

РАЗДЕЛ I АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКОГО И ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРАВА

УДК 34.03

А. В. Воробей

старший преподаватель кафедры финансового права
и правового регулирования хозяйственной деятельности
Белорусского государственного университета,
магистр юридических наук Университета Ньюкасла

ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВОВОГО РЕЖИМА РЕГУЛЯТИВНЫХ ПЕСОЧНИЦ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Аннотация. В статье содержатся базовое описание феномена регулятивных песочниц, их значение, а также зарубежный опыт внедрения данного правового института. Автором предложено дальнейшее изучение регулятивных песочниц для целей фасилитации внедрения инноваций в экономику Республики Беларусь. Объектом исследования являются общественные отношения в области внедрения инноваций. Результаты исследования могут быть использованы для первичного целеполагания национальной политики в области правового регулирования инноваций. Новизна работы заключается в проведении различительных критериев между режимом регулятивных песочниц и институтами экспериментальных нормативных правовых актов, режимом Парка высоких технологий.

Ключевые слова: цифровая экономика, информационные технологии, право, регулятивная песочница, инновации.

Введение. Современная цифровая экономика характеризуется не только перманентным ростом уровня использования информационных технологий, но также имеет признаки роста темпов внедрения технологических новаций в общественные отношения. Обычные циклы технологического развития в XVII–XIX вв. составляли десятилетия. За эти десятилетия экономические агенты планомерно интегрировали новации в бизнес-процессы и повседневное потребление. Однако смена индустриального общества на общество информационных технологий подтвердила значимость феномена разрушительных инноваций (англ. *disruptive innovations*), сформулированного К. Кристенсеном [1]. Принципиально новые и зачастую более эффективные технологические новинки не оставляют

пространства для постепенной адаптации участников общественных отношений к новому контексту. На сегодняшний день информационные технологии сменяют друг друга темпом, который с трудом может быть поддержан таким общественным институтом, как право.

Основная часть. Вопрос эффективного регулирования общественных отношений, складывающихся в результате использования информационных технологий, активно обсуждается многочисленными регуляторами как на национальном, так и на международном уровнях. Современные информационные технологии создают предпосылки для экономического развития, однако рождают новые последствия, которые могут повлечь негативные социальные эффекты [2, с. 1]. Технологические гиганты, занимая существенный объем рынка, зачастую не готовы организовывать саморегуляцию и делегируют ее государственным институтам.

Для регуляторов проблема может выражаться как в первичном принятии решений, так и в удержании контроля над ситуацией. Государственные органы вынуждены принимать решения в условиях информационной асимметрии при разработке новелл в законодательстве. Отсутствие полного и достоверного знания о возможностях, перспективах и статусе технологии для целей регуляторной политики – характерный атрибут современного нормотворчества [2, с. 2]. Регуляторный опыт развитых стран показывает, что даже компетентный государственный аппарат не всегда владеет информацией о рынке на уровне среднего предпринимателя, что неприемлемо для ситуаций, определяющих направление развития того или иного экономического сектора. Результатом информационной асимметрии может стать как отсутствие координирующих рамок, так и создание «чемодана без ручки» – ситуации, когда регулирование привело к стерилизации технологического потенциала на старте развития какого-либо феномена.

Другой проблемой, характерной для развивающихся экономических систем, является общий рост гносеологической сложности современного мира. Увеличение сложности систем повышает общую когнитивную нагрузку на лиц, принимающих решения. В таких условиях можно утверждать, что

регулятор, обладающий полнотой либо достаточным объемом информации, может просто не понимать значения и перспектив изучаемой технологии. В силу множества частных причин экспертное мнение может быть некорректным либо быть неверно интерпретировано ответственными лицами.

Обратной проблемой является пассивность предпринимателей, которые не готовы активно инвестировать в экономику закостенелых правовых режимов. В противном случае бизнес занимается активным лоббизмом конкретных изменений в законодательстве, что при отсутствии достаточного уровня общественного и государственного контроля повышает общий уровень коррупциогенности отрасли [3, с. 397].

