

РЕГУЛЯТОРНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ В СФЕРЕ ЦИФРОВЫХ ИННОВАЦИЙ: МИРОВОЙ ОПЫТ

Антонова Анастасия Николаевна,

студентка Юридического факультета

Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (МГУ)

Работа подготовлена с использованием системы КонсультантПлюс

Данная статья посвящена актуальной практике создания на территории различных государств особого экспериментального правового режима для осуществления предпринимательской деятельности в различных сферах. На основе проведенного анализа законодательства, практики различных правовых порядков и научной доктрины, предлагаются оптимальные пути устранения существующих правовых лагун для оптимизации деятельности субъектов предпринимательской деятельности и повышения эффективности механизма регуляторных песочниц.

Ключевые слова: регуляторные песочницы, экспериментальный правовой режим, антимонопольное регулирование, предпринимательское право

REGULATORY SANDBOXES IN THE FIELD OF DIGITAL INNOVATION: INTERNATIONAL PRACTICE

Antonova Anastasia N.

Student of the Law Faculty

of the Moscow State University named after M.V. Lomonosov

This article is devoted to the actual practice of the establishment of the special experimental legal regime on the territory of various states for the implementation of entrepreneurial activities in various fields. Based on the analysis of legislation, the practice of various legal systems, and scientific doctrine, the optimal ways to eliminate existing legal gaps are proposed for optimizing the activities of business entities and improving the effectiveness of the regulatory sandbox mechanism.

Keywords: regulatory sandboxes, experimental legal regime, antitrust regulation, business law

Экспериментальный правовой режим или, если обращаться к истокам оригинального названия института, берущего начало в Соединенном Королевстве, – «регуляторная песочница» (regulatory sandbox) – представляет собой эксперимент по сотрудничеству государства и различных субъектов предпринимательства с целью разработки и внедрения на рынок качественно новых продуктов в различных сферах. Опыт применения регуляторных песочниц успешно реализуется во многих правовых порядках различных стран – Великобритании, США, ОАЭ, Сингапуре, Малайзии, Китае и т. д.

Российская Федерация не стала исключением, и первая регуляторная песочница была запущена в 2020 году – согласно [Федеральному закону № 258-ФЗ "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации"](#)¹, экспериментальный правовой режим определяется как «применение в отношении участников такого режима в течение определенного периода времени специального регулирования по направлениям разработки, апробации и внедрения цифровых инноваций», то есть «новых или существенно улучшенных продуктов (товаров, работ, услуг, охраняемых результатов интеллектуальной деятельности) или процессов, новых методов продаж или организационных методов в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях, введенных в употребление, созданных или используемых по направлениям, предусмотренным Федеральным законом, с применением технологий, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации».

Среди положительных аспектов применения правового эксперимента по внедрению регуляторных песочниц, во-первых, стоит подчеркнуть их влияние на формирование более «гибкого» и своевременного подхода государства к регулированию новых форм и видов деятельности, обусловленных цифровой трансформацией. Так, например, обычно при появлении новых технологий требуется значительное количество времени на

¹ Федеральный закон "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации" от 31.07.2020 N 258-ФЗ

их изучение, формирование подхода к регулированию и приведению законодательства в соответствие с новыми реалиями – согласно данным исследований, из-за такого рода препятствий для быстрого вывода продукта или технологии на рынок компании-новаторы теряют значительный процент ожидаемых доходов от продукта в течение всего срока его службы². В России, чтобы законопроект стал законом, требуется как минимум несколько недель, чему нередко предшествует длительный период обсуждения целесообразности принятия и разработки такого законопроекта. Экспериментальный правовой режим, по сути, нивелирует эту проблему за счет того, что законодателем очерчивается круг отраслей, в рамках которых можно будет реализовывать проекты, отвечающие определенным требованиям, в частности путем освобождения от обременительных мер регулирования и контроля. Например, отсутствие необходимости получения лицензий, прохождения каких-либо проверок и т.д. в случае, если субъект предпринимательской деятельности является участником экспериментального правового режима (в отличие от иных субъектов рынка, не являющихся такими участниками), может положительно повлиять на повышение бизнес-эффективности.

