

<https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.02.003>

УДК 346

Володимир УСТИМЕНКО, чл.-кор. НАН України, чл.-кор. НАПрН України,
д-р юрид. наук, проф., Заслужений юрист України, директор
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна
(ID orcid.org/0000-0002-1094-422X)

Руслан ДЖАБРАІЛОВ, д-р юрид. наук, проф.,
заступник директора з наукової роботи
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова НАН України», м. Київ, Україна
(ID orcid.org/0000-0002-4422-2102)

Веста МАЛОЛІТНЕВА, д-р юрид. наук, проф., учений секретар
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна
(ID orcid.org/0000-0001-9678-1750)

Станіслав СЕРЕБРЯК, д-р юрид. наук, старш. наук. співроб.
відділу проблем модернізації господарського права та законодавства
Державна установа «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України», м. Київ, Україна
(ID orcid.org/0000-0001-7207-594X)

РЕГУЛЯТОРНА «ПІСОЧНИЦЯ» (ПЛАТФОРМА) ЯК ФОРМА ІННОВАЦІЙНО ОРІЄНТОВАНОГО ПРАВОВОГО ЕКСПЕРИМЕНТУ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ключові слова: регуляторна «пісочниця» (платформа), правовий експеримент, інновація, модель адаптивного регулювання, спеціальний режим здійснення господарської діяльності, право ЄС.

Доведено, що регуляторна «пісочниця» за своєю суттю є багатовимірним правовим явищем, яке за сукупністю ознак можна одночасно віднести до: форми правового експерименту; моделі адаптивного регулювання; спеціального режиму здійснення господарської діяльності. Обґрунтовано, що з урахуванням прогресивної правотворчої практики ЄС та підходів, закладених в актах права ЄС, потребує удосконалення національне законодавство, що визначає загальні підходи до юридичного проектування актів законодавства у частині створення передумов для інноваційно орієнтованого правового експерименту у формі регуляторної «пісочниці» (платформи) та особливості формування правової моделі регуляторної «пісочниці» (платформи).

Вступ. Поступальний економічний розвиток держави та спроможність витримати конкурентний тиск в умовах глобалізації економічних відносин можливі за значного прискорення науково-технічного прогресу, який сприяє високому ступеню інноваційності економіки.

Цитування: Устименко В., Джабраїлов Р., Малолітнева В., Серебряк С. Регуляторна «пісочниця» (платформа) як форма інноваційно орієнтованого правового експерименту: досвід Європейського союзу та перспективи розвитку національного законодавства. *Економіка та право*. 2025. № 2. С. 3—23. <https://doi.org/10.15407/econlaw.2025.02.003>

За сучасного рівня інтеграції цифрових рішень та інструментів у сферу державного управління і бізнес-процеси визнано, що саме інновації перетворюються на основний чинник отримання конкурентних переваг, нехтування яким може спричинити значні інноваційні «розриви» між країнами світу. У Щорічному звіті про єдиний ринок і конкурентоспроможність за 2025 р., підготовленому Європейською комісією, на цьому зацентовано особливу увагу. Так, у п. 12.1 «Дослідження та інновації» розд. 2 «Подолання інноваційного розриву» зазначено, що витрати на дослідження і розробки та генерація інтелектуальної власності є важливими показниками інноваційного потенціалу економіки ЄС. На користь цього твердження наведено аргументи щодо необхідності прискорення інноваційного розвитку та посилення зусиль, зокрема з підвищення ефективності управління ризиками у секторі технологій.

У Звіті також визнано, що за останні роки витрати на дослідження й розробки зросли дуже повільно — до 2,2 % ВВП 2022 р. проти 2,1% 2015 р. Це значення залишається нижчим за цільовий показник ЄС щодо виділення 3 % ВВП на дослідження та розробки. Водночас витрати на дослідження та розробки залишаються нижчими за показники інших технологічно розвинених країн, а саме Південної Кореї (5,2 %), США (3,6), Японії (3,4) та Китаю (2,6 %) [1].

Додатково Європейська комісія звертає увагу на системні ризики у сфері досліджень і розробок, які слід враховувати під час формування системи заходів із формування та реалізації вітчизняної інноваційної політики. Насамперед, попри вищий рівень диверсифікації технологічної бази ЄС, порівнюючи з іншими країнами світу, непропорційно великою визнана спеціалізація на менш складних технологіях. Це, на думку Європейської комісії, може створити «пастку середніх технологій», підтримуючи потенціал майбутнього зростання. Таке припущення підтверджене відомостями про лідерство та відставання ЄС у певних технологічних секторах економіки. Зокрема, компанії ЄС лідирували в автомобільному секторі (61 % загального обсягу проти США 18 %, Китай 5 %, Японія 15 %), тоді як в інших технологічних секторах вони відставали: сектор охорони здоров'я (ЄС 14 % проти США 51 %, Японія 4 %), апаратне забезпечення інформаційно-комуні-

каційних технологій (ЄС 8 % проти США 55 %, Китай 15 %), програмне забезпечення інформаційно-комунікаційних технологій (ЄС 4 % проти США 82 %, Китай 10 %, Японія 4 %). Виробництво інновацій в ЄС за останні 10 років дещо поліпшилося (на 8 %), але залишається нижчим, ніж у США, Великій Британії та Японії. Водночас Китай швидко наздоганяє зі зростанням на 28 % за той самий період [1].

На тлі переваг і недоліків політики ЄС у сфері досліджень та розробок стан інституціонального та фінансового забезпечення розвитку сфери інноваційної діяльності в Україні можна охарактеризувати як незадовільний зі значним відставанням від показників ЄС. У цьому наочно переконує аналітична частина Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 р., затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1351-р. У ній зазначено, що в Україні частка доданої вартості за витратами виробництва високо- та середньотехнологічних секторів у загальному обсязі доданої вартості за витратами виробництва переробної промисловості за 2020 р. становила 25,3 %, що було майже на рівні найближчих сусідів — Польщі (33,3 %) та Болгарії (32,6 %). За даними Світового банку, станом на початок 2021 р. країнами-лідерами за часткою валової доданої вартості високо- та середньотехнологічних секторів у загальному обсязі валової доданої вартості переробної промисловості були Сінгапур (82,1 %), Швейцарія (65,5), Корея (63,8), Катар (63,5), Німеччина (61,3), Данія (58,5), Японія (56,9) та Ірландія (54,8 %) [2].

Крім того, у Стратегії цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 р. із посиланням на дані Державної служби статистики України висновується, що наукоємність ВВП (витрати на наукові дослідження та науково-технічні (експериментальні) розробки за всіма джерелами у відсотках до валового внутрішнього продукту) неухильно зменшується з 0,7 % у 2013 р. до критичного значення 0,33 % у 2023 р. Загальні витрати на інновації за період з 2018 до 2020 р. також зменшились на 7 % — з 25,03 до 23,33 млрд грн [2].

Наведені невтішні тренди не могли не позначитися на рейтинговій оцінці України, представлений у Глобальному інноваційному індексі 2024 р. За сукупною оцінкою семи критеріїв вимірювання стану розвитку інноваційної дія-

льності Україна зайняла 60-те місце, опустившись на п'ять позицій проти 2023 р. (55-те місце), і зараз посідає четверте місце серед країн із доходом нижче середнього. Позиція погіршилася переважно через зниження показників, пов'язаних із критеріями «Інституціональність» (107-ме місце) та «Людський капітал і дослідження» (54-те місце), зокрема за рівнем вступу до закладів вищої освіти (44-те місце), очікуваною тривалістю навчання (76-те місце), ефективністю державного управління (99-те місце) та верховенством права (115-те місце). Залучення прямих іноземних інвестицій також значно скоротилося (88-ме місце) [3, с. 55; 4, с. 19].

Не в останню чергу мотивація до пришвидшення інноваційних розробок та їх подальшої комерціалізації залежить від якості законодавства, ефективності захисту прав інвесторів, усунення адміністративних бар'єрів тощо.

У Глобальному інноваційному індексі 2024 р. за критеріями нормативної якості та верховенства права Україна отримала відповідно 33,1 та 17,5 бала із середньою оцінкою за критерієм «регуляторне середовище» 25,3 бала [3, с. 239]. 2023 року показники за цими критеріями були вищі — 34,9 та 20,4 бала відповідно [4, с. 202], із середнім за ними 27,65 бала. Зазначене може свідчити про недостатньо ефективну правову політику держави та зниження якості правотворчої діяльності, що підтверджено у Звіті Європейської комісії щодо прогресу України у межах Пакета розширення ЄС 2024 р. (далі Звіт 2024). Зокрема, рекомендовано докласти додаткових зусиль для забезпечення комплексного оцінювання впливу запропонованих законопроектів та законодавчого контролю за діяльністю виконавчої влади, разом із моніторингом реалізації законодавства під час та після дії воєнного стану [5, с. 4]. Додатково у Звіті 2024 Єврокомісія визнає низьку якість пояснювальних записок та аналізу впливу, що супроводжують законодавчі пропозиції, наголошуючи на вжитті заходів з удосконалення правотворчої діяльності за цим напрямом. Підкреслено часту відсутність пояснювальних записок і належної оцінки впливу в парламентських проєктах, що позначається на якості законів [5, с. 25]. У підсумку, Європейська комісія дійшла висновку про необхідність створення процедурної та методологічної рамки для оцінок законодавчого впливу та постзаконодавчого оцінювання [5, с. 22].

Більшій глибини та значущості наведений вище висновок Європейської комісії набуває через те, що структурно у межах Звіту 2024 представлений у п. 2.1.2 «Реформа державного управління» кластера 1 «Основи процесу вступу до ЄС». Фундаментальне значення кластера 1 полягає у тому, що переговори щодо нього відкриватимуться першими і закриватимуться останніми, і саме прогрес у ньому визначатиме загальний темп переговорів і враховуватиметься під час ухвалення рішення про відкриття чи закриття нових кластерів або розділів, що зазначено у п. 12 Переговорної рамки для України, схваленої 25.06.2024 у Люксембурзі на першій Міжурядовій конференції між Україною та ЄС [6].

