С. 158–162.

<sup>6</sup> См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В.* Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // *Информационное право*. 2019. № 4. С. 12–15.

<sup>7</sup> См.: *Полякова Т. А., Минбалева А. В., Кроткова Н. В.* Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // *Государство и право*. 2020. № 5. С. 75–87.

<sup>8</sup> См.: *Писаревский Е. Л., Поветкина Н. А., Кошкин А. Н.* Концепция цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления : правовая модель будущего // *Юридический мир*. 2021. № 2. С. 45–53.

<sup>9</sup> См.: *Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А.* Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // *Российское право : образование, практика, наука*. 2020. № 3 (117). С. 40–49.

<sup>10</sup> См.: *Гаврильченко Ю., Хватик Ю.* Экспериментальные правовые режимы : экономико-правовой взгляд // *Банковский вестник*. 2020. № 12 (689). С. 3–8.

<sup>11</sup> См.: *Дегтярев М. В.* К вопросу об истории и перспективах экспериментальных правовых режимов // *Право и государство : теория и практика*. 2020. № 12 (192). С. 169–172.

интеграции в мировое экономическое пространство<sup>12</sup>, но имеются лишь отдельные публикации по конкретным критериям оценки эффективности<sup>13</sup>.

Системное определение оценки результативности и эффективности экспериментов и ЭПР должно предусматривать систему показателей такой оценки, алгоритм (порядок) ее проведения, а также само проведение мониторинга результативности и эффективности и последующей оценки.

Авторами ранее проведен<sup>14</sup> анализ федерального законодательства, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ за 1993–2019 гг., предусматривающих проведение экспериментов, а также проектов таких нормативных правовых актов. Как показывают результаты проведенного анализа, далеко не всегда в проанализированных нормативных правовых актах устанавливались цели проведения экспериментов, механизмы оценки их результативности и эффективности. Лишь в одном нормативном правовом акте были установлены показатели, на основе которых можно оценить результативность и эффективность проведения экспериментов (таблица).

Т а б л и ц а

*Результаты анализа нормативных правовых актов, предусматривающих проведение экспериментов и их проектов за 1991–2019 гг.*

Характеристика	Федеральный закон (проект)	Указ Президента РФ	Постановление Правительства РФ
Определены цели	3 (12,5 %)	8 (88,8 %)	35 (77,8 %)
Установлены показатели достижения цели	0 (0 %)	1 (11,1 %)	0 (0 %)
Установлен механизм оценки результативности и эффективности	7 (29,1 %)	3 (33,3 %)	34 (75,5 %)
Предусмотрена необходимость разработки по итогам эксперимента предложений по совершенствованию государственного управления или правового регулирования в соответствующей сфере	7 (29,1 %)	3 (33,3 %)	7 (15,5 %)

<sup>12</sup> См.: Носкова Ю. Б., Лунашко 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.

<sup>13</sup> См.: Куклина Е. А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

<sup>14</sup> См.: Экспериментальные правовые режимы : зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов [и др.]. М., 2020.

Отметим, что из 24 внесенных в Государственную Думу проектов федеральных законов о проведении экспериментов в 1994–2019 гг. приняты только 8, что составляет 33,3 %. Это свидетельствует, что качественное проектирование экспериментов не осуществлялось.

В 2020 г. принято 10 постановлений Правительства РФ о проведении экспериментов, при этом оценка их результатов формально предусмотрена в 10 случаях, но какие-либо показатели во всех 10 случаях отсутствуют.

Нормативная институционализация элементов оценки результативности и эффективности экспериментов в настоящее время предусмотрена только в отношении проектов НПА, подлежащих оценке регулирующего воздействия (ОРВ) – в соответствии с п. 8 (3) Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1318 и п. 16 Сводного отчета, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 27 мая 2013 г. № 290, предусматривающих наличие *индикативных показателей, в соответствии с которыми проводится оценка достижения заявленных целей эксперимента по итогам его проведения*. Однако указанные показатели были предусмотрены только в 11,15 % из 9 проектов НПА за 2015–2019 гг.

Развитие законодательного регулирования проведения экспериментов и экспериментальных правовых режимов в Российской Федерации в 2020 г. пока не дает системного ответа об оценке их результативности и эффективности.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 122-ФЗ «О проведении эксперимента по использованию электронных документов, связанных с работой» предписывает (ст. 1) *«осуществить оценку эффективности и результативности эксперимента»*, однако каких-либо показателей такой оценки или порядка ее проведения не предусматривает.

Федеральный закон от 24 апреля 2020 г. № 123-ФЗ «О проведении эксперимента по установлению специального регулирования в целях создания необходимых условий для разработки и внедрения технологий искусственного интеллекта в субъекте Российской Федерации – городе федерального значения Москве и внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О персональных данных» относит к задачам установления экспериментального правового режима оценку эффективности и результативности установления специального регулирования по результатам установления экспериментального правового режима, однако каких-либо показателей для такой оценки или порядка ее проведения не предусматривает.

Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2020 г. № 2011 «Об утверждении Правил мониторинга экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций, оценки эффективности и результатив-

ности реализации экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций...» предусматривает:

- анализ соответствия деятельности субъектов экспериментального правового режима показателям эффективности и результативности экспериментального правового режима, установленным программой;
- анализ соответствия результатов экспериментального правового режима целям экспериментального правового режима;
- размещение сводного аналитического отчета в сети «Интернет»;
- общественное обсуждение вопросов эффективности и результативности реализации экспериментального правового режима.

Однако при этом следует обратить внимание:

- на отсутствие *предварительной оценки закладываемых показателей результативности и эффективности экспериментального правового режима его целям*;
- произвольность определения показателей результативности и эффективности экспериментального правового режима;
- отсутствие четких оснований для учета или отклонения замечаний и/или предложений, поступивших в результате общественного обсуждения.

На наш взгляд, в качестве методического подхода к оценке результативности и эффективности экспериментов, в том числе ЭПР, в государственном управлении может быть применен подход к пониманию качества государственного управления как единства параметров его обоснованности, результативности и эффективности. При этом результативность государственного управления раскрывается как совокупность конечных общественно значимых, промежуточных и непосредственных результатов, характеризующих их специфических показателей результативности и целевых значений их поддержания или улучшения<sup>15</sup>. Этот подход должен быть применен, как представляется, не только в целом к государственному управлению и исполнению каждой из государственных функций, но и к каждому из инструментов государственного управления, в том числе и к экспериментам.

Эксперименты в сфере государственного управления рассматриваются как действенный способ адаптации новых, в том числе заимствованных институтов в рамках проведения административных реформ<sup>16</sup>, а также организационных моделей и практик<sup>17</sup>. Они выступают и своеобразным средством мотивации органов государственной власти к участию в реформах и апробации новых подходов, что было активно исполь-

<sup>15</sup> См.: Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н. Оценка качества государственного управления : обоснованность, результативность, эффективность. М., 2021.

<sup>16</sup> См.: Шемелин А. В., Путренко Е. В. Государственный эксперимент как фактор совершенствования государственного управления. Международный опыт // Вестник Забайкальского гос. ун-та. 2014. № 5 (108). С. 141–147.

<sup>17</sup> См.: Кабышев С. В. Координация правотворчества : канадский опыт // Lex russica (русский закон). 2017. № 1 (122). С. 207–214.

зовано, например в рамках реформирования государственной гражданской службы в России<sup>18</sup>. Проведение правовых экспериментов является одним из механизмов оптимизации и повышения результативности государственного регулирования<sup>19</sup>, обеспечения его стабильности и обоснованности. Необходимость проведения экспериментов, в том числе требующих введения ЭПР, рассматривается и в контексте внедрения цифровых технологий<sup>20</sup>, в том числе облачных вычислений<sup>21</sup>.

Многообразие экспериментов в государственном управлении приводит к тому, что до настоящего времени не сформированы единые методические подходы к оценке их результативности и эффективности, хотя потребность в проведении такой оценки (в том числе с использованием технологий аудита) была выявлена уже достаточно давно<sup>22</sup>. Данная проблема связана и с новизной отдельных видов экспериментов в государственном управлении, в частности ЭПР и «регулятивных песочниц», активная практика внедрения которых в России и за рубежом появилась лишь в последние годы<sup>23</sup>, в том числе на основе развития концепций «умного регулирования»<sup>24</sup>.

Для разработки методического подхода к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении необходимо прежде всего определить предмет оценки. В широком смысле под экспериментом в государственном управлении предлагается понимать *организованную апробацию новых технологий, процессов, моделей и (или) требований при осуществлении государственных функций в ограниченном масштабе и в ограниченные сроки с целью проверки обоснованности, результативности и эффективности их полномасштабного внедрения*. Данное определение исходит из понимания качества государственного управления как одновременного достижения параме-

---

<sup>18</sup> См.: Чекин М. А., Гуляева Ю. А. Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 5–15.

<sup>19</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 108–113.

<sup>20</sup> См.: Мохов А. А. Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19–25.

<sup>21</sup> См.: Большаков С. Н. Цифровые технологии на службе общества и государственного управления // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 3 (119). С. 56–63.

<sup>22</sup> См.: Титова Л. Н., Синельникова О. П. Роль аудита эффективности в оценке экспериментов, проводимых в российском образовании // Известия ТПУ. 2005. № 3. С. 159–163.

<sup>23</sup> См.: Gromova E., Ivanc T. Regulatory sandboxes (Experimental legal regimes) for digital innovations in brics // BRICS Law Journal. 2020. № 7 (2). P. 10–36.

