

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА «РЕГУЛЯТИВНЫХ ПЕСОЧНИЦ»: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

THE CONCEPTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF THE TURNOVER OF THE CRYPTOCURRENCY IN THE RUSSIAN FEDERATION

V. Shaydullina

Summary. The article discusses the global experience of creating «regulatory sandboxes» — a special regime that allows innovative enterprises to test their services and products in a controlled environment without the risk of violating financial laws. The analysis of the parameters of the «regulatory sandboxes», created in foreign countries.

Keywords: ICO, investment, digital financial asset, token, initial coin offering, cryptocurrency.

Шайдуллина Венера Камилевна

*К.ю.н., Финансовый университет при Правительстве
Российской Федерации (г. Москва)
VKShajdullina@fa.ru*

Аннотация. В статье рассматривается мировой опыт создания «регулятивных песочниц» — особого режима, позволяющего инновационным предприятиям провести тестирование своих услуг и продуктов в контролируемой среде без риска нарушения финансового законодательства. Проведен анализ параметров «регулятивных песочниц», созданных в иностранных государствах.

Ключевые слова: ICO, инвестиции, цифровой финансовый актив, токен, первичное размещение монет, криптовалюта.

Под регулятивными песочницами (regulatory sandboxes) подразумевается особый режим, позволяющий инновационным предприятиям тестировать свои услуги и продукты в контролируемой среде без риска нарушения финансового законодательства.

В рамках «регулятивных песочниц» тестирование инновационных разработок может проводиться при соблюдении заранее установленных ограничений (к примеру, по объему операций или числу клиентов). При этом компании частично или полностью освобождены от обязанности исполнения регулятивных требований (к примеру, в части минимального капитала, получения лицензии и т.д.). Проведение эксперимента осуществляется под надзором регулятора.

Целесообразно выделить основные цели создания регулятивных песочниц:

Во-первых, достигается снижение правовых рисков и правовой неопределенности для субъектов рынка. Некоторые инновационные решения не учитываются современным финансовым регулированием, так как в момент формирования нормативной базы они просто не существовали. Юридическая и правовая неопределенность в отношении инноваций — главный барьер для их внедрения в практику. Крупные предприятия опасаются возникновения финансовых и имиджевых издержек в связи с возможными претензиями со стороны регулятора. Небольшим субъектам рыночных отношений из-

начально сложно понять свои регулятивные обязательства, поэтому они вынуждены пользоваться услугами дорогостоящих консультантов или формировать отдел комплаенса, непропорциональный их масштабу. Благодаря режиму регулятивной песочницы и крупные, и небольшие участники рынка могут быть уверены в том, что они не будут подвергнуты наказанию за нарушения отдельных законодательных положений или нормативных актов, в которых установлены неактуальные или избыточные требования в отношении новых бизнес-моделей, услуг или продуктов.

Во-вторых, появляется возможность выработки правил для инновационных технологий. Регулятор, наблюдая за ходом тестирования нового продукта или бизнес-модели, получает возможность выработать для них адекватные и пропорциональные правила.

В-третьих, ускоряется вывод новых решений на рынок. В «регулятивных песочницах» предусматриваются освобождения от требований некоторых нормативных актов. Это дает возможность сразу вывести услугу или продукт в стадию тестирования, обойдя этап дополнительного одобрения регулятора. Благодаря сокращению сроков выхода на рынок снижаются издержки. Кроме того, это является огромным конкурентным преимуществом для национального рынка.

В-четвертых, повышается доступность инвестиций. Регулятивные песочницы повышают юридическую опре-

деленность как для участников рынка, так и для потенциальных инвесторов, что повышает привлекательность инновационных компаний в качестве объекта для инвестиций.

В-пятых, появляется возможность быстро отсеять нерабочие модели. В ходе внедрения инноваций необходимо пробовать разные решения, сразу же отбрасывая неработающие и неэффективные. Осуществить такой перебор в условиях предварительного согласования всех новых решений невозможно. Благодаря режиму тестирования эти ограничения снимаются.

В-шестых, сохраняется контроль со стороны регулятора. Все тестируемые в «регулятивных песочницах» проекты находятся под контролем регулятора. Это более предпочтительно, чем развитие инноваций в условиях нерегулируемой среды.

Благодаря наличию регулятивной песочницы все участники рынка получают возможность принимать решение о разработке новых продуктов и сервисов, а также тестировать их в условиях специального режима регулирования, установленного с учетом специфических особенностей задач практической отработки применения инновационных технологий в финансовой сфере.

Великобритания — первая страна, в которой было принято решение о запуске регулятивной песочницы для финансового рынка. На базе Службы по финансовому регулированию и надзору (FCA) в 2014 году была разработана и запущена программа взаимодействия и поддержки финтех-компаниям. Программа получила название «Project Innovate».