Удачный нормативный правовой акт, принятие которого позволило выполнить поставленные задачи, не означает снижения риска избыточного или недостаточного правоприменения. Накопление опыта и практика применения законодательства в Республике Беларусь, как правило, происходят в процессе столкновения с микрокризисами, что является пассивным подходом, выражающимся в ожидании общественных отношений, которые «дадут знать», когда потребуются соответствующие регуляторные рамки. Презюмируя, что реагирование *ex post* не является идеалом для регуляторов, можно задать вопрос: «Как осуществить переход к проактивному регулированию высоких технологий *ex ante*?»

Выход из данной проблемы видится в более широком использовании приемов гибких проектных методологий, используемых в контексте национальной регуляторной политики. Проблема прогнозирования точного результата в контексте постоянно меняющихся условий реализации проекта существует уже много десятков лет [4]. Рост неопределенности при проектной работе закономерно сокращает сроки планирования и вынуждает заинтересованных лиц использовать более короткие итерации для оценки результата и прогнозирования будущих показателей. Нормотворческая деятельность не является исключением из общего правила. В условиях, когда нормативные правовые акты могут устаревать через месяц после их принятия, регуляторы интуитивно перекладывают методологический паттерн на регуляторную политику.

Результатом подобных экспериментов стало создание института регулятивных песочниц. В 2017 году КНР и Вели-

кобритания стали пионерами системного пермиссивного подхода к регулированию финансовых инноваций [5, с. 43–44]. Регулятивные песочницы – специальный правовой режим, созданный для пилотирования, моделирования процессов новых технологий и бизнес-моделей в изолированной среде, которые требуют изменения действующего законодательства [6, с. 457–458]. Формат регулятивных песочниц не является масштабируемым. Как правило, назначенный регулятор работает с небольшими потоками заявителей (несколько десятков проектов) [6, с. 469].

Важным отличием регулятивных песочниц от нормативных правовых актов, принимаемых в порядке эксперимента, предусмотренных ст. 8 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах», выступает институциональная стабильность, критериями которой являются:

1) единый государственный орган (организация), осуществляющий контроль за набором проектов и их курированием;

2) постоянный характер функционирования проектного офиса, находящегося под управлением компетентного государственного органа;

3) системная работа по сопровождению проектов и адаптации их работы в соответствии с действующим законодательством;

4) инициация курирующим государственным органом (организацией) изменений в действующем законодательстве согласно потребностям участников песочницы.

Анализ критериев позволяет установить, что понятие регулятивных песочниц не эквивалентно концепту свободных экономических зон или преференциальных регуляторных режимов, каковым является режим Парка высоких технологий. Регулятивные песочницы предполагают создание возможных изъятий из действующего законодательства для целей успешного тестирования научных или бизнес-гипотез проекта. Возникающий риск компенсируется индивидуализированным подходом к контролю за исполнением требований, предъявляемых организатором песочницы к курируемым проектам. Данный контроль означает не только камеральные проверки по результатам предоставленной отчетности, но и вмешательство в текущую операционную деятельность проекта [7, с. 89].

Регулятивные песочницы представляют собой инструмент для организованного тестирования и внедрения инноваций в условиях, когда действующее правовое регулирование не обеспечивает достаточный уровень юридической определенности в оценке перспектив проекта. Данная проблема характерна для проектов, реализующих свои бизнес-модели в сферах с постоянно изменяющимся контекстом и высокой сложностью операционной деятельности: финансовый сектор, искусственный интеллект и большие данные, робототехника и т. д. Тем не менее республиканские органы государственного управления предпочитают неинклюзивные способы регулирования инноваций посредством актов Президента Республики Беларусь, которые представляются менее гибкими инструментами реагирования на изменяющийся контекст. Высказывались предположения использования концепта *no-objection letter*, однако данный способ регулирования практически невозможен для реализации исходя из параметров административно-правового ландшафта в Республике Беларусь, предполагающего строгое доменное разделение различных органов государственного управления [8, с. 15].