Отже, підвищення ефективності правових заходів за критерієм «регуляторне середовище» має першочергове значення у контексті виконання рекомендацій Європейської комісії щодо забезпечення дотримання вимог, які висуваються до України як країни — кандидата на вступ до ЄС.

У зв'язку з цим варто звернути увагу на правові засоби, які одночасно сприяють досягненню цілей підвищення ефективності регуляторного середовища та активізації інноваційної діяльності. Зокрема, поступово поширюються в ЄС та різних країнах світу багатофункціональні правові конструкції, як-то регуляторні «пісочниці» (*regulatory sandboxes*).

Наукова увага до регуляторних «пісочниць» додатково підживлюється з боку Кабінету Міністрів України, оскільки серед завдань, які сприятимуть реалізації Операційної цілі 1.2 «Сприятливе регуляторне середовище та дерегуляція» Стратегії відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року, згадується про проведення дослідження щодо використання інструменту регуляторних «пісочниць» (платформ) та популяризація його використання [7].

Наведене вище, власне, й пояснює актуальність та своєчасність підготовки цього дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науковій літературі проблематика створення та функціонування регуляторних «пісочниць» перебуває на початковому етапі обговорення та наукової полеміки. Можна навести лише деякі наукові праці, що розкривають

основний предмет дослідження або побіжно окремі аспекти фінансових регуляторних «пісочниць» (А.П. Кущик, Н.В. Кайрачка [8]), окреслюють їх переваги у контексті перспектив регулювання віртуальних активів (Г.І. Воєводіна [9]), розглядають їх як інструмент гнучкого регулювання блокчейну (Б.В. Дзюндзюк [10], О.С. Черних [11]) тощо.

Водночас зарубіжні дослідники беруть активну участь у науковому дискурсі тематичного блоку, присвяченого регуляторним «пісочницям». Зокрема, це наукові праці як у періодичних виданнях і збірниках матеріалів конференцій, так і представлені у формі інформаційно-аналітичних матеріалів (записок, звітів тощо). А. Veseli, S. Moser, K. Kubeczko, V. Madner, A. Wang та K. Wolfsgruber дослідили правові можливості впровадження енергетичних регуляторних «пісочниць» в Австрії [12]. F. Heymann, J. Schmid, M. Vazquez та M. Galus висвітлили проблематику функціонування регуляторних «пісочниць» в енергетичному секторі на прикладі Швейцарії [13]. Š. Štefanek розкрив окремі науково-практичні питання регуляторних «пісочниць» та положень про експерименти з досвіду Хорватії [14]. I. Jeník та S. Duff описали у практичному посібнику деякі особливості, пов'язані зі створенням регуляторних «пісочниць» [15].

Проблематику розвитку інноваційної сфери в Україні загалом, найактуальніші проблеми і бар'єри, що гальмують інноваційну діяльність, та стратегічні напрями інноваційного розвитку держави висвітлено у національній доповіді «Інноваційна Україна 2020», підготовленій Національною академією наук України [16]. Ідеї та погляди провідних науковців України, представлені у доповіді, залишаються актуальними дотепер та є підґрунтям для поглиблення наукових досліджень щодо перспектив інноваційного розвитку держави.

Однак наявні наукові розробки не містять аналізу останніх трендів у політиці ЄС щодо впровадження регуляторних «пісочниць» та правового забезпечення їх діяльності, урахування яких у контексті цього дослідження спрямо б визначенню перспектив удосконалення законодавства України із конкретизацією правового режиму регуляторних «пісочниць» (платформ).

Метою статті є обґрунтування підходів до юридичного проєктування актів законодавства щодо створення передумов для правового екс-

перименту в формі регуляторної «пісочниці» (платформи), а також з'ясування особливостей формування правової моделі регуляторної «пісочниці» (платформи) з урахуванням тенденцій у праві ЄС.

Результати дослідження. У документах керівних органів ЄС щодо політично значущих цілей, досягненню яких мають сприяти злагождені дії усіх суб'єктів правотворчого процесу, та програмних документах (стратегіях, планах дій тощо) неодноразово наголошувалося на важливості розвитку правового середовища для формування екосистеми регуляторних «пісочниць» та якомога більшого використання їх потенціалу з метою формування інноваційно сприятливої політики ЄС.

У Робочому документі апарату Європейської комісії від 05.07.2022 *SWD(2022) 187 final*, що додається до Повідомлення Європейської комісії «Нова європейська інноваційна програма», наведено таку дефініцію регуляторної «пісочниці»: «регуляторна пісочниця — це основа, яка дає можливість тестувати інновації в контрольованому реальному середовищі відповідно до конкретного плану, розробленого та контрольованого компетентним органом. Пісочниці зазвичай передбачають тимчасове послаблення застосовних правил і мають гарантії для збереження всеосяжних регуляторних цілей, таких як безпека та захист споживачів» (п. 2.2.2) [17].

У Повідомленні Європейської комісії «Нова європейська інноваційна програма» від 05.07.2022 *COM/2022/332 final* регуляторним «пісочницям» присвячено низку положень, визнано їх значний потенціал для прискорення інноваційного розвитку та впровадження у різні сектори економіки нових технологій, що сприятиме скороченню так званого інноваційного розриву (п. 2.2.2, 2.3.2) [18].

У Висновку Ради ЄС щодо регуляторних «пісочниць» та положень про експерименти як інструментів для інноваційно-дружньої, перспективної та стійкої нормативної бази, яка розв'язує руйнівні виклики в цифрову епоху (16.11.2020), вчергове підтверджено, що регуляторні «пісочниці» можуть дати значні можливості для впровадження інновацій та зростання всіх підприємств, особливо малого та середнього бізнесу, включно із мікропідприємствами, а також стартапах, промисловості, сфері послуг та інших секторах. Висновки Ради ЄС також заохочують Європейську комісію про-

довжувати розглядати питання щодо використання положень про експерименти в кожному конкретному випадку під час розроблення і перегляду законодавства та зважувати їх застосування в оцінках *ex-post* і перевірках придатності на основі обміну інформацією з державами-членами (п. 11, пп. «а» п. 13) [19].

У наборі інструментів «кращого регулювання» (видання за липень 2023 р.), схваленому Європейською комісією, наголошено, що за відсутності загальноприйнятого визначення регуляторних «пісочниць» їх можна охарактеризувати як схеми, які дають компаніям можливість тестувати інновації в контрольованому реальному середовищі відповідно до конкретного плану, розробленого та контрольованого компетентним органом (інструмент «кращого регулювання» № 69) [20, с. 599].

У Робочому документі апарату Європейської комісії «Регуляторне навчання в ЄС. Настави щодо регуляторних пісочниць, тестових майданчиків та “живих лабораторій” у ЄС, з акцентом на енергетику» від 29.08.2023 *SWD(2023) 277/2 final*, ухваленому на виконання положень Повідомлення Європейської комісії «Нова європейська інноваційна програма» з урахуванням характеристик регуляторних «пісочниць», що містяться у наборі інструментів «кращого регулювання», наведено вимоги, яким мають відповідати регуляторні «пісочниці», і тим самим визначено їх загальні ознаки:

- передбачати структурований підхід до розроблення і тестування інноваційних технологій, продуктів, послуг або бізнес-моделей (необхідний справжній інноваційний елемент) з огляду на можливе подальше розгортання та вихід на ринок; водночас, як пояснюється в інструменті «кращого регулювання» № 69 з набору інструментів «кращого регулювання», справжніми інноваціями слід визнавати ті, що «на цей час недоступні на ринку. Нове використання наявної технології також може бути кваліфіковано так само» [20, с. 599];
- мають використовуватися в контрольованому середовищі, яке часто є в реальному світі;
- підпадати під конкретний план, розроблений із компетентним органом і контрольований ним або узгоджений кількома компетентними органами;
- гарантувати збереження всеосяжних регуляторних цілей (безпека та захист прав споживачів);

- бути спрямованими на регуляторне навчання [21, с. 11].

Поняття та ознаки регуляторних «пісочниць» перебувають у сфері інтересів та постійного моніторингу Організації економічного співробітництва та розвитку (далі ОЕСР). Так, в аналітичній записці ОЕСР «Роль пісочниць у просуванні гнучкості та інновацій у цифрову епоху» регуляторні «пісочниці» визначаються як «обмежена форма відступу від регулювання або гнучкості для компаній, що дає їм змогу тестувати нові бізнес-моделі зі зниженими регуляторними вимогами». Незважаючи на різноманіття регуляторних «пісочниць», в аналітичній записці ОЕСР зібрано низку їх загальних характеристик:

- просування справжньої інновації або новинки;
- ідентифікована споживча або соціальна вигода;
- вимога до учасників продемонструвати необхідність і готовність до тестування в «пісочниці»;
- визначені часові, секторальні або географічні обмеження;
- використання захисних механізмів [22, с. 7—11].

Придатність регуляторних «пісочниць» до створення правових умов для експерименту не лише у традиційній реальній економіці (наприклад, Повідомлення Європейської комісії «Стратегія дронів 2.0 для розумної та сталої екосистеми безпілотних літальних апаратів в Європі» від 29.11.2022 *COM(2022) 652 final* [23], Регламент (ЄС) 2024/1735 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про промисловість з нульовим рівнем викидів) [24]), а й віртуальному світі, здатному інтегруватися у фізичний світ (наприклад, Повідомлення Європейської Комісії «Ініціатива ЄС щодо *Web 4.0* та віртуальних світів: перевага на початку наступного технологічного переходу» від 11.07.2023 *COM(2023) 442/final* [25], Регламент (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект) [26]), сприяє їх ширшому використанню як інструменту просування інновацій у різні сфери суспільних відносин.