<sup>24</sup> См.: Davydova M. L., Makarov V. O. Smart Technologies in Lawmaking: Towards the Concept of Smart Regulation // Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. № 155. P. 1296–1305.

тров обоснованности государственного вмешательства, результативности и эффективности<sup>25</sup>.

Сферой экспериментов в государственном управлении является реализация всех типов государственных функций, в том числе выработки государственной политики, нормотворчества и регулирования, оказания государственных услуг, осуществления государственного контроля (надзора), управления государственным имуществом.

Из определения эксперимента вытекают и его основные свойства (признаки), значимые для проведения оценки его результативности и эффективности. К таким свойствам следует отнести:

– организованность (наличие программы (плана) проведения эксперимента): соблюдение данного признака предполагает, что проведение эксперимента планируется заранее, и этот план в том или ином виде фиксируется;

– наличие заданной цели и ожидаемого результата: цель эксперимента не должна ограничиваться проверкой возможности использования тех или иных технологий, но должна быть направлена на повышение качества государственного управления (его обоснованности, результативности и эффективности);

– новизна: эксперименты предполагают апробацию новых технологий, процессов, моделей и (или) требований, не использованных ранее в государственном управлении в целом либо не использованных непосредственно для реализации конкретных государственных функций, в деятельности конкретных органов государственной власти. Свойство новизны предполагает наличие существенной неопределенности относительно возможности достижения ожидаемых результатов эксперимента (т. е. вероятности как успешного, так и неуспешного проведения эксперимента);

– оценка результатов эксперимента, его успешности либо неуспешности и принятие решений по итогам такой оценки, в том числе о целесообразности полномасштабного внедрения апробированных технологий, процессов, моделей и (или) требований;

– ограниченность масштаба: реализуется через ограничение числа участников эксперимента, типов государственных функций, в рамках реализации которых проводится эксперимент, субъектов, в отношении которых проводится эксперимент, территорий, на которых он реализуется;

– ограниченность сроков: эксперимент в государственном управлении первоначально планируется на ограниченный срок, по окончании которого, при наличии положительных результатов, экспериментальная практика может получить продолжение на экспериментальных площадках и масштабирование (расширение круга субъектов эксперимента вплоть до перевода эксперимента в обычную практику осуществления государственного управления);

– добровольный характер участия в эксперименте, заинтересованность его участников в достижении ожидаемых результатов;

---

<sup>25</sup> См.: Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков [и др.]. М., 2020. С. 150.

– наличие рисков, связанных с проведением эксперимента, обуславливающее необходимость принятия мер по их минимизации (обеспечению их компенсации).

С учетом специфики сферы государственного управления целесообразно дифференцировать внутренние и внешние эксперименты.

Внутренние эксперименты направлены на повышение результативности и эффективности внутренних процессов и не оказывают непосредственное воздействие на внешних бенефициаров государственного управления – граждан и организаций.

Например, к внутренним экспериментам можно отнести эксперименты по применению тех или иных технологий в сфере кадровой политики органов государственной власти (использование механизмов тестирования при приеме на государственную гражданскую службу, введение практики планирования, мониторинга и оценки результативности государственных гражданских служащих, введение практики оплаты труда по результатам и т. д.), управления государственными финансами (например, эксперименты по внедрению бюджетирования, ориентированного на результат), планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности деятельности органов власти и их подведомственных учреждений.

Внешние эксперименты направлены на повышение результативности и эффективности процессов, предусматривающих взаимодействие с внешними бенефициарами, не находящимися в непосредственном подчинении участника эксперимента (гражданами и организациями). Примерами таких экспериментов являются многочисленные эксперименты в сфере регулирования отдельных секторов (например, по внедрению обязательной маркировки товаров, введению курортного сбора), эксперименты по использованию новых цифровых технологий, в том числе искусственного интеллекта при оказании государственных услуг, внедрению технологий дистанционного мониторинга. Участниками (и инициаторами) внешних экспериментов могут выступать как органы государственной власти, государственные учреждения, так и негосударственные организации и граждане, заинтересованные в отработке тех или иных технологий, управленческих моделей и подходов, применение которых невозможно или крайне затруднительно в условиях действующего законодательства.

Реализация экспериментов в сфере государственного управления может требовать изменения (приостановки действия) нормативных правовых актов либо осуществляться в рамках существующего регулирования. Таким образом, эксперименты можно дифференцировать:

- на эксперименты, реализуемые в рамках общего правового режима;
- эксперименты, требующие специальных правовых режимов.