На сегодняшний день 57 стран приступили к реализации либо уже утвердили формат функционирования регулятивных песочниц [9]. Ряд государственных органов и экспертов уже положительно оценили эффект от институционализированного апробирования экспериментальных бизнес-моделей [10; 11, с. 52]. Примечательно, что Российская Федерация пошла по пути доменного курирования регулятивных песочниц и выделила отдельный экспериментальный режим под контролем Центрального банка Российской Федерации [12]. Проекты, не связанные с финансовыми технологиями, находятся под патронажем Министерства экономического развития Российской Федерации [13]. Таким образом, мы можем констатировать актуальность и значимость данного института в контексте правового регулирования инноваций в современной цифровой экономике.

Представляется необходимым определить ключевые цели регулятивных песочниц. В результате анализа зарубежного опыта представляется возможным выделить следующие цели:

- 1) оценка перспектив использования определенной технологии или комбинации технологий для решения прикладных бизнес-задач;

2) общая оценка экономического эффекта, возникающего в результате масштабирования инновационной бизнес-модели;

3) снижение регуляторного бремени для инновационных проектов;

4) изучение пользовательского опыта как реакции на внедренную экспериментальную бизнес-модель;

5) минимизация рисков для конечных потребителей.

Стандартный бизнес-цикл регулятивной песочницы состоит из следующих этапов:

1. Стадия предварительной заявки и первичного анализа проекта. Данная стадия не является характерной для каждой регулятивной песочницы. Например, регуляторы Австралии, Литвы, Малайзии предлагают заявителям прямую подачу документов, осуществляя консультирование исключительно по процедурным вопросам [14, с. 1087–1088; 15, с. 4–5; 16]. Обратным примером является регулятивная песочница Мальты, которая предполагает выделение ответственного куратора на каждый проект, который должен обеспечить представителям проекта юридическую консультацию, а также определить, соответствует ли проект требованиям, установленным местным законодательством [17].

2. Стадия формирования заявки. Формирование заявки является общим признаком для любой регулятивной песочницы. Ключевыми критериями оценки британской песочницы, находящейся под управлением FCA, являются: а) сфера деятельности (принимаются проекты, функционирующие в сфере финансов); б) наличие инновации (в сравнении с другими проектами на рынке); в) получение выгод конечными потребителями (удовлетворение тех потребностей, которые сейчас остаются актуальными); г) необходимость в специальном регуляторном режиме (объективные сложности соблюдения действующего законодательства); д) готовность к тестированию (наличие разработанного прототипа и достаточное количество ресурсов для ведения операционной деятельности) [18]. Важно отметить, что участники песочниц, как правило, вступают в договорные отношения с регуляторами, в рамках которых регламентируются заверения и гарантии со стороны проектных организаций [5, с. 72–73]. Результатом нарушений договоренностей на

стадии тестирования может стать гражданско-правовая или административная ответственность.

3. Стадия тестирования. Данная стадия является ключевым этапом тестирования регулятивной песочницы. Эффективные песочницы предлагают специальные правовые режимы для пилотируемых проектов. Британское законодательство содержит инструменты изменения разрешения (англ. *variation of permission*) и отказов и изменений (англ. *waivers and modifications*) [19; 20]. Данные инструменты и ранее существовали в практике британского регулирования, поэтому их применение жестко регламентировано. Каждый подобный акт публикуется в специальном реестре. Обратным примером является мальтийский опыт, который предполагает регулирование посредством non-action letters в каждом отдельном случае [21].

4. Стадия оценки и запуска проекта. По истечении 6–12 месяцев после пилотирования проекта регулятор принимает решение относительно дальнейшего функционирования проекта. В расчет принимаются комплексные социально-экономические факторы: общий экономический эффект; перспективы роста бизнес-модели; перспективы развития используемых технологий; обратная связь конечных потребителей [22]. Успешные проекты, чья бизнес-модель противоречит действующему законодательству, могут стать катализатором изменений. Так, проект Ooniq, пилотируемый в литовской регулятивной песочнице, доказал эффективность предложенной гибридной модели р2р-страхования, которая запрещена во всех странах мира более века [23]. Результатом стали изменения в локальном законодательстве Литвы в области страхования, которые были приняты в течение нескольких месяцев после получения успешных результатов тестирования, что является приемлемым результатом в контексте insurtech бизнес-цикла [24].