З урахуванням даних низки актів права ЄС та аналітичних матеріалів можна констатувати, що за своєю суттю регуляторна «пісочниця» є багатовимірним правовим явищем, яке

за сукупністю ознак одночасно належить до форми правового експерименту; моделі адаптивного регулювання; спеціального режиму здійснення господарської діяльності.

Як форма правового експерименту регуляторна «пісочниця» виконує сигнальну функцію для суб'єктів правотворчої діяльності й тим самим слугує доказовою базою (*evidence base*) у процесі оцінки впливу (*impact assessment*) підготовлених проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних суспільних відносин з інтегрованим інноваційним елементом, а також сприяє оцінюванню (*evaluation*) ефективності та результативності наявних правових заходів, що реалізують цілі державної політики у певному секторі економіки.

Сприяти підвищенню якості правотворчої діяльності та посиленню ролі регуляторних «пісочниць» як джерела надійної інформації, що допомагає визначитися зі вибором методів і засобів релевантних меті правового регулювання, покликаний принцип інновацій (*innovation principle*), який закріплено у межах інструменту «кращого регулювання» № 22. У наборі інструментів «кращого регулювання» зазначено, що цей інструмент надає рекомендації щодо аналізу взаємодії між ініціативами ЄС та інноваціями відповідно до принципу інновацій. Принцип інновацій забезпечує врахування інноваційного аспекту під час підготовки та впровадження законодавства ЄС [20, с. 172].

Із закликом до Європейської комісії щодо врахування у правотворчій діяльності принципу інновацій ще 2016 р. звернулася Рада ЄС, виклавши своє бачення у Висновку «Регулювання, сприятливе для досліджень та інновацій». Зокрема, у п. 4 наголошено, що під час розгляду, розроблення або оновлення політики чи регуляторних заходів ЄС треба застосовувати принцип інновацій, який передбачає врахування впливу на дослідження та інновації, закликавши Європейську комісію спільно з державами-членами надалі визначати його застосування та оцінювати потенційний вплив [27].

Зауважимо, що принцип інновацій деталізовано у подальшому в законодавстві держав — членів ЄС. Насамперед вирізняється практика ФРН щодо організації правотворчого процесу в частині сприяння розробленню інноваційно орієнтованого законодавства. Так, серед заходів, які мають бути вжиті у подальшому для реалі-

зації положень проєкту Закону щодо поліпшення рамок умов тестування інновацій у регуляторних «пісочницях» та заохочення регуляторного навчання (*Regulatory Sandboxes Act*), ухваленого Федеральним кабінетом міністрів ФРН у листопаді 2024 р., передбачено, що всі законопроєкти, представлені федеральними міністерствами, попередньо оцінюватимуться щодо необхідності впровадження положень про експерименти для конкретної сфери відносин з метою створення нових можливостей для тестування. Водночас наголошено на важливості врахування можливості включення положень про експеримент із самого початку під час розроблення та внесення змін до законів, а також щоб необхідність і умови їх упровадження регулярно переглядалися. Зазначений підхід заплановано впровадити у правотворчий процес у 2025 р. із моменту запуску цифрового асистента перевірки на внутрішній платформі електронного законодавства федерального уряду [28].

Однією з цілей упровадження регуляторної «пісочниці» є з'ясування відповіді на питання, як усунути бар'єри у доступі інновацій до відповідного ринку, зумовлені недосконалістю законодавства, тому під час правового експерименту доцільно визначати шляхи підвищення ефективності національного законодавства з урахуванням наявних правових актів ЄС у дотичній до експерименту сфері відносин. Адже регуляторне навчання без урахування правових актів ЄС не буде повноцінним та не сформує цілісного уявлення про шляхи вдосконалення законодавства України з метою створення адекватного сучасним інноваційним продуктам правового поля. Це допоможе реалізувати прогностичну функцію права, забезпечивши стратегічне передбачення майбутніх змін, що дасть змогу зробити законодавство стійким до правових вразливостей, які можуть викликати дисфункції державної політики та створювати загрози досягненню Цілей сталого розвитку в економічному, соціальному та екологічному вимірах.

Саме передбачення (прогнозування (*foresight*)) та сканування горизонту (*horizon scanning*) визнані одними з трьох ключових етапів політичного циклу, у межах яких може враховуватися інноваційний аспект.

Інструмент «кращого регулювання» № 22 засвідчує, що передбачення (прогнозування)

використовує широкий спектр методологій, зокрема сканування горизонту для виявлення нових змін, аналіз мегатрендів та розроблення кількох сценаріїв майбутнього. Це корисно у ситуаціях із високим рівнем невизначеності щодо змін у майбутньому контексті та забезпечує узгодженість короткострокових дій із довгостроковими цілями. Сканування горизонту — це методологія для виявлення перших ознак потенційно важливих змін шляхом аналізу ймовірних загроз і можливостей, з акцентом на нові технології. Цей вид аналізу особливо корисний, коли ініціатива:

- стосується формулювання політики на ранніх етапах і розроблення стратегічних варіантів для нової або неврегульованої політичної сфери;
- передбачає оцінку чинного законодавства з урахуванням технологічних змін та інновацій у бізнес-процесах, особливо актуальність наявних правил;
- стосується сфери або сфер, що характеризуються швидким технологічним прогресом та інтенсивними інноваціями;
- впливає на специфічні правила досліджень та інновацій на рівні ЄС [20, с. 172—173].

У контексті врахування ймовірних ризиків, що можуть генеруватися інноваційними продуктами, принцип інновацій нерозривно пов'язаний із принципом перестороги (*precautionary principle*), який згаданий у ч. 2 ст. 191 Договору про функціонування ЄС, деталізацію у межах інструментів «кращого регулювання» № 13—14, а загальні підходи щодо якого викладено у Повідомленні Європейської комісії про принцип перестороги від 02.02.2000 COM(2000) 1 final [29].

За загальним правилом, принцип перестороги може застосовуватися, коли існує ймовірність серйозної шкоди, але наукова невизначеність щодо форми чи масштабу цієї шкоди зберігається [20, с. 98]. Він розглядається у межах структурованого підходу до аналізу ризику, який передбачає три елементи: оцінку ризику, управління ризиком, інформування про ризик. Принцип перестороги особливо актуальний під час управління ризиками (п. 4 Анотації) [29]. Для рішень, що ґрунтуються на принципі перестороги, необхідна оцінка впливу за умови виконання трьох критеріїв, а саме: контекст надає Комісії достатню свободу дій, і для управління виявленими ризиками

доступні різні реалістичні варіанти; очікується, що ці варіанти матимуть значний вплив, який різною мірою вплине на зацікавлені сторони; відсутня терміновість. У таких випадках результати оцінки ризиків інтегруються у процес оцінки впливу [20, с. 101].

З п. 1.3 інструменту «кращого регулювання» № 69 випливає, що на ранніх етапах підготовки політики результати регуляторної «пісочниці» можуть бути використані разом з іншими джерелами доказів, для обґрунтування оцінок впливу і, зокрема, визначення проблеми та базового сценарію. У тій мірі, в якій результати дають уявлення про взаємодію певної інновації з чинним законодавством, вони також можуть бути корисними для оцінки впливу варіантів політики, що стосуються регуляторного середовища (наприклад, пом'якшення певних ліцензійних вимог). Водночас рекомендовано завжди враховувати, чи залишаються висновки «пісочниці» релевантними під час масштабування. Якщо розширення або застосування на рівні ЄС може призвести до появи нових ризиків або позитивних / негативних наслідків, їх слід включити в аналіз. Регуляторні «пісочниці» також можуть бути корисними для оцінювання ефективності законодавства чи перевірки його придатності, якщо під час громадських консультацій через платформу *Fit-for-Future* або інші канали (наприклад, інноваційні угоди) було виявлено конкретні регуляторні бар'єри для інновацій. У такому випадку результати «пісочниці» можуть допомогти визначити майбутні підходи для усунення цих бар'єрів та зробити відповідні правила гнучкішими, адаптованішими до майбутніх викликів [20, с. 604].

З огляду на це варто зауважити, що ідею формування методології оцінки впливу, зокрема на права людини, визнано однією з ключових на першому етапі впровадження регулювання у сфері штучного інтелекту, що викладено в аналітичному виданні «Біла книга з регулювання штучного інтелекту в Україні: бачення Мінцифри». Так, під методологією оцінки впливу мається на увазі набір питань та похідних уточнень, які дають можливість оцінити, як впливає на права людини (низький, середній, високий) той чи інший продукт на основі штучного інтелекту. Методологія може бути застосована як до продуктів приватного сектору, так і продуктів, що випускаються

або використовуються державою. Визначення впливу продукту на основі штучного інтелекту на права людини є ключовим елементом у підготовці як до майбутнього національного регулювання, так і для виходу на ринок ЄС. У виданні наголошено на використанні *risk based approach* — залежності ступеня вимог до продукту на основі штучного інтелекту від ступеня ризику, який він становить для прав людини [30, с. 19].

Як модель адаптивного регулювання регуляторна «пісочниця» дає змогу державі гнучко обирати методи усунення нормативної невизначеності (*regulatory uncertainty*), значення якої у різних аналітичних дослідженнях, виконаних на замовлення Європейської комісії, розкривається через неточності, прогалини, колізії тощо. Європейська комісія, секторальні органи управління ЄС, центральні органи державної влади як відповідальні за формування та реалізацію певного напрямку державної політики, що засвідчує досвід ЄС та деяких держав — членів ЄС, можуть обирати доступні методи та засоби для усунення нормативної невизначеності: від підготовки деталізованих керівних принципів, здатних усунути причину неоднакового розуміння та застосування законодавства, до використання «положень про експеримент», які є підґрунтям для впровадження відступів від вимог, встановлених актами законодавства. Превалює саме останній метод подолання нормативної невизначеності, забезпечуючи можливості як для уповноваженого органу влади (регулятора у певній сфері політики), так і для розробників нових продуктів, послуг і бізнес-моделей з'ясовувати бар'єри, що створює законодавство на шляху впровадження інновацій у певний сектор економіки.

