

К ВОПРОСУ ОБ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМАХ СОЗДАНИЯ ЦИФРОВЫХ ИННОВАЦИЙ (РЕГУЛЯТОРНЫХ ПЕСОЧНИЦАХ)

Е. А. Громова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья посвящена исследованию одного из инструментов «нового регулирования» – экспериментальных правовых режимов создания цифровых инноваций (регуляторных песочниц). Анализируется проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в области создания цифровых инноваций», а также опыт использования механизма регуляторных песочниц в области финтех в России и отдельных зарубежных странах. Выявлен ряд недостатков данного законопроекта, предложены возможные способы их устранения. Сделан вывод о необходимости доработки проекта Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в области создания цифровых инноваций» в целях совершенствования правового регулирования использования механизма регуляторных песочниц в России.

Ключевые слова: *экспериментальный правовой режим, регуляторные песочницы, цифровые технологии, правовое регулирование.*

Смена технологического уклада и четвертая промышленная революция привели к активному внедрению цифровых технологий во многие сферы общественной жизни. Это отразилось и на борьбе государств за лидерство на мировой политической и экономической аренах, достижение которого в наши дни напрямую зависит от наличия в отдельном государстве конкурентоспособных цифровых инноваций, таких как искусственный интеллект, интернет вещей и суперкомпьютеры, равно как и их грамотного применения.

Указанное обусловило необходимость поиска оптимального подхода к регулированию создания и внедрения перечисленных инноваций. По мнению экспертов, развитию цифровых технологий препятствует в том числе несовершенство действующего законодательства, которое не в состоянии в полной мере учесть их особенности [2, с. 51].

В целях решения данной проблемы многие зарубежные страны стали применять механизмы, позволяющие «протестировать» возможность создания и внедрения цифровых инноваций в отсутствие их правового регулирования. Примером такого механизма, активно используемого рядом иностранных государств, являются регуляторные песочницы

(regulatory sandboxes). Сам термин «песочница» (sandbox) был заимствован зарубежными юристами из теории программирования, в рамках которой он определяется как «изолированная среда для запуска потенциально опасного кода» [5, с. 941].

В соответствии с Основными направлениями реализации цифровой повестки ЕАЭС до 2025 года под регуляторной песочницей понимается специальный согласованный режим проработки и пилотирования решений, в том числе регуляторных, для определения эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов в какой-либо сфере. Иными словами, регуляторные песочницы – специальная безопасная среда, в которой инновационные компании могут протестировать свои продукты и услуги без риска нарушить финансовое законодательство [1, с. 346].

Отметим, что данный инструмент развития цифровых инноваций активно используется за рубежом в основном в сфере цифровых финансовых услуг (fintech). Так, впервые регуляторные песочницы начали применяться в Великобритании в 2015 году в рамках программы взаимодействия с финтех-компаниями и их поддержки (Project Innovate). Помимо этой страны, установление правового

режима регуляторной песочницы предусмотрено законодательством Австралии, Сингапура, Объединенных Арабских Эмиратов, Китая, Бразилии, США, а также ряда стран-участниц ЕС (Нидерланды, Польша, Латвия, Дания).

Российская Федерация не остается в стороне от мировых тенденций регулирования создания и внедрения цифровых технологий. Начало применения регуляторных песочниц было положено больше года назад в рамках развития сферы финтех. Так, в апреле 2018 года в Банке России было инициировано применение регуляторной песочницы для тестирования инновационных финансовых сервисов и технологий, применение которых требует изменения существующего регулирования. Заметим, что инновационный сервис от ПАО Сбербанк по дистанционному управлению полномочиями по счетам корпоративных клиентов на совершение операций в отделениях банков стал первым проектом регуляторной песочницы Центробанка России, применение которого получило легальное закрепление.

По мнению экспертов, в связи с интенсивной цифровизацией многих сфер российского общества, государству требуется разработка адекватной нормативно-правовой базы регуляторных песочниц с возможностью тестирования инновационных технологий в прозрачных регуляторных условиях не только в области финтеха, но и в иных сферах [6, с. 88; 3, с. 62]. В этой связи Минэкономразвития РФ был разработан проект Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций». Данным законопроектом определяется порядок инициирования, установления, реализации, мониторинга и оценки результативности экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций (ст. 1). Такой режим определяется законодателем как временное адресное контролируемое установление экспериментального нормативного правового регулирования для применения цифровых инноваций или осуществляемой с их использованием деятельности в России. Целями его установления выступает оценка возможности нового регулирования (и его последствий) в отношении создания, внедрения и коммерциализации цифровых инноваций на предмет возможных рисков, а также полезности внедрения таких инноваций.