При этом важно учитывать, что специальные правовые режимы вводятся не только в целях поддержки проведения экспериментов. Так, к специальным правовым режимам могут быть отнесены специальные налоговые режимы (в том числе упрощенная система налогообложения,

патентная система), принятые на постоянной основе в целях поддержки развития малого и среднего предпринимательства. В связи с этим в контексте экспериментов в сфере государственного управления корректнее выделять экспериментальные правовые режимы как разновидность СПР, призванных обеспечить возможность реализации экспериментов.

Разновидностью экспериментов, требующих ЭПР, являются правовые эксперименты, определяемые как «организованная компетентным правотворческим органом апробация предполагаемых нововведений в нормативной и правовой базе в ограниченном масштабе для проверки обоснованности, результативности и эффективности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия»<sup>26</sup>.

Однако введение ЭПР не всегда направлено на апробацию конкретных нововведений в нормативной правовой базе. Так, в соответствии с Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ совершенствование регулирования рассматривается лишь как одна из целей ЭПР в сфере цифровых инноваций, наряду с которой учитываются такие, как формирование новых видов, форм и способов осуществления экономической деятельности, развитие конкуренции, расширение состава, повышение качества или доступности продукции, повышение эффективности госуправления, обеспечение развития социальной сферы и науки, привлечение инвестиций и создание благоприятной инновационной среды.

Более широкое понимание ЭПР по сравнению с правовыми экспериментами следует и из того, что в рамках ЭПР может предусматриваться не только введение собственно *новых* норм регулирования (как это предусматривает эксперимент), но и приостановка действия *существующих* норм регулирования, препятствующих (или существенно ограничивающих) саму возможность проведения эксперимента.

Дифференциация экспериментов по необходимости использования ЭПР для их реализации влияет на управленческий цикл эксперимента. Так, начало реализации экспериментов, требующих ЭПР, невозможно без корректировки нормативно-правовой базы (т. е. собственно введения ЭПР). Масштабирование (полномасштабное внедрение) экспериментов, требующих введения ЭПР, потребует расширения использования данных режимов, тогда как масштабирование результатов экспериментов, не требующих ЭПР, не требует корректировки действующего регулирования.

Для реализации экспериментов, требующих ЭПР, обязательно участие регулирующего органа, уполномоченного вводить, приостанавливать и расширять применение ЭПР. Эксперименты, реализуемые в рамках общего правового режима, не требуют участия такого регулирующего органа.

---

<sup>26</sup> Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю. Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.

При этом в рамках одного и того же ЭПР возможна реализация как одного, так и нескольких экспериментов. По данному признаку ЭПР могут быть:

- закрытыми (т. е. не созданными для одного или нескольких заранее определенных экспериментов с заранее определенными участниками);
- открытыми (т. е. предполагающими возможность реализации неопределенного количества экспериментов в рамках одного ЭПР либо последующего расширения их участников).

Соответственно, оценка результативности и эффективности закрытых ЭПР сводится к оценке результативности и эффективности проведенных в рамках ЭПР экспериментов.

При оценке результативности и эффективности открытых ЭПР учитываются и другие характеристики. Так, важной характеристикой, учитываемой при оценке результативности открытых ЭПР, является востребованность данного режима потенциальными инициаторами экспериментов и (или) их участниками. Например, данная характеристика учитывается при оценке результативности особых экономических зон (через оценку числа их резидентов), «регулятивных песочниц» (через число инициатив/проектов, представленных для участия) и т. д.

Ограниченность экспериментов (в том числе ЭПР) во времени предполагает, что они проходят следующие основные стадии управленческого цикла:

- инициация эксперимента: разработка предложения о проведении эксперимента, определение его целей и ожидаемых результатов, разработка программы проведения экспериментов, определение потребностей в ЭПР (либо обоснование необходимости использования действующего ЭПР);
- принятие уполномоченным органом решения о целесообразности проведения эксперимента, введении (распространении на него) ЭПР (при необходимости);
- реализация эксперимента в соответствии с программой (планом) участниками эксперимента;
- мониторинг хода реализации эксперимента уполномоченным органом, в том числе рисков его реализации для третьих лиц, с возможностью принятия решения о приостановке эксперимента;
- завершение реализации эксперимента и оценка достигнутых результатов;
- принятие уполномоченным органом решения по итогам проведения эксперимента о целесообразности его продления, расширения (масштабирования), широкомасштабного внедрения (в том числе решения о расширении применения ЭПР).

Новизна и стремительное развитие теоретических подходов и практики реализации экспериментов (в том числе ЭПР) в государственном управлении приводит и к различным трактовкам ключевых для проведения оценки понятий «результативности» и «эффективности» экспериментов.