В актах Європейської комісії та висновках Ради ЄС можна зустріти твердження про те, що положення про експеримент (застереження про відступ від встановлених певним нормативно-правовим актом вимог) слугує правовою підставою для впровадження регуляторних пісочниць.

Зокрема, у Повідомленні Європейської комісії «Нова європейська інноваційна програма» від 05.07.2022 *COM/2022/332 final* зазначено: «Ця флагманська ініціатива зосереджена на сприянні інноваціям шляхом покращення умов для розвитку, включаючи експериментальні підходи до регулювання, через так звані регуляторні пісочниці, а також тестові майдан-

чики, лабораторії живих інновацій та інноваційні закупівлі» (п. 2.2.2) [18]. Набір інструментів «кращого регулювання» (видання за липень 2023 р.), схвалений Європейською комісією, передбачає, що межі регуляторної пісочниці можуть бути обґрунтовані у правових актах (наприклад, у формі положення про експеримент) (інструмент «кращого регулювання» № 69) [20, с. 599]. У Висновку Ради ЄС щодо регуляторних «пісочниць» та положень про експерименти як інструментів для інноваційно-дружньої, перспективної та стійкої нормативної бази, яка вирішує руйнівні виклики в цифрову епоху (від 16.11.2020) підкреслено, що «положення про експерименти часто є правовою основою для регуляторних пісочниць і вже використовуються в законодавстві ЄС та в правовій базі багатьох держав-членів» (п. 9) [19].

Водночас межі відступу від нормативно визначених вимог, особливості юридико-технічного оформлення правового тексту, що містить відповідне застереження про відступ, визначаються у законодавстві держав — членів ЄС неоднomanітно. У науково-аналітичних матеріалах, підготовлених на замовлення Європейської комісії, профільних комітетів Європейського парламенту, та актах м'якого права ЄС містяться з цього приводу певні узагальнення наявної практики та методології визначення таких відступів у нормах про експеримент.

Так, інструмент «кращого регулювання» № 69 містить дані про те, що межі встановлюються *ex ante* і зазвичай уточнюють законодавство та сектор / сектори, на які поширюється тестування, його тривалість і умови виходу. Цей підхід забезпечує правову передбачуваність і сприяє вимірюванню та оцінюванню результатів роботи регуляторної «пісочниці» [20, с. 599].

Водночас у дослідженні «Регуляторні пісочниці та інноваційні хаби для *FinTech* — Вплив на інновації, фінансову стабільність і зближення наглядових підходів» зазначено, що деякі регуляторні «пісочниці» публікують перелік вимог, від яких може бути надано відступ (наприкладі Угорської регуляторної «пісочниці»), інші містять деякі вказівки щодо того, як регулятор здійснюватиме свої дискреційні повноваження (наприкладі Нідерландської регуляторної «пісочниці») [31, с. 34].

У Робочому документі апарату Європейської комісії «Регуляторне навчання в ЄС. Нас-танови щодо регуляторних пісочниць, тесто-

вих майданчиків та “живих лабораторій” у ЄС, з акцентом на енергетику» висновується, що можлива гнучкість у межах законодавства під час застосування юридичних вимог пропорційно та з урахуванням конкретного контексту, а також можуть впроваджуватися тимчасові відхилення і винятки з тих частин законодавства, які є релевантними для конкретної регуляторної «пісочниці» [21, с. 38]. У додатку 1 «Регуляторні пісочниці та експерименти в галузі енергетики» до Робочого документа апарату Європейської комісії наведено положення про те, що обсяг можливих відступів у енергетичному секторі може передбачати лише деякі заздалегідь визначені аспекти, або будь-яке положення конкретного правового акта, або навіть вихід за межі галузевого законодавства [21, с. 47].

У виданні «Створення простору для інновацій: посібник із регуляторних пісочниць», опублікованому Федеральним міністерством економіки та енергетики ФРН, зауважено, що залежно від мети положення про експеримент можуть істотно відрізнятися за способом встановлення та форматом. Вони можуть набувати форми винятку із заборони, винятку із вимоги щодо схвалення, звільнення від обов’язку надавати документацію чи використовувати певне обладнання або ж мати форму загального положення [32, с. 39]. У виданні детальніше розкрито ці види винятків:

1) виняток із заборони — надає органам влади дозвіл відхилятися від загальноновстановлених правил і норм;

2) виняток із вимоги щодо отримання дозволу — законодавчий орган скасовує необхідність отримання дозволу із проходженням процедури, яка зазвичай вимагається, або подання іншої обов’язкової документації, що дає можливість провести тестування. Виняток із вимоги щодо отримання дозволу спрощує та заохочує проведення тестів, зменшуючи або усуваючи бюрократичні перепони, які зазвичай трапляються у таких випадках;

3) скасування вимог щодо надання документації або використання певного обладнання — стосується положень про експеримент, за якими законодавчий орган скасовує вимоги щодо документації, використання обладнання або інші звичайні змістовні вимоги, щоб забезпечити можливість проведення тестування;

4) загальні положення — положення про експеримент можуть бути розроблені як загальне

положення, що дозволяє відступ від федеральних чи земельних правил щодо процедури та компетенції. Зазначені положення не охоплюють конкретні випадки, але надають можливість для детальніших винятків, що дають змогу проводити певні тести [32, с. 63].

З урахуванням необхідності уніфікації певних базових підходів щодо створення та функціонування регуляторних «пісочниць», що має запобігти фрагментації Єдиного ринку у разі, коли «пісочниці» для однієї й тієї самої інновації будуть упроваджуватися неузгоджено у різних державах-членах [20, с. 602], передбачено використання переваг імплементаційних актів, ухвалюваних Європейською комісією.

Зазначений підхід відображений у низці регламентів ЄС, якими, з-поміж іншого, закріплюються норми про створення регуляторних «пісочниць» у певних секторах економіки чи за видами діяльності, що сприяють досягненню цілей кроссекторальної політики.

Так, Регламент (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект) встановлює, що з метою уникнення фрагментації в усьому Союзі, Європейська комісія має ухвалити імплементаційні акти, що визначають детальні заходи щодо встановлення, розроблення, упровадження, експлуатації та нагляду за регуляторними «пісочницями» штучного інтелекту. Імплементаційні акти мають передбачати єдині принципи з таких питань:

а) критерії відповідності та відбору для участі в регуляторній «пісочниці» штучного інтелекту;

б) процедура подачі заявок, участі, моніторингу, виходу та припинення участі в регуляторній «пісочниці» штучного інтелекту, включаючи план пісочниці та звіт про вихід;

в) правила та умови, що застосовуються до учасників (п. 1 ст. 58) [26].

Наголос на необхідності розроблення Європейською комісією імплементаційного акта міститься також у ст. 33 Регламенту (ЄС) 2024/1735 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про промисловість з нульовим рівнем викидів). Зокрема, встановлено, що умови та порядок створення та функціонування регуляторних «пісочниць» з нульовим рівнем викидів, відповідно до п. 2 ст. 33, мають бути затверджені ухваленням імплементаційних актів. Ці умови та порядок мають підтримувати гнучкість компетентних органів щодо пріоритизації та

затвердження заявок на участь у регуляторних «пісочницях» з нульовим рівнем викидів. Вони мають сприяти інноваціям та регуляторному навчанню та особливо враховувати специфічні обставини та можливості малих і середніх підприємств та стартапів. Імплементаційні акти мають передбачати єдині основні принципи з таких питань:

а) критерії відповідності та відбору для участі в регуляторних «пісочницях» з нульовим рівнем викидів;

б) процедура подачі заявок, участі, моніторингу, виходу та припинення участі в регуляторних «пісочницях» з нульовим рівнем викидів;

в) правила та умови, що застосовуються до учасників (п. 3 ст. 33) [24].

Для досягнення мети ст. 33, як зазначено у п. 5, компетентні органи мають розглянути питання про надання відступів або винятків у національному законодавстві в межах, дозволених відповідним законодавством Союзу. Компетентні органи мають забезпечити, щоб план регуляторної «пісочниці» з нульовим рівнем викидів відповідав вимогам законодавства Союзу та основним цілям та значущим вимогам національного законодавства [24].

Правовий режим регуляторних «пісочниць» штучного інтелекту також має сприяти досягненню чітко визначених цілей політики ЄС. Зокрема, у Регламенті (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект) серед цілей, досягненню яких має сприяти створення регуляторних «пісочниць» штучного інтелекту, окремо зроблено наголос на удосконаленні правової визначеності для досягнення регуляторної відповідності цьому Регламенту або, за необхідності, іншому застосовному законодавству Союзу та національному законодавству (пп. «а» п. 9 ст. 57). Важливо й те, що компетентні органи мають надавати постачальникам і потенційним постачальникам, які беруть участь у регуляторній «пісочниці» штучного інтелекту, рекомендації щодо регуляторних очікувань та способів виконання вимог і зобов'язань, передбачених цим Регламентом (п. 7 ст. 57) [26].

Зазначене вище наводить на думку про те, що законодавство ЄС сприйняло підхід до встановлення відступів від нормативно-правових вимог у межах правового експерименту, що відповідає принципу пропорційності, згідно з яким інструменти «кращого регулювання» ма-

ють використовуватися у спосіб, пропорційний типу втручання або ініціативи, важливості проблеми або мети, а також масштабу очікуваного або спостережуваного впливу (інструмент «кращого регулювання» № 1) [20, с. 9]. Слідування цьому принципу дає можливість чітко визначити обсяг дискреційних повноважень регуляторних органів й обсяг правових приписів, які не застосовуватимуться повністю або в частині щодо учасників регуляторної «пісочниці».

Зазначене вище істотно відрізняє бачення концепції регуляторної «пісочниці» у праві ЄС від вітчизняного підходу до порядку реалізації положень про правовий експеримент в актах законодавства, які регулюють діяльність суб'єктів господарювання у межах правового режиму, аналогічного регуляторній «пісочниці».