Во-вторых, подход «песочницы» предполагает наличие заранее определенных стимулирующих критериев входа, установление которых позволяет обеспечить в будущем прозрачность для новых участников рынка, если их продукты или решения будут являться инновационными для соответствующего сегмента рынка, что в свою очередь положительно повлияет на развитие конкуренции.

Появление зоны для проведения «предпринимательских экспериментов» позволит также создать благоприятные условия для разработки и внедрения цифровых инноваций, а также увеличить размер привлекаемых в развитие предпринимательской деятельности инвестиций и

² Stern A. D. Innovation under regulatory uncertainty: Evidence from medical technology // Journal of public economics. – 2014 - № 145 / URL: http://www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/Strategy/papers/JMP_Stern_Jan_2014.pdf

сократить издержки для тестирования и введения новых инновационных решений – так, например, после внедрения регуляторных песочниц на территории 9 стран (Соединенное Королевство, Сингапур, Гонконг, Австралия, Индия, Канада, Малайзия, Нидерланды, Япония) общий объем инвестиций согласно данным исследований увеличился в восьми из девяти стран более чем на 37%³.

Несмотря на наличие, на первый взгляд, очевидных плюсов применения и развития такого экспериментального правового режима с точки зрения цифровизации и ускорения технологического прогресса, тем не менее можно выявить ряд проблем, которые по-прежнему необходимо решить, а также спрогнозировать влияние режима регуляторных песочниц на правовое положение трех сторон такого эксперимента – государства, субъектов предпринимательской деятельности и потребителей. Цели экспериментальных режимов варьируются в зависимости от страны. Общей тенденцией является направленность на содействие конкурентоспособным инновациям, развитию рыночной конкуренции и повышению эффективности на рынке.

Какова же негативная сторона механизма регуляторных песочниц? Во-первых, несмотря на установление в российском законе порядка приобретения предпринимателями статуса участника правового эксперимента по осуществлению предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций⁴ и на приоритизацию цели развития конкуренции, может произойти обратный эффект. Потенциальная проблема в сфере конкуренции может возникнуть из-за «персонализированного» нормативного подхода к регулированию деятельности участников эксперимента: регулирующие органы искусственно вмешиваются в «естественный отбор» на рынке и позволяют таким участникам выводить на рынок новые

³ Goo J. J., Neo J. Y. The impact of the regulatory sandbox on the fintech industry, with a discussion on the relation between regulatory sandboxes and open innovation //Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. – 2020. – Vol. 6. – №. 2. – С. 43.

⁴ Ст. 11 Федерального закона от 31.07.2020 N 258-ФЗ (ред. от 02.07.2021) "Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации"

технологии или продукты в порядке приоритета, что, являясь изъятием из законодательного запрета на ограничивающие конкуренцию акты и действия (бездействие) органов публичной власти⁵, на мой взгляд, создает риск появления монополиста.

Во-вторых, остается открытым вопрос, что происходит по окончании функционирования песочницы с инновационными продуктами или технологиями, производимыми и используемыми в режиме эксперимента на период получения статуса участника такого временного правового режима, – в России этот срок составляет три года и может быть пролонгирован, но насколько и какое количество пролонгаций допустимо, по-прежнему не установлено. Неясен и правовой режим технологий и продуктов, который придет на смену «тестовому» режиму, когда состоится выход участников из правового эксперимента. Будет ли означать прекращение статуса «экспериментальности» автоматический переход предпринимателей в полноценных участников рынка и с какого именно момента допустимое изъятие из действующего законодательства в отношении указанных субъектов перестанет быть допустимым? Остается открытым также вопрос ответственности перед потребителями за товары и/или услуги, предоставляемые им в рамках экспериментального правового режима, – будет ли «расширяться» ответственность предпринимателей перед конечными потребителями товаров и услуг после утери статуса резидентов песочниц.

В-третьих, несмотря на то, что в Российской Федерации не допускается переход прав и обязанностей от одного участника к другому (за исключением реорганизации в форме преобразования), на мой взгляд, в настоящее время имеет место правовая лакуна в вопросе реализации проектов в случае, если они не были реализованы в предельно установленный срок, но, к примеру, обладают стратегическим значением для граждан и государства.