Так, некоторые авторы приравнивают понятие «эффективности» ЭПР (в частности, регуляторных песочниц) к востребованности данного инструмента среди потенциальных участников<sup>27</sup>. Другие исследователи обращают внимание на необходимость учета таких критериев, как «потенциальная полезность объекта ЭПР», «воспроизводимость полезного эффекта от использования инновации», «готовность инновации к использованию»<sup>28</sup>. Наконец, третий имеющийся в литературе подход сводит оценку эффективности ЭПР (на примере «регуляторных песочниц») к «повышению эффективности цикла процесса» на основе методов картирования процессов, а также к использованию инструментария оценки макроэкономической политики<sup>29</sup>. Но при использовании такого подхода фактически «теряется» не менее важный аспект ЭПР и экспериментов в целом – их результативность.

Отметим, что отсутствие единого подхода к пониманию результативности и эффективности экспериментов (в том числе ЭПР) в государственном управлении связано как с тем, что данные термины по-разному применяются в отношении государственного управления вообще, так и со спецификой экспериментов как деятельности, по определению сопряженной с высоким риском недостижения ожидаемых результатов. При этом недостижение плановых результатов при проведении экспериментов не должно рассматриваться как сугубо отрицательное явление: во многих случаях отрицательный результат не менее значим, чем положительный.

В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно дифференцировать *результативность* эксперимента и *успешность* его проведения. Если *успешным* может быть признан только эксперимент, по которому достигнуты (или превышены) ожидаемые результаты, то *результативным* может признаваться полностью реализованный в соответствии с программой эксперимент, в ходе выполнения которого не был причинен вред третьим лицам и результаты которого позволяют сделать однозначные выводы о целесообразности (нецелесообразности) полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований в сфере государственного управления.

Таким образом, результативным может быть признан как успешный эксперимент, так и реализованный без отклонений эксперимент, результаты которого нельзя признать успешными (достойными широкомасштабного внедрения), не повлекший за собой причинение вреда.

<sup>27</sup> См.: Завьялова Е. Б., Крыканов Д. Д., Патрунина К. А. Механизм регуляторных «песочниц» для внедрения цифровых инноваций : опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15, № 4 (53). С. 130–138.

<sup>28</sup> Громова Е. А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2019. № 3. С. 36–40.

<sup>29</sup> См.: Куклина Е. А. К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

Соответственно, под *результативностью эксперимента в государственном управлении* предлагается понимать полное выполнение программы (плана) эксперимента с обеспечением надлежащего контроля за рисками перед третьими лицами, позволяющие сделать однозначные выводы о целесообразности или нецелесообразности полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований в сфере государственного управления.

Под *успешностью эксперимента* понимается степень достижения целей и ожидаемых результатов, в том числе целевых значений показателей результативности, определенных в программе (плане) проведения эксперимента. Успешным экспериментом в сфере государственного управления является такой эксперимент, результаты которого оказали положительное влияние на параметры качества государственного управления в целом (повышение его обоснованности, результативности и (или) эффективности), реализацию отдельных государственных функций, деятельность органов государственной власти и государственных учреждений. Результаты успешного эксперимента рекомендуются к полномасштабному внедрению.

Под *эффективностью эксперимента в государственном управлении* понимается достижение результативности эксперимента при условии соблюдения установленных первоначально сроков и ресурсов для проведения эксперимента. Таким образом, эксперимент, завершённый с нарушением сроков либо потребовавший больший по сравнению с первоначально запланированным объем ресурсов, признается результативным, но неэффективным. Незавершённый эксперимент, по итогам которого невозможно определить целесообразность полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований, признается нерезультативным и неэффективным.

Результативность и эффективность закрытых ЭПР определяется на основе показателей результативности и эффективности включенных в их состав экспериментов.

При оценке результативности и эффективности открытых ЭПР, помимо оценки результативности (в том числе успешности) и эффективности реализованных в их рамках экспериментов, учитываются и иные критерии, в том числе востребованность ЭПР среди потенциальных участников (инициаторов экспериментов). Так, в некоторых недавних зарубежных оценках результативности регуляторных песочниц учитываются сроки, необходимые для запуска тестирования новых технологий, являющиеся важным показателем, влияющим на уровень правовой определенности участников ЭПР<sup>30</sup>. Среди других параметров, отражающих необходи-

---

<sup>30</sup> См.: *Yuspin W., Putri Y.R.A., Ikbal M.* Legal certainty on financial technology organisers: Perspective of regulatory sandbox implementation // *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. 2020. № 12 (2). P. 338–355.

мость стимулирования инноваций, рассматриваются «простота подачи заявки на участие в регуляторной песочнице»<sup>31</sup>.

Целью оценки эффективности и результативности экспериментов и ЭПР является обоснование принятия решений, необходимых для перехода к очередному этапу управленческого цикла эксперимента. В связи с этим выделяются:

– предварительная оценка результативности и эффективности эксперимента (в том числе ЭПР), необходимая для принятия решения о целесообразности его проведения;

– текущая оценка результативности и эффективности эксперимента (в том числе ЭПР), необходимая для принятия решения о целесообразности досрочного прекращения либо продолжения реализации эксперимента;

– последующая оценка результативности и эффективности эксперимента, необходимая для принятия решения о целесообразности полномасштабного внедрения апробированных новых технологий, процессов, моделей и (или) требований, а также о расширении применения ЭПР (в случае, если эксперимент реализовывался в условиях ЭПР).