У законодавстві України передбачено можливість створення регуляторної платформи, хоч поки що лише у межах ринку фінансових послуг. Згідно зі ст. 15 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14.12.2021 регулятор (у контексті цього Закону — Національний банк України або Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку згідно з розподілом повноважень) має право створювати регуляторну платформу для тестування інноваційних послуг, технологій та/або інструментів на ринках фінансових послуг, заснованих на інноваційних технологіях (далі регуляторна платформа) (абз. 1 ч. 1). Водночас зі змісту абз. 2 ч. 3 ст. 15 Закону випливає, що особливий режим діяльності учасників регуляторної платформи може передбачати спрощення або незастосування певних вимог, встановлених законодавством, зокрема нормативно-правовими актами Регулятора, для здійснення діяльності на ринках фінансових послуг, а також незастосування заходів впливу чи звільнення від відповідальності за порушення таких вимог [33].

Широка дискреція, надана Регулятору, навіть за спроби звужити сферу відступу від положень актів законодавства на підзаконному нормативно-правовому рівні [34] (що вочевидь не відповідає ієрархії актів за юридичною силою), не розв'язує проблеми невідповідності обраного законодавчого підходу ч. 2 ст. 19 Конституції України та принципу верховенства права, змістовними елементами якого, серед іншого, є правова визначеність та, як логічне продовження останньої, вимога «якості закону».

Так, у доповіді Венеційської комісії № 512/2009 «Верховенство права», схваленій на 86-му пленарному засіданні 25—26 березня 2011 р., яку переклав на українську мову С. Головатий, у п. 37 серед восьми «інгредієнтів» верховенства права наведено такий: «(2) питання юридичних прав мають бути вирішені нормами права, а не на основі дискреції» (курсив наш. — В. У., Р. Д., В. М., С. С.) [35]. Необхідність встановлення чітких меж дискреційних повноважень органів влади є однією з вимог до «якості закону», згідно з практикою Європейського суду з прав людини. Зокрема, у науково-методичному посібнику для суддів «Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві» зазначено:

«Відповідно до практики ЄСПЛ, до “якості” закону висуваються такі вимоги:

- доступність;
- передбачуваність;
- достатньо чітко встановлювати межі дискреційних повноважень, наданих органам влади, та спосіб їх здійснення» (курсив наш. — В. У., Р. Д., В. М., С. С.) [36, с. 135].

У цьому зв'язку, як наголошено у згаданому посібнику, якщо Європейський суд з прав людини дійде висновку, що національне законодавство не відповідало вимогам «якості закону», тобто що втручання не було «встановлене законом», він констатує порушення, не вдаючись до аналізу інших критеріїв, таких як відповідність втручання легітимній меті чи його необхідність, про що красномовно свідчить згадане у посібнику рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» від 11.04.2013, заява № 20372/11 [36, с. 136]. Зокрема, у п. 52 акцентовано увагу на такому:

«52. Суд повторює, що вислів “встановлено законом” у статті 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб та сформульованим з достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними — за потреби, за відповідної консультації — передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (див., наприклад, рішення у справах «Газета “The Sunday Times” проти Сполученого Королівства (№ 1)» (*The Sunday Times v.*

the United Kingdom (no. 1)) від 26 квітня 1979 р., п. 49, *Series A* № 30; «Реквені проти Угорщини» (*Rekvenyi v. Hungary*) [ВП], заява № 25390/94, п. 34, *ECHR* 1999-III; «Ротару проти Румунії» (*Rotaru v. Romania*) [ВП], заява № 28341/95, п. 55, *ECHR* 2000-V; «Маєстрі проти Італії» (*Maestri v. Italy*) [ВП], заява № 39748/98, п. 30, *ECHR* 2004-I)» (курсив наш. — В. У., Р. Д., В. М., С. С.) [37; 38, с. 140].

Додатково не враховано особливості застосування Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» у світлі його системних зв'язків з актами спеціального законодавства, яким надається пріоритет. Зокрема, ч. 6 ст. 2 містить застереження про те, що у разі суперечності норм Закону нормам спеціальних законів, що регулюють діяльність надавачів фінансових та/або супровідних послуг, норми спеціальних законів мають перевагу.

Відповідно, зазначене зумовлюватиме колізію у випадках, коли відступи від законодавства у межах пропонованого експерименту у формі регуляторної платформи суперечитимуть спеціальним законам, які скасовуватимуть дію спрощеного режиму здійснення господарської діяльності учасниками регуляторної платформи.

З огляду на це треба враховувати досвід ФРН щодо юридичного проектування нормативних текстів правових актів, які передбачають положення про правовий експеримент. Зокрема, у виданні «Нова гнучкість для інновацій: посібник з формулювання положень про експеримент», опублікованому Федеральним міністерством економіки та боротьби зі зміною клімату ФРН, наведено цитату із документа «Пакет з 22 пунктів для покращення бюрократії»:

«Можливість “випробовувати нові підходи” має бути посилена у спеціалізованому законодавстві. З цією метою слід ширше використовувати положення про експеримент, зокрема для запровадження регуляторних пісочниць. Тому в майбутньому ми хочемо, щоб відповідне міністерство перевіряло для кожного законодавчого акта, чи може включення положення про експеримент створити можливості для інноваційних послуг» [39, с. 4].

Додатково у проєкті Закону щодо поліпшення рамок умов тестування інновацій у регуляторних «пісочницях» та заохочення регуляторного навчання (*Regulatory Sandboxes Act*), ухваленому Федеральним кабінетом міністрів ФРН, крім деталізації процедури створення та

умов функціонування регуляторних «пісочниць», також закладено відправні положення, які у подальшому набудуть юридичної конкретизації та об'єктивації. Так, передбачено закріпити нові правові можливості для регуляторних «пісочниць» у різних тематичних законах у формі нових положень про експерименти [28].

З наведеного вище логічним буде висновок, що в актах як загального, так і спеціального законодавства необхідно закріпити релевантні положення про можливість впровадження регуляторних платформ (наприкладі Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»).

Як спеціальний режим здійснення господарської діяльності регуляторна «пісочниця» встановлює певні преференції для її учасників, що стає можливим через регуляторне спрощення, зменшення розміру адміністративних витрат або звільнення від обов'язку їх сплати (переважно для підтримання діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва), надання державної допомоги на дослідження, розробки та інновації, зокрема щодо підтримки розвитку інфраструктури випробувань та експериментів і застосування інших правових засобів стимулювання здійснення господарської діяльності.

Участь у регуляторній «пісочниці» може полегшити доступ до фінансів і скоротити час виходу на ринок для новатора [20, с. 601], що особливо важливо для суб'єктів малого та середнього підприємництва. Для останніх передбачені певні сприятливі умови, пов'язані з доступом та участю у регуляторних «пісочницях», наприклад:

- безкоштовний доступ до регуляторних «пісочниць» штучного інтелекту для суб'єктів малого та середнього підприємництва, зокрема стартапів, без шкоди для можливості національних компетентних органів справедливо та пропорційно відшкодовувати виняткові витрати (пп. «d» п. 2 ст. 58 Регламенту (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект));

- імплементаційні акти, спрямовані на спрощення процедур, процесів та адміністративних вимог щодо подання заявки, відбору, участі та виходу з регуляторної «пісочниці» штучного інтелекту для суб'єктів малого та середнього підприємництва, зокрема стартапів (пп. «g» п. 2 ст. 58 Регламенту (ЄС) 2024/1689 Європей-

ського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект));

- консультації, а також інші додаткові послуги, такі як допомога з документацією зі стандартизації та сертифікації, доступ до випробувальних та експериментальних центрів, європейських цифрових інноваційних хабів і центрів передового досвіду (п. 3 ст. 58 Регламенту (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект));

- низка заходів для суб'єктів малого та середнього підприємництва та стартапів у межах регуляторних «пісочниць» з нульовим рівнем викидів, які мають бути вжиті державами-членами, зокрема:

- надавати пріоритетний доступ до регуляторних «пісочниць» з нульовим рівнем викидів за умови відповідності критеріям, визначеним у ст. 33;

- організовувати інформаційно-просвітницькі заходи для участі суб'єктів малого та середнього підприємництва і стартапів у регуляторних «пісочницях» з нульовим рівнем викидів;

- створювати за потреби спеціальний канал зв'язку з суб'єктами малого та середнього підприємництва і стартапами для надання консультацій та відповідей на запити щодо застосування ст. 33;

- враховувати специфічні інтереси та потреби суб'єктів малого та середнього підприємництва і стартапів та забезпечувати належну адміністративну підтримку для їх участі у регуляторних «пісочницях» з нульовим рівнем викидів;

- без шкоди для застосування статей 107 і 108 Договору про функціонування ЄС інформувати суб'єктів малого та середнього підприємництва і стартапи про наявну фінансову підтримку для їх діяльності у межах регуляторних «пісочниць» з нульовим рівнем викидів (ст. 34 Регламенту (ЄС) 2024/1735 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про промисловість з нульовим рівнем викидів)).

Крім того, з метою встановлення єдиних правил надання державами — членами ЄС інноваційної допомоги, підтримки будівництва та модернізації інфраструктури тестування та експериментів Європейська комісія затвердила Рамкові умови державної допомоги для досліджень, розробок та інновацій [40]. Документ ухвалено на виконання плану заходів,

встановлених у Повідомленні Європейської комісії «Нова європейська інноваційна програма» від 05.07.2022 *COM/2022/332 final*.

Водночас слід зазначити, що преференційний режим має узгоджуватись із законодавством про захист економічної конкуренції, не призводячи до ринкових викривлень.

На сьогодні законодавство України, а саме Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», ідентифікує правовий режим діяльності учасників регуляторної платформи як «особливий», який за поширеним поділом правового режиму на загальний і спеціальний з упевненістю можна віднести до останнього.

