

УДК/UDC 336.7

Подходы к созданию регулятивных «песочниц» в мировой практике

Никитина Татьяна Викторовна

доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры банков, финансовых рынков и страхования

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

г. Санкт-Петербург, Россия

e-mail: t_nikitina2004@mail.ru

SPIN-код: 4012-1447

Скалабан Мария Павловна

магистрант программы «Банки и управление активами»

Санкт-Петербургский государственный экономический университет

г. Санкт-Петербург, Россия

e-mail: skalaban-mariya@mail.ru

SPIN-код: 6590-0323

Аннотация

В статье описан механизм функционирования регулятивных «песочниц» в мире. Дается определение понятию регулятивной «песочницы». Обозначается ее основное преимущество, заключающееся в частичном освобождении от нормативных требований, предъявляемых к участникам рынка законодательством. Рассматриваются подходы к созданию регулятивных «песочниц» в Великобритании, Сингапуре, Объединенных Арабских Эмиратах и Австралии. Выявляются общие принципы их работы, такие как наличие определенного процесса отбора, включающего порядок рассмотрения заявки, условия и сроки тестирования. Отмечается, что ключевым следствием применения регулятивных «песочниц» является повышение прозрачности процессов, происходящих в отрасли. Также в работе анализируются возможности и ограничения внедрения регулятивных «песочниц» в России. Делаются выводы о перспективах дальнейшего развития экспериментальных правовых режимов.

Ключевые слова: регулятивные «песочницы», цифровые инновации, цифровая экономика, финтех.

Global Approaches to the Creation of Regulatory Sandboxes

Nikitina Tatyana Viktorovna

Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of Banks, Financial

Markets and Insurance
Saint Petersburg State University of Economics
St. Petersburg, Russia
e-mail: t_nikitina2004@mail.ru
SPIN Code: 4012-1447

Skalaban Mariya Pavlovna
undergraduate student of the Banking and Asset Management program
Saint Petersburg State University of Economics
St. Petersburg, Russia
e-mail: skalaban-mariya@mail.ru
SPIN Code: 6590-0323

Abstract

The article describes the mechanism of functioning of regulatory "sandboxes" in the world. The definition of the concept of regulatory "sandbox" is given. Its main advantage is indicated, which consists in partial exemption from regulatory requirements imposed on market participants by law. Approaches to the creation of regulatory "sandboxes" in the UK, Singapore, the United Arab Emirates and Australia are considered. The general principles of their work are revealed, such as the presence of a certain selection process, including the procedure for considering an application, the conditions and terms of testing. It is noted that a key consequence of the use of regulatory "sandboxes" is to increase the transparency of the processes taking place in the industry. The paper also analyzes the possibilities and limitations of the introduction of regulatory "sandboxes" in Russia. Conclusions are drawn about the prospects for further development of experimental legal regimes.

Keywords: regulatory sandboxes, digital innovation, digital economy, fintech.

Согласно определению, данному в первом в России аналитическом докладе о практике создания регулятивных «песочниц», под последними понимают «особый набор правил, который позволяет инновационным компаниям протестировать свои продукты и услуги в контролируемой среде, без риска нарушить финансовое законодательство» [1].

Иными словами, регулятивная «песочница» представляет собой своего рода безопасное экспериментальное пространство, в рамках

которого как крупные традиционные игроки финансового рынка, так и небольшие молодые финтех-стартапы имеют возможность при соблюдении определенных требований испытать свои разработки в тестовом режиме.

Идея создания регулятивных «песочниц» не является содержательно новой. Данный подход на протяжении долгого времени используется в IT-сфере, в частности для выявления компьютерных вирусов посредством запуска подозрительных программ в «защищенной оболочке» [2]. Аналогичный принцип лежит в основе проведения клинических исследований, в ходе которых эффективность действия новых медицинских препаратов перед запуском массового производства проверяется на ограниченной выборке [1].

В финансовой сфере потребность в создании регулятивных «песочниц» главным образом обусловлена инкрементальными и радикальными изменениями, вызванными технологическим прогрессом [3]. Цифровая трансформация экономики, с одной стороны, открыла для финансовых организаций новые возможности, значительно ускорив темп внедрения инноваций, с другой — поставила регуляторы перед неизбежной необходимостью модифицировать существующую нормативно-правовую базу.