В 2016 году в рамках «Project Innovate» FCA запустил регулятивную песочницу, представляющую собой безопасную среду для тестирования инновационных бизнес-моделей, сервисов, продуктов и способов оказания услуг без обязательного соблюдения всех требования регулятора [3].

Воспользоваться услугами «регулятивной песочницы» могут уже действующие компании, имеющие лицензию, а также фирмы, которые пока еще не получили разрешения на ведение деятельности. Для принятия участия в проекте «регулятивной песочницы», компании должны представить инновационный проект, доказать его полезность для потребителей, провести анализ и минимизировать возможные риски для потребителей, привести аргументы в пользу необходимости изолированного тестирования. Сервис или продукт должен быть связан с финансовыми услугами или предоставляться другим субъектам финансового рынка.

Рассматривая заявки на участие в «регулятивной песочнице», регулятор отсеивает заявителей, планирующих использовать «тепличные условия» для снижения своих коммерческих рисков от выхода на реальный рынок, а также заявителей, продукт (сервис) которых имеет работающие аналоги.

После одобрения заявки компания направляет в FCA план тестирования, в котором должно быть указано следующее:

- ◆ основные этапы и предполагаемая продолжительность тестирования;
- ◆ лимиты на количество клиентов и операции;
- ◆ критерии определения успешности эксперимента;
- ◆ мероприятия и меры, направленные на защиту прав потребителей;
- ◆ оценка возможных рисков;
- ◆ стратегия (план) сворачивания тестирования при неудаче.

Под каждый конкретный проект создается отдельная «регулятивная песочница», имеющая свои ограничения и параметры. «Регулятивная песочница» создается с учетом таких ограничений [4]:

- ◆ ограничение периода тестирования — тремя или шестью месяцами;
- ◆ ограниченное число клиентов (при этом оно должно быть достаточным для статистически значимой оценки результатов тестирования);
- ◆ неквалифицированные, розничные клиенты сохраняют право на защиту своих интересов, в т.ч. в рамках досудебного рассмотрения жалоб посредством финансового омбудсмена;
- ◆ квалифицированные клиенты должны дать явное согласие на получение услуг в рамках тестирования (в случае неудачи их права на компенсацию будут ограничены);
- ◆ установление дополнительных мер по защите потребителей, с учетом типа проекта и потенциальных рисков [7].

Для нелицензированных компаний регулятором разработана специальная упрощенная процедура авторизации, учитывающая ограниченный характер тестирования в рамках «регулятивной песочницы».

По итогам тестирования компания должна представить FCA отчет о конечных результатах эксперимента. На основе этого отчета будет принято решение о целесообразности продолжения работы либо о необходимости вывода продукта (сервиса) на рынок с получением необходимых разрешительных документов.

В июне 2016 года Денежно-кредитным управлением Сингапура (Monetary Authority of Singapore) был опубли-

кован консультативный акт о создании на финансовом рынке собственной системы «песочниц».

Для участия в сингапурской «регулятивной песочнице» компанией предлагается инновационное решение, способное принести выгоду всем субъектам рынка и потребителям. Дополнительно заявителям необходимо провести предварительную оценку всевозможных рисков тестирования, предложить регулятору наиболее предпочтительные параметры и план сворачивания деятельности при неудаче. Каждую заявку регулятор рассматривает в индивидуальном порядке [5].

Подача заявки на участие в «регулятивной песочнице» доступна не только для стартапов, но и для лицензированных финансовых учреждений, если они смогут доказать регулятору необходимость тестирования. В отличие от Великобритании, предварительное или облегченное лицензирование не требуется.

В сингапурской «песочнице» компании смогут оценить различные риски — правовые, пруденциальные и операционные. Вместо одной большой «регулятивной песочницы» со стандартными параметрами и условиями регулятором формируются «песочницы» под каждый конкретный проект — с индивидуальными условиями.

Ограничения «регулятивной песочницы» могут включать в себя лимиты на размеры операций, число клиентов, сумму обязательств перед потребителями. Компания, для участия в «регулятивной песочнице», должна продумать меры по защите потребителей и спрогнозировать риски, способные оказать влияние на финансовый рынок.

Время тестирования в «регулятивной песочнице» ограничено на этапе рассмотрения заявки. Установленный срок должен быть достаточен для оценки рисков, но не для получения каких-либо конкурентных преимуществ из-за «тепличной среды». В случае необходимости рассматривается вопрос о продлении срока тестирования.

В процессе тестирования компания должна регулярно уведомлять регулятора о ходе проведения эксперимента. По итогам эксперимента принимается решение о выводе модели или продукта на рынок, либо констатируется неудача. Также предусмотрена возможность досрочного прекращения тестирования.

Условия «регулятивной песочницы» обсуждаются индивидуально с каждым из участников. С учетом специфики модели или услуги, регулятор может принять решение о смягчении некоторых требований на время тестирования. К примеру, регулятор может обязать компанию

соблюдать законодательство по конфиденциальности данных клиентов, но освободить от необходимости поддержания минимального уровня капитала.