Перелік переваг, що надаються учасникам регуляторної платформи, чітко не окреслений. Однак, проаналізувавши чинне законодавство, можна виділити такі переваги (ч. 3 ст. 15 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»):

- регулятор має право визначити спрощений порядок авторизації діяльності осіб, які мають намір стати учасниками регуляторної платформи, та особливий режим діяльності таких осіб на ринках фінансових послуг під час участі у регуляторній платформі;
- особливий режим діяльності учасників регуляторної платформи може передбачати спрощення або незастосування окремих вимог, встановлених законодавством, зокрема нормативно-правовими актами Регулятора, для здійснення діяльності на ринках фінансових послуг, а також незастосування заходів впливу чи звільнення від відповідальності за порушення таких вимог.

Водночас беззастережне закріплення положення про незастосування заходів впливу чи звільнення від відповідальності за порушення вимог, встановлених законодавством, не узгоджується з нормами наведених у цьому дослідженні актів права ЄС, якими, серед іншого, впроваджуються у відповідних сферах регуляторні «пісочниці».

З огляду на це наведемо п. 12 ст. 57 Регламенту (ЄС) 2024/1689 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про штучний інтелект), згідно з яким постачальники та потенційні постачальники, які беруть участь у регуляторній «пісочниці» штучного інтелекту, залишаються відповідальними, згідно з чинним законодавством Союзу та національ-

ним законодавством про відповідальність, за будь-яку шкоду, завдану третім сторонам у результаті експерименту в «пісочниці». Однак за умови, що потенційні постачальники дотримуються визначеного плану, умов участі та сумлінно виконують рекомендації національного компетентного органу, адміністративні штрафи за порушення цього Регламенту не накладаються. Якщо інші компетентні органи, відповідальні за контроль за дотриманням іншого законодавства Союзу та національного законодавства, брали активну участь у нагляді за системою штучного інтелекту в «пісочниці» та надавали рекомендації щодо відповідності, адміністративні штрафи за порушення відповідного законодавства не накладаються [26].

Водночас за будь-яких умов передбачено відповідальність учасників «регуляторної» пісочниці з нульовим рівнем викидів. З п. 6 ст. 33 Регламенту (ЄС) 2024/1735 Європейського парламенту та Ради від 13.06.2024 (Акт про промисловість з нульовим рівнем викидів) слідує, що учасники регуляторної «пісочниці» з нульовим рівнем викидів, згідно з чинним законодавством Союзу та держав-членів про відповідальність, залишаються відповідальними за будь-яку матеріальну шкоду, завдану третім сторонам у результаті тестування, що проводиться в межах регуляторної «пісочниці» з нульовим рівнем викидів [24].

Положення, відповідно до якого учасники регуляторної «пісочниці» не звільняються від відповідальності, наведено також у Регламенті (ЄС) 2024/903 Європейського парламенту та Ради від 13.03.2024 (Акт про інтероперабельну Європу). Учасники регуляторної «пісочниці» з інтероперабельності, згідно з чинним законодавством Союзу та національним законодавством про відповідальність, відповідальні за будь-яку шкоду, заподіяну під час їх участі у «пісочниці» (п. 5 ст. 12) [41].

Висновки. Національне законодавство, яке визначає загальні підходи до юридичного проектування актів законодавства щодо створення передумов для правового експерименту в формі регуляторної «пісочниці» (платформи) та особливості формування правової моделі регуляторної «пісочниці» (платформи), потребує вдосконалення з урахуванням прогресивної правотворчої практики ЄС та підходів, закладених в актах права ЄС.

Проаналізовано дані низки актів права ЄС та аналітичних матеріалів і доведено, що за своєю суттю регуляторну «пісочницю» можна охарактеризувати як багатовимірне правове явище, яке за сукупністю ознак належить до форми правового експерименту; моделі адаптивного регулювання; спеціального режиму здійснення господарської діяльності.

Обґрунтовано, що регуляторні «пісочниці» як форма правового експерименту виконують сигнальну функцію для суб'єктів правотворчої діяльності й тим самим слугують доказовою базою (*evidence base*) у процесі оцінки впливу (*impact assessment*) підготовлених проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання відповідних суспільних відносин з інтегрованим інноваційним елементом, а також сприяють оцінюванню (*evaluation*) ефективності та результативності наявних правових заходів, що реалізують цілі державної політики у певному секторі економіки.

На основі системи принципів «кращого регулювання», що утворюють основу правотворчої діяльності ЄС, зокрема принципів інновацій (*innovation principle*) та перестороги (*precautionary principle*), аргументовано положення, що їх інтеграція у національну правотворчу практику сприятиме розширенню методологічного інструментарію нормопроектування, забезпечуючи врахування інноваційного чинника під час розроблення проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію державної політики розвитку України в умовах правового режиму воєнного стану та на період повоєнного відновлення. Додатково відстоюється думка про доцільність врахування досвіду ФРН щодо доцільності оцінювання проєктів нормативно-правових актів на предмет необхідності впровадження положень про експерименти для конкретної сфери відносин з метою створення нових можливостей для розвитку інновацій. Водночас впровадження принципу перестороги (*precautionary principle*) додатково сприятиме врахуванню та повноцінному використанню ризик-орієнтованого підходу у вітчизняній правотворчій діяльності, особливо на етапі оцінки впливу проєктів нормативно-правових актів. Пріоритетність застосування цього методу визнано як основу формування безпечного правового поля у сфері штучного інтелекту, що відображено в

аналітичному виданні «Біла книга з регулювання штучного інтелекту в Україні: бачення Мінцифри».

Встановлено, що однією з цілей впровадження регуляторної «пісочниці» є з'ясування відповіді на питання, як усунути бар'єри у доступі інновацій до відповідного ринку, зумовлені недосконалістю законодавства. З огляду на це запропоновано передусім враховувати наявні правові акти ЄС у дотичній до правового експерименту сфері відносин, що дасть можливість узгодити обрані методи та засоби підвищення ефективності національного законодавства із сучасними змінами у політиці ЄС. Підсумовано, що регуляторне навчання без врахування правових актів ЄС буде неповноцінним та не сформує цілісного уявлення про шляхи вдосконалення законодавства України з метою створення адекватного сучасним інноваційним продуктам правового поля. Доведено, що такий підхід допоможе реалізувати прогностичну функцію права, забезпечивши стратегічне передбачення майбутніх змін, що дасть змогу зробити законодавство стійким до правових вразливостей, які можуть викликати дисфункції державної політики та створити загрози досягненню Цілей сталого розвитку в економічному, соціальному та екологічному вимірах.

Доведено, що регуляторні «пісочниці» потрібно додатково розглядати як модель адаптивного регулювання, що дає можливість державі гнучко обирати методи усунення нормативної невизначеності (*regulatory uncertainty*): від підготовки деталізованих керівних принципів, здатних усунути причину неоднакового розуміння та застосування законодавства, до використання «положень про експеримент», які закладають підґрунтя для впровадження відступів від вимог, встановлених актами законодавства. Виявлено, що превалює саме останній метод подолання нормативної невизначеності.

Визначено, що законодавство ЄС сприйняло підхід до встановлення відступів від нормативно-правових вимог у межах правового експерименту, що відповідає принципу пропорційності, згідно з яким інструменти «кращого регулювання» мають використовуватися у спосіб, пропорційний типу втручання або ініціативи, важливості проблеми або мети, а також масштабу очікуваного або спостережуваного

впливу (інструмент «кращого регулювання» № 1). Слідування зазначеному принципу допомагає чітко визначити обсяг дискреційних повноважень регуляторних органів.

Аргументовано, що зазначене вище істотно відрізняє бачення концепції регуляторної «пісочниці» у праві ЄС від вітчизняного підходу до порядку реалізації положень про правовий експеримент в актах законодавства, які регулюють діяльність суб'єктів господарювання у межах правового режиму, аналогічного регуляторній «пісочниці». На основі підходів до створення регуляторних платформ у національному секторальному законодавстві (на прикладі Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії») наголошено на невідповідності ч. 2 ст. 19 Конституції України та принципу верховенства права обраного законодавчого підходу до визначення широких дискреційних повноважень органів державної влади щодо визначення меж відступу від положень актів законодавства у порядку правового експерименту. Додатково, з урахуванням досвіду ФРН щодо юридичного проектування нормативних текстів правових актів, які передбачають положення про правовий експеримент, запропоновано закріпити релевантні положення про можливість впровадження регуляторних платформ в актах як загального, так і спеціального законодавства (на прикладі

Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»).

Зауважено, що на сьогодні законодавство України, а саме Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», ідентифікує правовий режим діяльності учасників регуляторної платформи як «особливий», який за поширеним поділом правового режиму на загальний та спеціальний з упевненістю можна віднести до останнього. Перелік переваг, які надаються учасникам регуляторної платформи, чітко не окреслений, у дослідженні наведені лише деякі з них. Зокрема, наголошено на тому, що беззастережне закріплення положення про незастосування заходів впливу чи звільнення від відповідальності за порушення вимог, встановлених законодавством, не узгоджується з нормами наведених у цьому дослідженні актів права ЄС, якими, серед іншого, впроваджуються у відповідних сферах регуляторні «пісочниці».

Перспективи подальших досліджень. Виконане дослідження може закласти підґрунтя для поглиблення наукових розробок, присвячених визначенню подальших пріоритетів розвитку законодавства України щодо створення передумов для врахування у правотворчій та правозастосовній діяльності переваг правового експерименту у формі регуляторної «пісочниці» (платформи).