⁵ Ст. 15 Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ (ред. от 02.07.2021) «О защите конкуренции»

Необходимо также отметить еще одну крайне важную проблематику – защиту прав потребителей. На мой взгляд, регулирующие органы должны использовать механизм песочницы, чтобы быть в курсе быстро развивающихся инноваций и поощрять рыночную конкуренцию, но только при соблюдении центрального условия – не жертвуя защитой прав потребителей. Как сказала Мария Т. Вулло, глава финансового регулятора Нью-Йорка, «в песочницы играют малыши, а взрослые играют по правилам, ибо идея о том, что инновации будут процветать только если компании смогут уклоняться от соблюдения существующих законов, защищающих потребителей и рынки, а также снизят риски для индустрии услуг, абсолютно нелепа»⁶. Одно из положений российского закона в этом плане вызывает опасения – так, в силу предусмотренных законодателем определённых изъятий из ряда правовых норм наблюдается правовая коллизия, которая проявляется в том, что согласно Федеральному закону «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» программой экспериментального правового режима должно быть предусмотрено, что персональные данные, полученные в результате обезличивания и обрабатываемые субъектом экспериментального правового режима, не могут быть переданы иным лицам. При этом такие персональные данные не могут быть переданы лицам, не являющимися участниками экспериментального правового режима, а в случае утраты статуса участника экспериментального правового режима или прекращения эксперимента в связи с истечением срока его проведения, лицо, являвшееся участником экспериментального правового режима, утрачивает право на получение персональных данных, полученных в результате обезличивания, а хранящиеся у такого лица персональные данные, полученные в результате обезличивания, подлежат уничтожению. Но, тем не менее, размытость формулировок указанного закона, в частности относительно круга лиц,

⁶ Statement by DFS superintendent Maria T. Vullo on treasury's endorsement of regulatory sandboxes for fintech companies and the occ's decision to accept fintech charter applications, 31.07.2018, URL: https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/statements_comments/st201807311, дата обращения: 30.02.2022

свидетельствует о возможности применения так называемого «бесшовного» согласия субъекта персональных данных, то есть возможности объединения баз данных в рамках участников регуляторных песочниц и неприменения в их отношении требования, предусмотренного российским законом [об обработке персональных данных](#)⁷. Так, обработка персональных данных должна ограничиваться достижением конкретных, заранее определенных и законных целей, на которое будет получено согласие субъекта персональных данных⁸, а такое использование «бесшовного» согласия, на мой взгляд, будет противоречить международному и [конституционному](#)⁹ принципу свободы и неприкосновенности частной жизни и запрета сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия.

Исторически существовала единственная область реализации экспериментального правового режима — финансовые технологии¹⁰. Однако, некоторые страны распространили механизм на цифровые инновации в целом¹¹ и сегодня он реализуется в таких направлениях как финансовые технологии, здравоохранение (телемедицина), транспорт, строительство, и т. д. В России в данный момент экспериментальные правовые режимы предусмотрены в таких направлениях, как телемедицина, смарт-контракты, грузовые перевозки с использованием беспилотных технологий, Big Data¹².

Проведенный анализ¹³ правовых экспериментов по созданию регуляторных песочниц в различных правопорядках показал, что условно

⁷ Федеральный закон "О персональных данных" от 27.07.2006 N 152-ФЗ

⁸ Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation)

⁹ Ст. 22 Конституции Российской Федерации

¹⁰ Bromberg L., Godwin A., Ramsay I. Fintech sandboxes: Achieving a balance between regulation and innovation // Journal of Banking and Finance Law and Practice. – 2017. – Vol. 28. – №. 4. – P. 314-336.

¹¹ Wechsler M., Perlman. L., Gurung. N. The State of regulatory sandboxes in developing countries.