Для того чтобы это сделать, в первую очередь требуется понять механизм работы того или иного инновационного продукта (услуги). Однако ввиду сложности и многообразия современных технологий, а также ограниченности временных и финансовых ресурсов

регуляторных органов, без возможности апробировать решения в изолированной среде, этот процесс был бы весьма проблематичен.

Таким образом, с точки зрения регуляторов, выступающих в роли инициаторов, «песочницы» помогают создать условия для продвижения инноваций и свести к минимуму риски для потребителей финансовых услуг [2]. Тогда как организации в качестве выгоды от «песочниц» получают регулятивные послабления — право нарушить некоторые требования законодательства [4].

Целями создания регулятивных «песочниц», согласно аналитическому отчету FCA «Regulatory Sandbox» (2015), являются:

- 1) сокращение времени вывода инноваций на рынок при потенциально более низких затратах,
- 2) снижение регулятивной неопределенности и повышение инвестиционной привлекательности инновационных организаций,
- 3) рост числа инноваций на рынке [5].

В. Л. Достов, П. М. Шуст, Е. С. Рябкова дополняют этот список такими пунктами, как:

- 1) возможность быстрого отсеивания нерабочих моделей,
- 2) сохранение контроля со стороны регулятора [4].

Кроме того, потенциальными выгодами от работы «песочниц» могут стать повышение осведомленности небольших организаций и финтех-стартапов о требованиях законодательства и, как следствие, укрепление системы защиты прав потребителей финансовых услуг.

Для достижения поставленных целей в каждой юрисдикции разрабатывается и принимается своя процедура отбора заявок. Как

правило, механизм функционирования регулятивных «песочниц» состоит из следующих этапов:

1. *Подача заявки.* В заявке организация раскрывает содержание финансового продукта (услуги), обосновывая его инновационность. Формы заявок различаются в зависимости от юрисдикции.

2. *Рассмотрение заявки.* Регулятор (в некоторых случаях иной компетентный орган) принимает решение — отклонить или принять заявку. В первом случае процедура для организации заканчивается (она получает обратную связь), во втором — наступает следующий этап.

3. *Согласование условий «песочницы» с регулятором.* В связи с тем, что «песочницы» создаются в т. ч. с целью усиления роли консультативной функции регулятора, на данном этапе начинается обсуждение и согласование условий проведения тестирования. Такими условиями могут быть: число клиентов, специальные меры по защите потребителей, ограничения в отношении квалифицированных клиентов, а также сроки тестирования.

4. *Тестирование.* В рамках тестирования организация предоставляет продукт или оказывает услугу ограниченному кругу лиц, периодически отчитываясь о результатах. Если тестирование проходит успешно и технология признается эффективной, в законодательство вносятся поправки (вводятся новые правила или модифицируются уже существующие). В противном случае регулятивная «песочница» закрывается.

5. *Выход из «песочницы»* и согласование дальнейших действий. Механизм работы «песочницы» не является бесконечным. После успешного завершения тестирования и изменения нормативной базы организация с регулятором принимают решение о выводе продукта (услуги) на открытый рынок [2; 5].

Стоит отметить, что в начале становления института регулятивных «песочниц» большое внимание уделялось тестированию услуг на основе распределенных реестров [5]. Сегодня все чаще тестированию подвергаются такие технологические направления, как большие данные и машинное обучение, биометрия, цифровой профиль, искусственный интеллект, роботизация и открытые интерфейсы.

География деятельности регулятивных «песочниц» расширяется с каждым годом. В настоящее время они функционируют более чем в 40 странах. Далее рассмотрим практическую реализацию «песочниц» на примере некоторых из них.

Пионером в этой области стало Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (далее по тексту — Великобритания), что в целом неудивительно, поскольку именно Лондон на протяжении нескольких лет носил заслуженное звание финтех-столицы Европы [4]. Отправной точкой на пути к внедрению регулятивных «песочниц» в Великобритании послужила программа взаимодействия с финтех-компаниями «Project Innovate», запущенная на базе Службы по финансовому регулированию и надзору (FCA) в 2014 г. Годом позднее от британского регулятора

поступило предложение о создании «песочницы» — «безопасной среды для тестирования инновационных продуктов, сервисов, бизнес-моделей и способов оказания услуг без обязательного соблюдения всех регулятивных требований» [1].

Выделим ряд особенностей, характерных для британских регулятивных «песочниц»:

1. Подача заявки может быть осуществлена как лицензированными организациями, так и организациями, еще не получившими лицензии [1; 5].

2. Формальными требованиями для ее рассмотрения являются обоснование инновационности и ценности для финансового сектора и потребителей, а также готовность к тестированию (степень проработанности) [1; 5].