Заключение. Учитывая вышеприведенные факты, представляется необходимым детальное изучение возможности создания режима регулятивных песочниц, направленных на гибкое управление инновациями. Существующая архитектура регулирования экспериментальных проектов может лишить Республику Беларусь возможности присутствия на фронтире цифровой экономики. Введение данного института

позволит регулятору, проектным командам и пользователям получить больше информации о конкретных технологиях, что будет способствовать проведению качественной регуляторной политики и развитию предпринимательской деятельности.

Список использованных источников

1. Christensen, C. M. The Innovator's Dilemma: When New Technologies Cause Great Firms to Fail / C. M. Christensen. – Boston, MA : Harvard Business School Press, 1997. – 288 p.

2. Taeihagh, A. Assessing the regulatory challenges of emerging disruptive technologies [Electronic resource] / A. Taeihagh, M. Ramesh, M. Howlett // Wiley Online Library. – 2021. – Mode of access: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/rego.12392>. – Date of access: 14.10.2021.

3. Riaz, M. F. Revisiting the relationship between corruption and innovation in developing and emerging economies / M. F. Riaz, U. Cantner // Crime, Law and Social Change. – 2020. – № 73. – P. 395–416.

4. Larman, C. Iterative and incremental developments. A brief history / C. Larman, V. R. Basili // Computer. – 2003. – № 36 (6). – P. 47–56.

5. Zetsche, D. A. Regulating a Revolution: From Regulatory Sandboxes to Smart Regulation / D. A. Zetsche, R. P. Buckley, D. W. Arner [et al.] // Fordham Journal of Corporate and Financial Law. – 2017. – № 23. – P. 31–103.

6. Plato-Shinar, R. Thinking Outside the Box: The New Regulatory Sandbox Regime in Israel / R. Plato-Shinar // Banking & Finance Law Review. – 2021. – № 36 (3). – P. 457–479.

7. Malisuwan, S. Establishment of Regulatory Sandbox: A Case Study of Thailand's Regulatory Sandbox / S. Malisuwan, C. Chayawan, W. Kaewphanuekrungsi // International Journal of the Computer, the Internet and Management. – 2020. – Vol. 28, № 1. – P. 84–91.

8. Итоговый документ XV Международного форума по банковским информационным технологиям «БАНКИТ 2018» [Электронный ресурс] // Международный форум по банковским информационным технологиям «БАНКИТ». – 2018. – Режим доступа: http://bankit.by/files/bankit17-18/2018/final_doc.pdf. – Дата доступа: 27.04.2021.

9. Key Data from Regulatory Sandboxes across the Globe [Electronic resource] // The World Bank. – 2020. – Mode of access: <https://www.worldbank.org/en/topic/fintech/brief/key-data-from-regulatory-sandboxes-across-the-globe>. – Date of access: 26.04.2021.

10. Inside the Regulatory Sandbox: Effects on Fintech Funding [Electronic resource] // Bank for International Settlements. – 2020. – Mode of access: <https://www.bis.org/publ/work901.pdf>. – Date of access: 26.04.2021.

11. Regulatory Sandboxes and Innovation Hubs for FinTech: Effects on Fintech Funding [Electronic resource] // Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. – 2020. – Mode of access: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOLE_STU\(2020\)652752_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652752/IPOLE_STU(2020)652752_EN.pdf). – Date of access: 26.04.2021.

12. Регулятивная «песочница» [Электронный ресурс] // Центральный банк Российской Федерации. – 2020. – Режим доступа: https://www.cbr.ru/fintech/regulatory_sandbox. – Дата доступа: 26.04.2021.