/ Columbia Business School - Institute for Tele-Information - 2018. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3285938>

¹² Пояснительная записка к законопроекту № 1129501-7 URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/1129501-7#bh_note

¹³ International guide to regulatory Fintech sandboxes. McKenzie, B., 2018. URL:

[https://www.bakermckenzie.com/-](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2020/05/a_guide_to_regulatory_fintech_sandboxes_internationally_8734.pdf?la=en)

[/media/files/insight/publications/2020/05/a_guide_to_regulatory_fintech_sandboxes_internationally_8734.pdf?la=en](https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2020/05/a_guide_to_regulatory_fintech_sandboxes_internationally_8734.pdf?la=en)

можно разделить существующую мировую практику регулирования данного правового эксперимента на две группы.

Первая группа стран (Канада, Нидерланды, и т.д) выбрала подход регулирования деятельности компаний-участниц песочниц, в соответствии с которым, согласно установленным на законодательном уровне критериям, отбираются компании, чей проект отвечает предусмотренным требованиям инновационности соответствующего сегмента рынка, и далее, в тестовом режиме такие компании вводят на рынок заявленные инновационные продукты или технологии. То есть, существуют единые, закрепленные на законодательном уровне правила получения статуса, а также специальные правила оценки проекта в зависимости от сферы деятельности песочницы (например транспорт, медицина и т.д.), разработанные в соответствии с запросами рынка. Но, на мой взгляд такое государственно-частное партнерство на практике может обернуться установлением монополии отдельных компаний в определенной сфере предпринимательской деятельности: несмотря на заявленный предельный срок реализации экспериментального режима, компании-участники по прошествии этого срока при получении одобрения соответствующего органа продолжают реализовывать продукты и технологии, но уже в рамках обычной предпринимательской деятельности, за пределами песочницы (т. е. происходит сохранение определенных преференций в осуществлении предпринимательской деятельности несмотря на смену правового статуса субъекта).

Вторая модель предполагает схожий подход к закреплению понятия экспериментального правового режима, за исключением разницы в его реализации. Страны второй категории так же устанавливают критерии входа в регулятивную песочницу для компаний, обладающих инновационными технологиями в соответствующих отраслях, но основным отличием подхода этой группы является то, что его можно охарактеризовать, как «бизнес-инкубаторство». Этот подход предполагает, что любой участник,

отвечающий общим критериям получения статуса экспериментального правового режима, попадает в единую экосистему, в которой участники могут тестировать и разрабатывать свои инновационные продукты на основании единых установленных правил, без возможности их модификации или адаптации под индивидуальные условия проектов любого из участников. Основоположником такого подхода стало государство Сингапур, где в 2016 году был запущен проект SmartNation, объединивший различные инновационные проекты и предоставивший экспериментальный правовой режим для участников на базе единой территории без необходимости согласовывать политику развития технологий с руководством различных регионов. В рамках эксперимента SmartNation реализуются проекты в области транспорта, здравоохранения (телемедицины, системы наблюдения за пожилыми пациентами), строительства (смарт-дома). За время выдачи в качестве легитимации участников экспериментального правового режима лицензии на осуществление деятельности в рамках песочницы основной задачей регулятора единого смарт-пространства является оценка и разработка методик по снижению рисков при использовании моделей в режиме реального времени до введения предложенных инновационных подходов и инструментов в оборот. Например, в 2018 году в рамках проекта SmartNation была запущена песочница для регулирования телемедицины и мобильной медицины, срок действия которой составлял три года, а по их прошествии, после достижения заявленных целей, в 2021 году на основании проведенного анализа оценки потенциальных рисков данной сферы медицинских услуг эта песочница была закрыта с одновременным принятием нормативного акта, который ввел требование лицензирования компаний в сфере телемедицины начиная с 2022 года¹⁴. Такой подход был позже воспринят в ОАЭ – так, например, в эмирате Дубай существует программа

¹⁴ Health Care Services Act No. 37/2019 URL: <https://sso.agc.gov.sg/Bills-Supp/37-2019/Published/20191104?DocDate=20191104>

лицензирования тестирования инноваций (Innovation Testing Licence¹⁵), предполагающая получение лицензий на определенный срок для тестирования инноваций под надзором единого органа, успешное завершение которого может привести к полному или индивидуальному разрешению эксплуатации конкретной инновации на территории одного региона или повсеместно либо к решению о прекращении деятельности песочницы в связи с нецелесообразностью имплементирования экспериментальных технологий в дальнейшем за пределами песочницы.