Объектом экспериментального правового режима будет являться деятельность субъекта, связанная с созданием и (или) внедрением цифровых инноваций. Субъектом, в отношении которого может быть установлен такой режим, может стать юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, отраслевой или функциональный орган исполнительной власти, отраслевой или функциональный орган местной администрации, деятельность (действия) которых на основе использования цифровой инновации, в том числе в правоотношениях с неопределенным кругом лиц, осуществляется в рамках экспериментального правового режима.

Как представляется, основным достоинством проекта Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций» является его универсальность, поскольку сфера действия данного акта не ограничена отдельным сектором (например, финтехом). Вместе с тем анализ данного законопроекта позволил выявить ряд его недостатков. В первую очередь следует отметить, что под цифровой инновацией в проекте Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций» понимается новое средство, поддерживающее использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов, или новая система таких средств, в том числе на основе технологий больших данных, нейротехнологий и искусственного интеллекта, технологии распределенного реестра, квантовых технологий, новых производственных технологий, промышленного интернета, компонентов робототехники и сенсорики, технологий беспроводной связи, технологий виртуальной и дополненной реальности, а также иных информационных технологий, или новая форма использования такого средства или системы средств. В то же время базовый акт, регулирующий научно-техническую и инновационную деятельность, – Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» содержит иное определение инновации – как введенного в употребление нового или значительно улучшенного продукта (товара, услуги) или процесса, нового метода продаж или нового организационного метода в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях (ст. 2). Выявленные разночтения могут в дальнейшем

привести к трудностям в определении объекта экспериментального правового режима. Кроме того, нельзя не заметить, что отнесение разработчиками проекта к цифровым инновациям только объектов информационных технологий «ограничивает» возможность использования инноваций, которые таковыми не являются.

Во-вторых, в ст. 2 проекта Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций» указывается, что нормативное регулирование в области установления экспериментальных режимов осуществляется уполномоченными федеральными государственными органами и органами государственной власти субъекта РФ. При этом муниципалитеты лишены такой возможности, что не вполне справедливо. Полагаем, что муниципалитеты также следует наделить подобными полномочиями.

В-третьих, в ст. 3 законопроекта определены органы государственной власти и организации по вопросам применения экспериментальных правовых режимов: уполномоченный по вопросам экспериментальных правовых режимов орган, публично-правовая компания, экспертно-совещательный орган из представителей субъектов предпринимательской деятельности и научно-экспертного сообщества, а также предпринимательское сообщество. Как представляется, в этот перечень следует включить также организацию по защите прав потребителей. Данная мера необходима для обеспечения защиты интересов потенциальных потребителей результатов деятельности (товаров, работ и услуг), осуществляемой в рамках экспериментального правового режима. Заметим, что согласно Методическим рекомендациям о применении режима регуляторных песочниц в Сингапуре решение по вопросу применения режима регуляторной песочницы принимается уполномоченными органами по согласованию с общественными организациями в интересах общества в целом, а не отдельных его слоев.

В-четвертых, вызывает некоторые сомнения срок действия экспериментального регулирования. Согласно проекту Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах цифровых инноваций» экспериментальный режим может быть установлен на срок до трех лет. Возможность применения такого режима в столь длительный период времени нахождения субъекта предпринима-

тельской деятельности в «тепличных» условиях может негативно отразиться на его деятельности или привести к злоупотреблению им правами. В плане сравнения отметим, что в ОАЭ срок действия такого режима не может быть более двух лет, а в Великобритании, Австралии – до 12 месяцев, в Сингапуре – не более трех-шести месяцев. Более того, законодательством о регуляторных песочницах Сингапура предусмотрена возможность досрочного прекращения экспериментального режима. Думается, что норму с аналогичным содержанием следует включить и в законопроект, что позволит своевременно отказываться от бесперспективных проектов.

В-пятых, в законопроекте не нашло отражение условие о необходимости предварительного согласия клиентов или контрагентов о взаимодействии с субъектом, в отношении деятельности которого введен экспериментальный правовой режим. Подобное условие содержится в законодательстве о регуляторных песочницах Великобритании, Австралии, Сингапура. Его выполнение способствует минимизации возможных рисков, связанных с тестированием цифровых инноваций.

В-шестых, содержащийся в законопроекте перечень условий допустимости экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций недостаточно детализирован. В частности такие условия, как потенциальная полезность объекта экспериментального правового режима, воспроизводимость полезного эффекта от использования цифровой инновации, готовность цифровой инновации к использованию, требуют разработки специальных критериев и включения положений о них в текст законопроекта.

Таким образом, на сегодняшний день законодательство об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) находится в стадии разработки. Поставленные перед государством приоритетные задачи по созданию и внедрению конкурентоспособных цифровых технологий требуют дальнейшего совершенствования нормативно-правовой базы отечественных регуляторных песочниц.