13. Экспериментальные правовые режимы // Министерство экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – 2020. – Режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/normativnoe_regulirovanie_cifrovooy_sredy/eksperimentalnye_pravovye_rezhimy. – Дата доступа: 26.04.2021.

14. Didenko, A. N. A Better Model for Australia's Enhanced FinTech Sandbox / A. N. Didenko // University of New South Wales Law Journal. – 2021. – № 44 (3). – P. 1078–1113.

15. Resolution on the Approval of the Regulatory Sandbox Framework of the Bank of Lithuania [Electronic resource] // Bank of Lithuania. – 2018. – Mode of access: https://www.lb.lt/uploads/documents/files/EN/our-functions/supervision-of-financial-institutions/sandbox/03-166_2018%2009%2019_EN.pdf. – Date of access: 14.10.2021.

16. Guide to the Sandbox Application [Electronic resource] // Central Bank of Malaysia. – 2016. – Mode of access: <https://www.bnm.gov.my/sandbox/application>. – Date of access: 14.10.2021.

17. MFSA Regulatory Sandbox Proposal Form Guidelines [Electronic resource] // Malta Financial Services Authority. – 2020. – Mode of access: <https://www.mfsa.mt/wp-content/uploads/2020/07/MFSA-Regulatory-Sandbox-Proposal-Form-Guidelines.pdf>. – Date of access: 14.10.2021.

18. Applying to the regulatory sandbox [Electronic resource] // Financial Conduct Authority. – 2017. – Mode of access: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox-prepare-application>. – Date of access: 14.10.2021.

19. Variation of permission [Electronic resource] // Financial Conduct Authority [Electronic resource]. – 2015. – Mode of access: <https://www.fca.org.uk/firms/variation-permission>. – Date of access: 14.10.2021.

20. Waivers and modifications [Electronic resource] // Financial Conduct Authority. – 2015. – Mode of access: <https://www.fca.org.uk/firms/waivers-modifications>. – Date of access: 14.10.2021.

21. MFSA Regulatory Sandbox FAQs [Electronic resource] // Malta Financial Services Authority. – 2020. – Mode of access: <https://www.mfsa.mt/wp-content/uploads/2020/07/MFSA-Regulatory-Sandbox-FAQs.pdf>. – Date of access: 14.10.2021.

22. FCA Regulatory Sandbox Application guide [Electronic resource] // Financial Conduct Authority. – 2021. – Mode of access: <https://www.fca.org.uk/publication/information-sheets/fca-regulatory-sandbox-application-guide.pdf>. – Date of access: 14.10.2021.

23. Regulatory sandbox [Electronic resource] // Bank of Lithuania. – 2020. – Mode of access: <https://www.lb.lt/en/regulatory-sandbox#ex-1-2>. – Date of access: 14.10.2021.

24. Peer-to-peer insurance guidelines by the Bank of Lithuania – a sustainable way of market entry for innovations [Electronic resource] // MarketScreener. – 2021. – Mode of access: <https://m.marketscreener.com/news/latest/Peer-to-peer-insurance-guidelines-by-the-Bank-of-Lithuania-ndash-a-sustainable-way-of-market-entry--36683962/>. – Date of access: 14.10.2021.

19.10.2021

A. V. Varabei

Senior Lecturer of the Department of Financial Law
and Business Law of Belarusian State University,
Master of Law, Newcastle University

PERSPECTIVES OF LEGAL REGIME OF REGULATORY SANDBOXES IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Abstract. This article contains a basic description of the phenomenon of regulatory sandboxes, their significance, as well as foreign experience in the implementation of this legal institution. The author proposes a further study of regulatory sandboxes for the purposes of facilitating the introduction of innovations into the economy of the Republic of Belarus. The object of the research is public relations in the field of innovation implementation. The research results can be used for the primary goal-setting of national policy in the field of legal regulation of innovations. The novelty of the work lies in the implementation of distinctive criteria between the regime of regulatory sandboxes and the institutions of experimental regulatory legal acts, regimes of the Hi-Tech Park.

Key words: digital economy, information technology, law, regulatory sandbox, innovation.