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report. COM/2025/26 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0026#footnoteref69> (дата звернення: 31.03.2025).
2. Стратегія цифрового розвитку інноваційної діяльності України на період до 2030 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.12.2024 № 1351-р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-p#Text> (дата звернення: 31.03.2025).
3. Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship. *World Intellectual Property Organization*. URL: https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/assets/67729/2000%20Global%20Innovation%20Index%202024_WEB3lite.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
4. Global Innovation Index 2023: Innovation in the face of uncertainty. *World Intellectual Property Organization*. URL: <https://www.wipo.int/documents/d/global-innovation-index/docs-en-wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf> (дата звернення: 31.03.2025).
5. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
6. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European*

- Council. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfwlji/public-ad00009en24.pdf> (дата звернення: 31.03.2025).
7. Стратегія відновлення, сталого розвитку та цифрової трансформації малого і середнього підприємництва на період до 2027 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.08.2024 № 821-р. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2024-p#Text> (дата звернення: 31.03.2025).
 8. Kushchuk A., Kairachka N. Functioning of regulatory “sandboxes”: problems, problems, prospects. *Економіка і регіон*. 2023. № 1 (88). С. 46—51. [https://doi.org/10.26906/EiR.2023.1\(88\).2870](https://doi.org/10.26906/EiR.2023.1(88).2870)
 9. Воеводіна Г.І. Майбутні міркування щодо загальноєвропейського регулювання віртуальних активів. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 84, ч. 4. С. 239—245. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.4.33>
 10. Дзюндзюк Б.В. Децентралізація блокчейн-відносин та роль держави. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2025. № 3 (33). С. 274—283. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-3\(33\)-274-283](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-3(33)-274-283)
 11. Черних О.С. Актуальні проблеми правового регулювання застосування блокчейн технологій в господарській діяльності. *Право і суспільство*. 2024. № 5. С. 154—159. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.23>
 12. Veseli A., Moser S., Kubeczko K., Madner V., Wang A., Wolfsgruber K. Practical necessity and legal options for introducing energy regulatory sandboxes in Austria. *Utilities Policy*. 2021. Vol. 73. 101296. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101296>
 13. Heymann F., Schmid J., Vazquez M., Galus M. Regulatory sandboxes in the energy sector — review and learnings for the case of Switzerland. *IET Conference Proceedings*. 2021. Vol. 2021, Is. 6. <https://doi.org/10.1049/icp.2021.1730>
 14. Štefanek Š. Regulatory sandboxes and experimentation clauses: an attempt to make the (Croatian) legal system more entrepreneurial. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*. 2022. Vol. 6. P. 213—235. <https://doi.org/10.25234/eclic/22416>
 15. Jeník I., Duff S. How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers. Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP, 2020. 35 p. URL: https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/2020_09_Technical_Guide_How_To_Build_Regulatory_Sandbox.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
 16. Інноваційна Україна 2020: національна доповідь / за заг. ред. В.М. Гейця та ін.; Національна академія наук України. Київ, 2015. 336 с. URL: https://ipr.nas.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/1.24_4_Інноваційна-Україна-2020_Національна-довідка_2015.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
 17. Commission staff working document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New European Innovation Agenda. COM(2022) 332 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022SC0187> (дата звернення: 31.03.2025).
 18. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New European Innovation Agenda. COM/2022/332 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332&qid=1742242625232#footnote53> (дата звернення: 31.03.2025).
 19. Council Conclusions on Regulatory sandboxes and experimentation clauses as tools for an innovation-friendly, future-proof and resilient regulatory framework that masters disruptive challenges in the digital age (16 November 2020). 13026/20. *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/en/pdf> (дата звернення: 31.03.2025).
 20. Better regulation toolbox (July 2023 edition). *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
 21. Commission Staff working document. Regulatory learning in the EU Guidance on regulatory sandboxes, testbeds, and living labs in the EU, with a focus section on energy. 29.08.2023. SWD(2023) 277/2 final. *European Commission. Directorate-General for Research and Innovation*. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c_en?filename=swd_2023_277_f1.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
 22. Attrey A., Leshner M., Lomax C. The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age. *OECD Going Digital Toolkit Notes*. 2020. N 2. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/cdf5ed45-en>
 23. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Drone Strategy 2.0 for a Smart and Sustainable Unmanned Aircraft Eco-System in Europe. COM/2022/652 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0652> (дата звернення: 31.03.2025).

24. Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1735-20240628> (дата звернення: 31.03.2025).
25. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions an eu initiative on web 4.0 and virtual worlds: a head start in the next technological transition. COM/2023/442 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0442&qid=1742242625232#footnoteref51> (дата звернення: 31.03.2025).
26. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng> (дата звернення: 31.03.2025).
27. Research and Innovation friendly regulation — Council conclusions, adopted on 27.05.2016, 9510/16. *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9510-2016-INIT/en/pdf> (дата звернення: 31.03.2025).
28. Regulatory Sandboxes — Testing Environments for Innovation and Regulation. *German Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action*. URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Dossier/regulatory-sandboxes.html> (дата звернення: 31.03.2025).
29. Communication from the Commission on the precautionary principle. 02.02.2000. COM(2000) 1 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=EN> (дата звернення: 31.03.2025).
30. Біла книга з регулювання ІІІ в Україні: бачення Мінцифри. *Міністерство цифрової трансформації України*. Червень 2024. 30 с. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/Регулювання%20ІІІ.pdf> (дата звернення: 31.03.2025).
31. Parenti R. Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech: impact on innovation, financial stability and supervisory convergence: study requested by the ECON committee; European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies. Luxembourg: European Parliament. September 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU\(2020\)652752_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU(2020)652752_EN.pdf) (дата звернення: 31.03.2025).
32. Making space for innovation: The handbook for regulatory sandboxes. *Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi)*. July 2019. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/handbook-regulatory-sandboxes.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (дата звернення: 31.03.2025).
33. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14.12.2021 № 1953-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text> (дата звернення: 31.03.2025).
34. Про затвердження Положення про регуляторну платформу для тестування послуг, технологій та інструментів на ринках фінансових послуг, платіжному ринку, заснованих на інноваційних технологіях: Постанова Правління Національного банку України від 30.03.2023 № 39. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0039500-23#Text> (дата звернення: 31.03.2025).
35. Верховенство права: Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25—26 берез. 2011 р.). *Право України*. 2011. № 10. С. 168—184. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf (дата звернення: 31.03.2025).
36. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: наук.-метод. посібник для суддів. 3-тє вид., допов. Київ: ВАІТЕ, 2020. 276 с.
37. Справа «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11): Рішення Європейського суду з прав людини від 11.04.2013. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text (дата звернення: 31.03.2025).
38. Устименко В., Джабраїлов Р. Утвердження соціальної справедливості в суспільстві: деякі підходи у правотворчій та правозастосовній практиці. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30, № 3. С. 126—155. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-3-126>
39. New flexibility for innovation: Guide for formulating experimentation clauses. *Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK)*. July 2024. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/guide-new-flexibility-for-innovation-en-july-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (дата звернення: 31.03.2025).

40. Communication from the Commission Framework for state aid for research and development and innovation. C/2022/7388 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ENALL/?uri=PI_COM:C\(2022\)7388#footnoteref33](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ENALL/?uri=PI_COM:C(2022)7388#footnoteref33) (дата звернення: 31.03.2025).
41. Regulation (EU) 2024/903 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32024R0903> (дата звернення: 31.03.2025).

Надійшла 04.04.2025

REFERENCES

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The 2025 Annual Single Market and Competitiveness Report. COM/2025/26 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0026#footnoteref69>
2. Stratehiia tsyvrovoho rozvytku innovatsiinoi diialnosti Ukrainy na period do 2030 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 31.12.2024 No. 1351-r. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1351-2024-r#Text> [in Ukrainian].
3. Global Innovation Index 2024: Unlocking the Promise of Social Entrepreneurship. *World Intellectual Property Organization*. URL: https://www.wipo.int/web-publications/global-innovation-index-2024/assets/67729/2000%20Global%20Innovation%20Index%202024_WEB3lite.pdf
4. Global Innovation Index 2023: Innovation in the face of uncertainty. *World Intellectual Property Organization*. URL: <https://www.wipo.int/documents/d/global-innovation-index/docs-en-wipo-pub-2000-2023-en-main-report-global-innovation-index-2023-16th-edition.pdf>
5. Commission staff working document. Ukraine 2024 Report. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. 2024 Communication on EU Enlargement policy. Brussels, 30.10.2024. SWD(2024) 699 final. *European Commission website*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf
6. General EU position. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Ukraine to the European Union (Luxembourg, 25 June 2024). *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>
7. Stratehiia vidnovlennia, staloho rozvytku ta tsyvrovoi transformatsii maloho i serednoho pidpriemnytstva na period do 2027 roku: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30.08.2024 No. 821-r. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2024-r#Text> [in Ukrainian].
8. Kushchuk A., Kairachka N. Functioning of regulatory “sandboxes”: problems, problems, prospects. *Ekonomika i rehion*. 2023. No. 1 (88). P. 46-51. [https://doi.org/10.26906/EiR.2023.1\(88\).2870](https://doi.org/10.26906/EiR.2023.1(88).2870)
9. Voievodina H.I. Maibutni mirkuvannia shchodo zahalnoievropeiskoho rehuliuвання virtualnykh aktyviv. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Seriya “Pravo”*. 2024. Vyp. 84, ch. 4. P. 239-245. <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.84.4.33> [in Ukrainian].
10. Dziundziuk B.V. Detsentralizatsiia blokchein-vidnosyn ta rol derzhavy. *Aktualni pytannia u suchasni nautsi*. 2025. No. 3 (33). P. 274-283. [https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-3\(33\)-274-283](https://doi.org/10.52058/2786-6300-2025-3(33)-274-283) [in Ukrainian].
11. Chernykh O.S. Aktualni problemy pravovoho rehuliuвання zastosuvannia blokchein tekhnolohii v hospodarskii diialnosti. *Pravo i suspilstvo*. 2024. No. 5. P. 154-159. <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.5.23> [in Ukrainian].
12. Veseli A., Moser S., Kubeczko K., Madner V., Wang A., Wolfgruber K. Practical necessity and legal options for introducing energy regulatory sandboxes in Austria. *Utilities Policy*. 2021. Vol. 73. 101296. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101296>
13. Heymann F., Schmid J., Vazquez M., Galus M. Regulatory sandboxes in the energy sector — review and learnings for the case of Switzerland. *IET Conference Proceedings*. Vol. 2021, Is. 6. <https://doi.org/10.1049/icp.2021.1730>
14. Štefanek Š. Regulatory sandboxes and experimentation clauses: an attempt to make the (Croatian) legal system more entrepreneurial. *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*. 2022. Vol. 6. P. 213-235. <https://doi.org/10.25234/eclic/22416>
15. Jeník I., Duff S. How to Build a Regulatory Sandbox: A Practical Guide for Policy Makers. Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP, 2020. 35 p. URL: https://www.cgap.org/sites/default/files/publications/2020_09_Technical_Guide_How_To_Build_Regulatory_Sandbox.pdf