Литература

1. Ачилова, М. А. Финансовые технологии и перспектива развития института «регуляторных песочниц» в РФ / М. А. Ачилова // Материалы X Международной научно-

практической конференции «Инновационное развитие российской экономики». Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова. – Екатеринбург, 2017. – С. 346–367.

2. Достов, В. Л. Институт «регулятивных песочниц» как инструмент поддержки финансовых инноваций / В. Л. Достов, П. М. Шуст, Е. С. Рябкова // Деньги и кредит. – 2016. – № 10. – С. 51–56.

3. Ефремов, А. Е. Направления совершенствования правового регулирования в сфере стимулирования развития информационных технологий / А. Е. Ефремов, В. Н. Южаков //

Российское право. Образование. Практика. Наука. – 2017. – № 5. – С. 62–69.

4. Развитие регулирования: новые вызовы в условиях радикальных технологических изменений: доклад к XX апрельской междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / М. Я. Блинкин, А. С. Дупан, А. Ю. Иванов и др. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 88 с.

5. Щеглов, К. А. Метод реализации «песочницы» для потенциально опасных программ / К. А. Щеглов // Известия высших учебных заведений. Приборостроение. – 2017. – № 10. – С. 940–944.

Громова Елизавета Александровна – кандидат юридических наук, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: gromovaea@susu.ru.

Статья поступила в редакцию 20 июня 2019 г.

DOI: 10.14529/law190307

TO THE QUESTION OF EXPERIMENTAL LEGAL REGIME FOR CREATING DIGITAL INNOVATIONS (REGULATORY SANDBOXES)

E. A. Gromova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article is devoted to the study of one of the tools of new regulation – experimental legal regimes for creating digital innovations (regulatory sandboxes). The Draft Federal Law “On Experimental Legal Regimes in the Field of Creating Digital Innovations”, as well as the experience of using the regulatory sandboxes’ mechanism in fintech sphere in Russia and foreign countries are analyzed. A number of shortcomings of the Draft Law “On Experimental Legal Regimes in the Field of Creating Digital Innovations” were identified, and possible ways to eliminate them have been proposed. The conclusion is made about the need to finalize this Draft Law in order to improve the legal regulation of the use of the mechanism of regulatory sandboxes in Russia.

Keywords: *experimental legal regime, regulatory sandboxes, digital technologies, legal regulation.*

References

1. Achilova M. A. [Financial technologies and development prospects of the Institute of regulatory sandboxes in Russia]. *Materialy X Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii «Innovatsionnoye razvitiye rossiyskoy ekonomiki»*. Rossiyskiy ekonomicheskiy universitet imeni G. V. Plekhanova [Proceedings of the X International scientific and practical conference “Innovative development of the Russian economy”. Plekhanov Russian University of Economics]. Ekaterinburg, 2017, pp. 346–367. (in Russ.)

2. Dostov V. L. [Institute of "regulatory sandboxes" as a tool to support financial innovation]. *Den'gi i kredit [Money and credit]*, 2016, no. 10, pp. 51–56. (in Russ.)

3. Efremov A. E., YUzhakov V. N. [Directions of improvement of legal regulation in the sphere of stimulation of development of information technologies]. *Rossiyskoye pravo. Obrazovaniye. Praktika. Nauka [Russian law. Education. Practice. Science]*. 2017, no. 5, pp. 62–69. (in Russ.)

4. Blinkin M. YA., Dupan A. S., Ivanov A. YU. *Razvitiye regulirovaniya: novyye vyzovy v usloviyakh radikal'nykh tekhnologicheskikh izmeneniy: doklad k KHKH aprel'skoy mezhdunar. nauch. konf. po problemam razvitiya ekonomiki i obshchestva [Development of regulation: new challenges in the conditions of radical technological changes: report to the XX April international. science. Conf. on the problems of economic and social development]*. Moscow, 2019, 88 p.

5. SHCHeglov K. A. [Directions of improvement of legal regulation in the field of stimulating the development of information technologies]. *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Priborostroyeniye [News of higher educational institutions. Instrument making]*, 2017, no. 5, pp. 62–69. (in Russ.)

Elizaveta Aleksandrovna Gromova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Ecological Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: gromovaea@susu.ru.

Received 20 June 2019.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Громова, Е. А. К вопросу об экспериментальных правовых режимах создания цифровых инноваций (регуляторных песочницах) / Е. А. Громова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2019. – Т. 19, № 3. – С. 36–40. DOI: 10.14529/law190307.

FOR CITATION

Gromova E. A. To the question of experimental legal regime for creating digital innovations (regulatory sandboxes). *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2019, vol. 19, no. 3, pp. 36–40. (in Russ.) DOI: 10.14529/law190307.