3. Сбор заявок согласно актуальной информации, представленной на официальном сайте, происходит на постоянной основе в течение всего года (ранее осуществлялся раз в полгода) [5].

4. Срок тестирования составляет 3–6 месяцев [5].

5. Помощь инновационным организациям со стороны ФСА оказывается посредством официальных и неофициальных разъяснений. Первые в отличие от вторых требуют формального согласования со всеми подразделениями ведомства [1; 4].

Примечательными кажутся результаты первого эксперимента, состоявшегося в 2016–2017 гг. По его итогам было одобрено лишь 35% (24 из 69) заявок [5]. Как отмечают П. М. Шуст и Е. С. Рябкова, возможной причиной высокого порога прохождения на следующий

этап является «низкая осведомленность организаций о требованиях финансового законодательства» [4]. В то же время 75% организаций, заявки которых были одобрены регулятором на втором этапе, успешно прошли тестирование, при этом более 40% из них получили финансирование в процессе эксперимента [5].

В азиатском регионе лидирующие позиции с точки зрения запуска финтех-стартапов и внедрения инновационных технологий занимает Республика Сингапур. Модель функционирования регулятивных «песочниц» в этой стране во многом напоминает британскую. Однако из-за особенностей местного законодательства условия создания «песочниц» являются более гибкими:

1. Критерии тестирования (размер операций, количество клиентов, сумма обязательств перед ними) являются динамичными [1; 6].

2. Продолжительность тестирования нормативно не ограничена и может быть продлена по запросу организации [1; 4; 6].

Интересным кажется опыт реализации регулятивных «песочниц» в Объединенных Арабских Эмиратах, а именно в г. Абу-Даби, где в 2013 г. был создан Международный финансовый центр — особый институт, на территории которого в рамках английского права действуют финансовый регулятор, регистрационная палата и суд [1; 4; 7].

Специфика регулятивной лаборатории, организованной по инициативе Службы по регулированию финансовых услуг (FSRA), заключается в следующем:

1. Заявки рассматриваются в два этапа — экспертным советом и регулятором.
2. Продолжительность тестирования составляет до двух лет.
3. Главная цель «песочницы» сводится к запуску проектов, способных выйти за пределы страны [1; 7].

От мировых аналогов значительно отличается модель регулятивных «песочниц» в Австралийском Союзе (далее по тексту — Австралия):

1. Участниками являются только нелицензированные организации (для лицензированных предусмотрены свои освобождения от регулятивных требований).
2. Предварительная оценка заявки проводится некоммерческой организацией — отраслевой ассоциацией, представляющей интересы рынка (регулятор не рассматривает индивидуальные заявки).
3. Параметры тестирования установлены заранее и являются одинаковыми для всех участников.
4. Срок тестирования составляет 6 месяцев, продление не предусмотрено [1; 8].

Специфика этой модели обусловлена тем, что в Австралии регулятор и ранее был наделен правом предоставлять финансовым организациям определенные послабления, поэтому необходимость в регулятивной «песочнице» в классическом понимании там по большому счету отсутствовала [4].

В Российской Федерации с инициативой создания регулятивной

«песочницы» впервые выступила заместитель Председателя Банка России О. Н. Скоробогатова в 2016 г. [9]. Однако процесс от возникновения идеи до ее реального воплощения занял около двух лет.

Сложность реализации «песочниц» в России во многом связана с существующими нормами права. В отличие от англосаксонской системы, основанной на прецедентах, континентальная базируется на законах и правилах. В связи с тем, что Банк России не имеет полномочий освобождать финансовые организации от исполнения законодательства, в Российской Федерации функция регулятивной «песочницы» приобретает консультативный и в некотором смысле просветительский характер. Она позволяет организациям протестировать продукты (услуги) в ограниченной среде и сделать выводы о том, как грамотно соблюдать нормы права.

Вопреки ригидности российского законодательства, результатом обсуждения вопросов регулирования новых технологий стало принятие Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» [10]. Совершенствование нормативно-правовой базы в этом направлении, несомненно, открывает для России новые возможности для внедрения современных технологий, в т. ч. в финансовой сфере.