16. Innovatsiina Ukraina 2020: natsionalna dopovid/za zah. red. V.M. Heitsia ta in.; Natsionalna akademiia nauk Ukrainy. Kyiv, 2015. 336 s. URL: https://ipr.nas.gov.ua/wp-content/uploads/2016/10/1.24_4_Інноваційна-Україна-2020_Національна-доповідь_2015.pdf [in Ukrainian].
17. Commission staff working document. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New European Innovation Agenda. COM(2022) 332 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022SC0187>
18. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A New European Innovation Agenda. COM/2022/332 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0332&qid=1742242625232#footnote53>
19. Council Conclusions on Regulatory sandboxes and experimentation clauses as tools for an innovation-friendly, future-proof and resilient regulatory framework that masters disruptive challenges in the digital age. 16 November 2020. 13026/20. *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/en/pdf>
20. Better regulation toolbox (July 2023 edition). *European Commission website*. URL: https://commission.europa.eu/document/download/9c8d2189-8abd-4f29-84e9-abc843cc68e0_en?filename=BR%20toolbox%20-%20Jul%202023%20-%20FINAL.pdf
21. Commission Staff working document. Regulatory learning in the EU Guidance on regulatory sandboxes, testbeds, and living labs in the EU, with a focus section on energy. 29.08.2023. SWD(2023) 277/2 final. *European Commission. Directorate-General for Research and Innovation*. URL: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/fc6f35cd-a8d6-4770-aefe-c09ca85cff8c_en?filename=swd_2023_277_fl.pdf
22. Attrey A., Leshner M., Lomax C. The role of sandboxes in promoting flexibility and innovation in the digital age. *OECD Going Digital Toolkit Notes*. 2020. No. 2. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/cdf5ed45-en>
23. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Drone Strategy 2.0 for a Smart and Sustainable Unmanned Aircraft Eco-System in Europe. COM/2022/652 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022DC0652>
24. Regulation (EU) 2024/1735 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology manufacturing ecosystem and amending Regulation (EU) 2018/1724. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02024R1735-20240628>
25. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions an eu initiative on web 4.0 and virtual worlds: a head start in the next technological transition. COM/2023/442 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0442&qid=1742242625232#footnoteref51>
26. Regulation (EU) 2024/1689 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 laying down harmonised rules on artificial intelligence and amending Regulations (EC) No 300/2008, (EU) No 167/2013, (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 and (EU) 2019/2144 and Directives 2014/90/EU, (EU) 2016/797 and (EU) 2020/1828 (Artificial Intelligence Act). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj/eng>
27. Research and Innovation friendly regulation — Council conclusions, adopted on 27.05.2016, 9510/16. *Official website of the Council of the EU and the European Council*. URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9510-2016-INIT/en/pdf>
28. Regulatory Sandboxes — Testing Environments for Innovation and Regulation. *German Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action*. URL: <https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Dossier/regulatory-sandboxes.html>
29. Communication from the Commission on the precautionary principle. 02.02.2000. COM(2000) 1 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0001&from=EN>
30. Bila knyha z rehuliuвання ShI v Ukraini: bachennia Mintsyfry. *Ministerstvo tsyfrovoi transformatsii Ukrainy*. Cherven 2024. 30 p. URL: <https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/community/docs/Rehuliuвання%20ShI.pdf> [in Ukrainian].
31. Parenti R. Regulatory sandboxes and innovation hubs for FinTech: impact on innovation, financial stability and supervisory convergence: study requested by the ECON committee; European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, Directorate-General for Internal Policies. Luxembourg: European Parliament. September 2020. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU\(2020\)652752_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOL_STU(2020)652752_EN.pdf)

32. Making space for innovation: The handbook for regulatory sandboxes. *Federal Ministry for Economic Affairs and Energy (BMWi)*. July 2019. URL: https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/handbook-regulatory-sandboxes.pdf?__blob=publicationFile&v=1
33. Pro finansovi posluhy ta finansovi kompanii: Zakon Ukrainy vid 14.12.2021 No. 1953-IX. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text> [in Ukrainian].
34. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro rehuliatornu platformu dlia testuvannia posluh, tekhnolohii ta instrumentiv na rynkakh finansovykh posluh, platizhnomu rynku, zasnovanykh na innovatsiinykh tekhnolohiiakh: Postanova Pravlinnia Natsionalnoho banku Ukrainy vid 30.03.2023 No. 39. *Ofitsiyni vebportal Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0039500-23#Text> [in Ukrainian].
35. Verkhovenstvo prava: Dopovid, skhvalena Venetsiiskoiu Komisiieiu na 86-mu plenarnomu zasidanni (Venetsiia, 25-26 berez. 2011 r.). *Pravo Ukrainy*. 2011. No. 10. P. 168-184. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/CDL_AD_2011_003_rev_2011_04_04.pdf [in Ukrainian].
36. Fulei T.I. Zastosuvannia praktyky Yevropeiskoho sudu z prav liudyny v administratyvnomu sudochynstvi: nauk.-metod. posibnyk dlia suddiv. 3-tie vyd., dopov. Kyiv: VAITE, 2020. 276 p. [in Ukrainian].
37. Sprava “Vierentsov proty Ukrainy” (Zaiava No. 20372/11): Rishennia Yevropeiskoho sudu z prav liudyny vid 11.04.2013. *Ofitsiyni sait Verkhovnoi Rady Ukrainy*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text [in Ukrainian].
38. Ustymenko V., Dzhabrailov R. Utverdzhennia sotsialnoi spravedlyvosti v suspilstvi: deiaki pidkhody u pravotvorchii ta pravozastosovnii praktytsi. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*. 2023. T. 30, No. 3. P. 126-155. <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-3-126> [in Ukrainian].
39. New flexibility for innovation: Guide for formulating experimentation clauses. *Federal Ministry for Economic Affairs and Climate Action (BMWK)*. July 2024. https://www.bmwk.de/Redaktion/EN/Publikationen/Digitale-Welt/guide-new-flexibility-for-innovation-en-july-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3
40. Communication from the Commission Framework for state aid for research and development and innovation. C/2022/7388 final. *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI_COM:C\(2022\)7388#footnoteref33](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=PI_COM:C(2022)7388#footnoteref33)
41. Regulation (EU) 2024/903 of the European Parliament and of the Council of 13 March 2024 laying down measures for a high level of public sector interoperability across the Union (Interoperable Europe Act). *Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32024R0903>.

Received 04.04.2025

Volodymyr USTYMENKO,

Corresponding Member of the National Academy of Sciences of Ukraine,
Corresponding Member of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine,
Honored Lawyer of Ukraine, Dr. Sci. (Law), Professor, Director
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic
and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-1094-422X

Ruslan DZHABRAILOV,

Dr. Sci. (Law), Professor, Deputy director
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic
and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0002-4422-2102

Vesta MALOLITNEVA,

Dr. Sci. (Law), Academic Secretary
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic
and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0001-9678-1750

Stanislav SIERIEBRIAK,

Dr. Sci. (Law), Senior researcher of the Department
of economic law and legislation modernization issues
State Organization “V. Mamutov Institute of Economic
and Legal Research of the National Academy of Sciences of Ukraine”, Kyiv, Ukraine
orcid.org/0000-0001-7207-594X

REGULATORY “SANDBOX” (PLATFORM) AS A FORM OF INNOVATION-ORIENTED LEGAL EXPERIMENTATION: THE EXPERIENCE OF THE EUROPEAN UNION AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF NATIONAL LEGISLATION

It is substantiated that, by its nature, regulatory sandboxes can be characterized as a multidimensional legal phenomenon, which, based on a set of features, can be classified as a form of legal experimentation, a model of adaptive regulation, and a special regime for conducting business activities. It is argued that national legislation, which defines the general approaches to legal drafting of legislative acts in terms of creating conditions for innovation-oriented legal experimentation in the form of a regulatory sandbox (platform) and the peculiarities of forming its legal model, requires improvement. This improvement should take into account the progressive legislative practices of the EU and the approaches enshrined in EU law. Relying on the “Better Regulation” principles that form the foundation of the EU’s legislative activities — namely, the Innovation Principle and the Precautionary Principle — it is argued that integrating these principles into national legislative practices will expand the methodological toolkit of legal drafting. This integration will ensure that the innovation factor is considered when developing draft regulatory acts aimed at implementing Ukraine’s state development policy under the legal regime of martial law and during the post-war recovery period. Furthermore, it is advocated that Germany’s experience in assessing draft regulatory acts for the necessity of incorporating provisions on experiments in specific regulatory areas should be taken into account. This would create new opportunities for innovation development. The implementation of the Precautionary Principle will further contribute to the adoption and full utilization of a risk-based approach in national legislative activities, particularly in impact assessments of draft regulatory acts. It is determined that EU legislation has adopted an approach to introducing exemptions from regulatory requirements within the framework of legal experimentation, which aligns with the Principle of Proportionality. Adherence to this principle enables a clear delineation of the discretionary powers of regulatory bodies. It is argued that this distinction significantly differentiates the EU’s vision of the regulatory sandbox concept from the national approach to implementing legal experimentation provisions in legislative acts governing business activities within a legal regime analogous to a regulatory sandbox.

Keywords: regulatory sandbox (platform), legal experiment, innovation, adaptive regulation model, special regime for business activities, EU law.