Таким образом, в статье разработан общий методический подход к определению и оценке результативности и эффективности экспериментов, в том числе экспериментальных правовых режимов, в государственном управлении. Обосновано, что в отличие от иных инструментов государственного управления, применяемых на постоянной основе, в отношении экспериментов целесообразно дифференцировать понятия «результативность» и «успешность». Так, полностью реализованный эксперимент, в рамках которого реализованы необходимые меры по контролю рисков и по итогам которого может быть принято решение о целесообразности либо нецелесообразности тиражирования апробированной практики (технологии, модели управления и т. д.), признается результативным, независимо от того, был ли эксперимент успешным (т. е. достиг ли он своих целей и рекомендован ли он для последующего тиражирования практики) или нет. Важной особенностью разработанного методического подхода является интеграция оценки результативности и эффективности в управленческий цикл эксперимента, что позволяет принимать решения о целесообразности проведения эксперимента, продолжения его реализации либо досрочного прекращения и тиражирования апробированной технологии (практики) по итогам реализации эксперимента на основе результатов проведенной предварительной, текущей и последующей оценки результативности и эффективности.

---

<sup>31</sup> *Butor-Keler A., Polasik M.* The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // *Ekonomia i Prawo. Economics and Law.* 2020. № 19(4). P. 621–638.

Библиографический список

*Большаков С. Н.* Цифровые технологии на службе общества и государственного управления // Государственная служба. 2019. Т. 21, № 3 (119). С. 56–63.

*Гаврильченко Ю., Хватик Ю.* Экспериментальные правовые режимы : экономико-правовой взгляд // Банковский вестник. 2020. № 12 (689). С. 3–8.

*Громова Е. А.* К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) // Вестник ЮУрГУ. Серия: Право. 2019. № 3. С. 36–40.

*Добролюбова Е. И., Южаков В. Н.* Мониторинг и оценка результативности и эффективности цифровизации государственного управления : метод. подходы. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 154 с.

*Добролюбова Е. И.* Оценка цифровой зрелости государственного управления // Информационное общество. 2021. № 2. С. 37–52.

*Добролюбова Е. И., Южаков В. Н., Старостина А. Н.* Оценка качества государственного управления : обоснованность, результативность, эффективность. М. : Издательский дом «Дело», 2021. 282 с.

*Дегтярев М. В.* К вопросу об истории и перспективах экспериментальных правовых режимов // Право и государство : теория и практика. 2020. № 12 (192). С. 169–172.

*Ельцов В. Н.* Правовой эксперимент в современной России : проблемы эффективности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тамбов, 2009. URL: <https://www.dissercat.com/content/pravovoi-eksperiment-v-sovremennoi-rossii-problemy-effektivnosti>

*Ефремов А. А.* К формированию механизма выявления и устранения системных правовых ограничений цифровизации государственного управления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 4. С. 59–83.

*Завьялова Е. Б., Крыканов Д. Д., Патрунина К. А.* Механизм регуляторных «песочниц» для внедрения цифровых инноваций : опыт внедрения экспериментальных правовых режимов на национальном и наднациональном уровне // Право и управление. XXI век. 2019. Т. 15, № 4 (53). С. 130–138.

Инициативный проект закона об обеспечении качества государственного управления / В. Н. Южаков [и др.]. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 150 с.

*Кабышев С. В.* Координация правотворчества : канадский опыт // Lex russica (Русский закон). 2017. № 1 (122). С. 207–214.

*Куклина Е. А.* К вопросу об особых правовых режимах в условиях цифровой экономики («регуляторных песочницах») // Управленческое консультирование. 2019. № 7. С. 39–49.

*Мохов А. А.* Экспериментальный правовой режим как специальный правовой режим для драйверов инновационной экономики // Юрист. 2019. № 8. С. 19–25.

*Наумов В. Б., Бутримович Я. В., Котов А. А.* Обеспечение качества правового регулирования экспериментальных правовых режимов // Российское право : образование, практика, наука. 2020. № 3 (117). С. 40–49.

*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.

*Писаревский Е. Л., Поветкина Н. А., Кошкин А. Н.* Концепция цифровой трансформации юридической практики в сфере публичного управления : правовая модель будущего // Юридический мир. 2021. № 2. С. 45–53.

*Поветкина Н. А.* Правовой эксперимент как новая тенденция развития бюджетного права // Финансовое право. 2020. № 9. С. 21–24.