Сравнивая две группы стран, применяющих данный экспериментальный правовой режим, я прихожу к выводу о том, что оптимален второй вариант, позволяющий оценивать основные тенденции рынка в режиме реального времени в течение определенного срока деятельности участников регуляторных песочниц. Такой подход позволяет не только оценивать положительные и отрицательные стороны предложенных инновационных технологий с точки зрения эффективности внедрения их на рынок и целесообразности предоставления государственной поддержки, но и оперативно вносить изменения в законодательство, чтобы в будущем упростить выход на рынок иным субъектам предпринимательской деятельности со схожими проектами. Россия, на мой взгляд, выбрала свой исключительный путь, - гибридный подход, созданный на основании анализа практик различных право порядков, за исключением того, что для ряда проектов не предусматриваются государственные инвестиции. Так, например, реализация ряда телемедицинских проектов («Ниармедик», «Медси», СберЗдоровье») будет осуществляться на коммерческой основе, без участия бюджетных средств¹⁶, однако об отсутствии доли государственного вмешательства, на мой взгляд, говорить не приходится. Увидеть, как будет происходить выход из экспериментальных «бизнес-кампаний» по

¹⁵ Innovation Testing Licence (ITL) Programme, URL: <https://www.dfsa.ae/innovation>

¹⁶ «SmartMed МЕДСИ: телемедицина вошла в перечень закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций», 2021 URL: <https://medsi.ru/about/press-centr/news/-smartmed-medsi-telemeditsina-voshla-v-perechen-zakona-ob-eksperimentalnykh-pravovykh-rezhimakh-v-sf/>

прошествии срока действия песочницы, мы сможем не ранее предусмотренного предельного срока действия режима для первых участников правового эксперимента, то есть не ранее 2023 года. Безусловным плюсом российского подхода является возможность общественного мониторинга экспериментального правового режима как системы наблюдений, осуществляемых посредством сбора, обобщения, систематизации и оценки информации о выполнении программы экспериментального правового режима в силу того, что в его основу положены принципы прозрачности и открытости.

Однако, на мой взгляд, в будущем оптимальным станет несколько модифицированный подход, предполагающий создание регуляторного смарт-механизма оценки рисков по каждому из проектов на базе обобщенной мировой практики и с использованием Big Data по каждой из сфер осуществления предпринимательской деятельности, в соответствии с действующим набором законодательных изъятий, одинаковым для каждого из участников экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций.

Таким образом, несмотря на наличие очевидных плюсов для предпринимателей в виде законодательных послаблений при осуществлении предпринимательской деятельности, а также положительных аспектов для потребителей и государства в виде имплементации новых бизнес-идей и возможности более быстро реагировать на меняющиеся реалии современности, по-прежнему существует множество вопросов, требующих разрешения и имеющих довольно существенное значение как для предпринимателей, так и для потребителей. Для их решения важен сравнительный анализ опыта практической реализации экспериментальных правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности в сфере цифровых инноваций на основании обобщенных данных регуляторных органов различных стран.

Литература

1. Bromberg L., Godwin A., Ramsay I. Fintech sandboxes: Achieving a balance between regulation and innovation // Journal of Banking and Finance Law and Practice. – 2017. – Vol. 28. – №. 4.
2. Goo J. J., Heo J. Y. The impact of the regulatory sandbox on the fintech industry, with a discussion on the relation between regulatory sandboxes and open innovation // Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity. – 2020. – Vol. 6 – №. 2.
3. McKenzie B., International guide to regulatory Fintech sandboxes. 2018.
4. Stern A. D. Innovation under regulatory uncertainty: Evidence from medical technology // Journal of public economics. – 2014, URL: http://www.rotman.utoronto.ca/-/media/Files/Programs-and-Areas/Strategy/papers/JMP_Stern_Jan_2014.pdf
URL: https://www.bakermckenzie.com/-/media/files/insight/publications/2020/05/a_guide_to_regulatory_fintech_sandboxes_internationally_8734.pdf?la=en
5. Wechsler M., Perlman L., Gurung N. The state of regulatory sandboxes in developing countries // Available at SSRN 3285938. – 2018. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3285938>