Таким образом, сравнительный анализ принципов работы регулятивных «песочниц» в разных юрисдикциях позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на вышеуказанные различия, отчетливо

прослеживаются общие черты, характерные для всех стран. К их числу относится наличие определенного процесса отбора, включающего порядок рассмотрения заявки, условия, ограничения и сроки тестирования. В качестве выгоды от «песочниц» организации получают частичное освобождение от нормативных требований. Ключевым следствием их применения является повышение прозрачности процессов, происходящих в отрасли: не случайно инициатива создания «песочницы» всегда исходит от регулятора [2].

Подводя итог, следует отметить, что регулятивные «песочницы» — уже не новое явление в мировой практике. Их развитию в первую очередь способствует набирающая обороты конкуренция в сфере финансовых технологий как внутри стран (на местном рынке), так и между ними. В связи с этим одним из приоритетных направлений в этой области может стать разработка международных стандартов трансграничного регулирования и надзора. Первым шагом в эту сторону стало создание глобальной «песочницы» (GFIN) с участием 12 финансовых регуляторов в августе 2018 г. [2].

Список литературы:

1. Регулятивные «песочницы»: регулирование как сервис. Аналитический отчет // Ассоциация участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД». 2016. 60 с.
2. Международный опыт применения «песочниц» // Коллегия Евразийской экономической комиссии по внутренним рынкам, информатизации, ИКТ. 2018. 33 с.
3. Понкин И. В., Куприяновский И. В., Понкин Д. И. Fintech, Regtech и регуляторные песочницы: понятие, цифровая онтология, перспективы // Современные информационные технологии и ИТ-образование. 2020. Т. 16. № 1. С. 224–234.

4. Достов В. Л., Шуст П. М., Рябкова Е. С. Институт «регулятивных песочниц» как инструмент поддержки финансовых инноваций // Деньги и кредит. 2016. № 10. С. 51–56.
5. Regulatory sandbox // FCA. URL: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox> (дата обращения: 30.03.2022).
6. Consultation Paper on Fintech Regulatory Sandbox Guidelines // Monetary Authority of Singapore, november 2016. URL: <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=B1D36C055AA641F580058339009448CC19A014F7> (дата обращения: 30.03.2022).
7. Regulatory sandboxes in the UAE // UAE. URL: <https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/regulatory-sandboxes-in-the-uae> (дата обращения: 30.03.2022).
8. Innovation Hub // Australian Securities and Investments Commission. URL: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/> (дата обращения: 30.03.2022).
9. Борисьяк Д. ЦБ создаст экспериментальную платформу для банков // Ведомости. — 2016. — 21 сентября. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2016/09/22/658024-sozdast-platformu-bankov> (дата обращения: 21.03.2022).
10. Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.2020 № 258-ФЗ // Российская газета. № 173 (8227). 06.08.2020.

References:

1. Regulatory sandboxes: regulation as a service. Analytical report // Association of participants in the market of electronic money and money transfers "AED". 2016. 60 p.
2. International experience in the use of "sandboxes" // Collegium of the Eurasian Economic Commission for Internal Markets, Informatization, ICT. 2018. 33 p.
3. Ponkin I. V., Kupriyanovsky I. V., Ponkin D. I. Fintech, Regtech and regulatory sandboxes: concept, digital ontology, prospects // Modern information technologies and IT education. 2020. V. 16. No. 1. Pp. 224–234.
4. Dostov V. L., Shust P. M., Ryabkova E. S. Institute of “regulatory sandboxes” as a tool to support financial innovations // Money and credit. 2016. No. 10. Pp. 51–56.
5. Regulatory sandbox // FCA. URL: <https://www.fca.org.uk/firms/innovation/regulatory-sandbox> (access date: March 30, 2022).

6. Consultation Paper on Fintech Regulatory Sandbox Guidelines // Monetary Authority of Singapore, november 2016. URL: <https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=B1D36C055AA641F580058339009448CC19A014F7> (access date: March 30, 2022).
7. Regulatory sandboxes in the UAE // UAE. URL: <https://u.ae/en/about-the-uae/digital-uae/regulatory-sandboxes-in-the-uae> (access date: March 30, 2022).
8. Innovation Hub // Australian Securities and Investments Commission. URL: <https://asic.gov.au/for-business/innovation-hub/> (access date: March 30, 2022).
9. Borisyak D. Central Bank will create an experimental platform for banks // Vedomosti. 2016. September 21. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2016/09/22/658024-sozdast-platformu-bankov> (access date: March 21, 2022).
10. On experimental legal regimes in the field of digital innovations in the Russian Federation: Federal Law No. 258-FZ of July 31, 2020 // Rossiyskaya Gazeta. No. 173 (8227). 06.08.2020.