*Полякова Т. А., Минбалеев А. В.* Цифровые инновации и проблемы развития механизма правового регулирования в России // Информационное право. 2019. № 4. С. 12–15.

*Полякова Т. А., Минбалеев А. В., Кроткова Н. В.* Новые векторы развития информационного права в условиях цивилизационного кризиса и цифровой трансформации // Государство и право. 2020. № 5. С. 75–87.

*Сивицкий В. А., Сорокин М. Ю.* Правовой эксперимент и развитие права // Право. Журнал высшей школы экономики. 2016. № 4. С. 15–30.

*Титова Л. Н., Синельникова О. П.* Роль аудита эффективности в оценке экспериментов, проводимых в российском образовании // Известия ТПУ. 2005. № 3. С. 159–163.

*Тихомиров Ю. А.* Оптимизация правового регулирования в контексте социально-экономического развития // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 1. С. 108–113.

*Чекин М. А., Гуляева Ю. А.* Анализ практики разработки и применения системы материального стимулирования государственных гражданских служащих за достижение ими установленных показателей эффективности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 5–15.

*Черешнева И. А.* Экспериментальный правовой режим в сфере цифровых инноваций : в поисках направления // Modern Science. 2019. № 9-1. С. 158–162.

*Шемелин А. В., Путренко Е. В.* Государственный эксперимент как фактор совершенствования государственного управления. Международный опыт // Вестник Забайкальского гос. ун-та. 2014. № 5 (108). С. 141–147.

Экспериментальные правовые режимы : зарубежный опыт и российский старт / А. А. Ефремов [и др.] ; науч. ред. В. Н. Южаков. М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2020. 126 с.

*Butor-Keler A., Polasik M.* The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // Economics and Law. 2020. № 19 (4). P. 621–638.

*Gromova E., Ivanc T.* Regulatory sandboxes (Experimental legal regimes) for digital innovations in brics // BRICS Law Journal. 2020. № 7 (2). P. 10–36.

*Davydova M. L., Makarov V. O.* Smart Technologies in Lawmaking: Towards the Concept of Smart Regulation // Lecture Notes in Networks and Systems. 2021. № 155. P. 1296–1305.

*Yuspin W., Putri Y. R. A., Ikbal M.* Legal certainty on financial technology organisers: Perspective of regulatory sandbox implementation // International Journal of Innovation, Creativity and Change. 2020. № 12 (2). P. 338–355.

References

*Bolshakov S. N.* Digital technologies in the service of society and public administration // State service. 2019. T. 21, № 3 (119). P. 56–63.

*Gavrilchenko Yu., Khvatik Yu.* Experimental legal regimes: economic and legal view // Banking Bulletin. 2020. № 12 (689). P. 3–8.

*Gromova E. A.* On the issue of experimental legal regimes for creating digital innovations (regulatory sandboxes) // Bulletin of SUSU. Series: Right. 2019. № 3. P. 36–40.

*Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N.* Monitoring and evaluation of the effectiveness and efficiency of digitalization of public administration: methodological approaches: monograph. M. : Publishing house «Delo» RANEPa, 2020. 154 p.

*Dobrolyubova E. I.* Assessment of the digital maturity of public administration // Information Society. 2021. № 2. P. 37–52.

*Dobrolyubova E. I., Yuzhakov V. N., Starostina A. N.* Assessment of the quality of public administration: validity, effectiveness, efficiency. M. : Delo Publishing House, 2021. 282 p.

*Degtyarev M. V.* On the question of the history and prospects of experimental legal regimes // Law and state: theory and practice. 2020. № 12 (192). P. 169–172.

*Eltsov V. N.* Legal experiment in modern Russia: problems of efficiency: author. diss ... cand. jurid. sciences. Tambov, 2009. URL: <https://www.dissercat.com/content/>

*Efremov A. A.* Towards the formation of a mechanism for identifying and eliminating systemic legal restrictions on the digitalization of public administration // Issues of state and municipal administration. 2020. № 4. P. 59–83.

*Zavyalova E. B., Krykanov D. D., Patrulina K. A.* The mechanism of regulatory «sandboxes» for the implementation of digital innovations: the experience of implementing experimental legal regimes at the national and supranational level // Law and Management. XXI Century. 2019. T. 15, № 4 (53). P. 130–138.

Initiative draft law on ensuring the quality of public administration / V. N. Yuzhakov [et al.]. M. : Publishing house «Delo» RANEPa, 2020. 150 p.

*Kabyshv S. V.* Coordination of lawmaking: Canadian experience // Lex russica (Russian law). 2017. № 1 (122). P. 207–214.

*Kuklina E. A.* On the issue of special legal regimes in the digital economy («regulatory sandboxes») // Management consulting. 2019. № 7. P. 39–49.

*Mokhov A. A.* Experimental legal regime as a special legal regime for drivers of an innovative economy // Lawyer. 2019. № 8. P. 19–25.

*Naumov V. B., Butrimovich Ya. V., Kotov A. A.* Ensuring the quality of legal regulation of experimental legal regimes // Russian law : education, practice, science. 2020. № 3 (117). P. 40–49.

*Noskova Yu. B., Lupashko N. M.* Experimental legal regimes in the field of digital innovation as a way of integrating the national economy of the Russian Federation into the global economic space // Herald of the Euro-Asian Law Congress. 2020. № 1. P. 43–50.

*Pisarevsky E. L., Povetkina N. A., Koshkin A. N.* The concept of digital transformation of legal practice in the field of public administration: the legal model of the future // Legal world. 2021. № 2. P. 45–53.

*Povetkina N. A.* Legal experiment as a new trend in the development of budgetary law // *Financial Law*. 2020. № 9. P. 21–24.

*Polyakova T. A., Minbaleev A. V.* Digital innovations and problems of development of the mechanism of legal regulation in Russia // *Information law*. 2019. № 4. P. 12–15.

*Polyakova T. A., Minbaleev A. V., Krotkova N. V.* New vectors of development of information law in the context of a civilizational crisis and digital transformation // *State and Law*. 2020. № 5. P. 75–87.

*Sivitsky V. A., Sorokin M. Yu.* Legal experiment and development of law // *Law. Journal of the Higher School of Economics*. 2016. № 4. P. 15–30.

*Titova L. N., Sinelnikova O. P.* The role of performance audit in evaluating experiments in Russian education // *TPU Izvestia*. 2005. № 3. P. 159–163.

*Tikhomirov Yu. A.* Optimization of legal regulation in the context of socio-economic development // *Actual problems of economics and law*. 2015. № 1. P. 108–113.

*Chekin M. A., Gulyaeva Yu. A.* Analysis of the practice of developing and applying a system of material incentives for civil servants for achieving the established performance indicators // *Questions of state and municipal management*. 2011. № 4. P. 5–15.

*Chereshneva I. A.* Experimental legal regime in the field of digital innovation: in search of a direction // *Modern Science*. 2019. № 9-1. P. 158–162.

*Shemelin A. V., Putrenko E. V.* State experiment as a factor in improving public administration. International experience // *Bulletin of the Trans-Baikal State University*. 2014. № 5 (108). P. 141–147.

Experimental legal regimes: foreign experience and Russian start / A. A. Efremov [et al.] ; scientific. ed. V. N. Yuzhakov. M. : Publishing house «Delo» RANEPA, 2020. 126 p.

*Butor-Keler A., Polasik M.* The role of regulatory sandboxes in the development of innovations on the financial services market: the case of the United Kingdom // *Economics and Law*. 2020. № 19 (4). P. 621–638.

*Gromova E., Ivanc T.* Regulatory sandboxes (Experimental legal regimes) for digital innovations in brics // *BRICS Law Journal*. 2020. № 7 (2). P. 10–36.

*Davydova M. L., Makarov V. O.* Smart Technologies in Lawmaking: Towards the Concept of Smart Regulation // *Lecture Notes in Networks and Systems*. 2021. № 155. P. 1296–1305.

*Yuspin W., Putri Y.R.A., Ikbal M.* Legal certainty on financial technology organizers: Perspective of regulatory sandbox implementation // *International Journal of Innovation, Creativity and Change*. 2020. № 12 (2). P. 338–355.

**Для цитирования:**

Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Ефремов А. А. Подходы к оценке результативности и эффективности экспериментов в государственном управлении // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2021. № 3 (46). С. 8–26. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3537>

**Recommended citation:**

Yuzhakov V. N., Dobrolyubova E. I., Efremov A. A. Approaches to evaluating effectiveness and efficiency of experiments in public governance // *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2021. № 3 (46). P. 8–26. DOI: <https://doi.org/10.17308/vsu.proc.law.2021.3/3537>

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ*

*Южаков В. Н., директор Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, доктор философских наук, профессор*

*E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru*

*Добролюбова Е. И., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, кандидат экономических наук*

*E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru*

*Ефремов А. А., ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления Института прикладных экономических исследований, кандидат юридических наук, доцент*

*E-mail: efremov-a@ranepa.ru*

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA)*

*Yuzhakov V. N., director, Center for Public Administration Technologies AERI RANEPA, Chief Researcher, PhD, Professor*

*E-mail: yuzhakov-vn@ranepa.ru*

*Dobrolyubova E. I., Leading Researcher, Center for Public Administration Technologies AERI RANEPA, PhD (Economy)*

*E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru*

*Efremov A. A. Leading Researcher Center for Public Administration Technologies AERI RANEPA, PhD (Law), Associate Professor*

*E-mail: efremov-a@ranepa.ru*