Условия «регулятивной песочницы» в Сингапуре характеризуются динамичностью. В случае необходимости они могут быть изменены в ходе тестирования. На современном этапе юридическое консультирование участников «регулятивных песочниц» и выпуск особых разъяснений не предусматривается [4].

В июне 2016 года Австралийской комиссией по ценным бумагам и инвестициям (The Australian Securities & Investments Commission, ASIC) был издан консультативный документ, в котором было изложено видение комиссии по поводу «песочницы», которое несколько отличается от вышеописанного.

Австралийская «регулятивная песочница» доступна лишь для компаний, оказывающих такие услуги [6]:

- ◆ услуги по финансовому консультированию в отношении ценных бумаг австралийских компаний или бумаг, находящихся в обращении на бирже Австралии;
- ◆ услуги по финансовому консультированию в отношении депозитных продуктов и простых инвестиционных услуг;
- ◆ посреднические услуги при осуществлении вышеуказанной деятельности.

Другие типы проектов не могут участвовать в «регулятивной песочнице». Тестирование продуктов доступно только нелицензированным компаниям.

Компания, желающая воспользоваться «регулятивной песочницей», должна быть участником какой-либо из систем досудебного рассмотрения споров, одобренной ASIC. Кроме того, она должна информировать потребителей о том, что модель или продукт находится на стадии тестирования. Также должен быть разработан механизм компенсации убытков потребителей [2].

Для получения допуска в «регулятивную песочницу» компания предварительно должна получить одобрение от некоммерческой компании, которая представляет интересы рынка. Предлагается возложение обязанности по оценке проекта и связанных с ним рисков на объединение участников рынка. Австралийским регулятором не исключается, что данная оценка может проводиться на возмездной основе (при желании некоммерческой компании).

В Австралии, в отличие от Сингапура и Великобритании, не создаются отдельные «песочницы» под каждый проект. Компаниям предоставляются универсальные

послабления в уведомительном порядке, а регулятор не рассматривает индивидуальные заявки [1].

У участников «песочницы» имеется возможность тестирования своих бизнес-моделей и продуктов на раннем этапе разработки. К тому же, они могут экспериментировать с концептами технологий. Для всех участников установлены одинаковые параметры «песочницы»:

- ◆ число клиентов — до 100 человек;
- ◆ максимальная ответственность перед каждым клиентом — до 10 тыс. австралийских долларов;
- ◆ размер ответственности перед всеми клиентами — до 5 млн. австралийских долларов [9].

Максимальный срок участия в тестировании — 6 месяцев. После окончания этого срока компания должна предоставить отчет о результатах эксперимента. Если эксперимент был успешен, то компания может приступить к получению лицензии. При неудаче эксперимента проект завершается. Повторный вход в «песочницу» с одним и тем же проектом запрещен. Регулятор вправе закрыть компании доступ в «регулятивную песочницу» по своей инициативе.

В соответствии с условиями «песочницы», компании могут оказывать услуги без получения лицензии. Участники «песочницы» освобождены от необходимости соблюдения требований в части раскрытия информации (исключая базовые сведения и информирование о том, что сервис или продукт находится на этапе тестирования), соблюдения профессиональных требований к руководству компании и предоставления клиентам возможности рассмотрения споров в досудебном порядке [2].

Австралийской моделью не предусматривается специального консультирования участников «регулятивной песочницы».

В 2013 году в эмирате Абу-Даби был создан международный финансовый центр, цель которого заключается в повышении привлекательности эмирата для зарубежных организаций в т.ч. в финансовом секторе.

В мае 2016 года регулирующим институтом международного финансового центра — Службой по регулированию финансовых услуг (FSRA) — был опубликован консультативный документ, в котором отражены планы создания регулятивной песочницы. FSRA предложил называть новый инструмент «регулятивная лаборатория» (RegLab).

Для участия в регулятивной лаборатории допускаются лицензированные (уже действующие) и нелицензированные компании. К тестированию могут быть допущены инновационные продукты на финальном этапе разработки,

способные расширить ассортимент продуктов и услуг, доступных потребителям, а также повысить качество управления рисками и конкуренцию на рынке [8].

Для участия в регулятивной лаборатории компанией подается индивидуальная заявка. При одобрении этой заявки модель или продукт могут быть протестированы в условиях реального рынка, но с учетом некоторых ограничений. Инноватор должен быть зарегистрирован на территории финансового центра Абу-Даби или действовать через местный филиал. В отдельных случаях FSRA может позволить отступление от данного правила.

Подавая заявку на участие в «лаборатории», компания должна указать, зачем ей необходимо тестирование и каким образом будут минимизированы риски. Кроме того, на рассмотрение регулятора должна быть представлена стратегия по сворачиванию проекта при его несостоятельности.

Установление параметров тестирования осуществляется индивидуально для каждого конкретного проекта. Исходя из сущности предлагаемого решения, могут быть установлены ограничения на объем деятельности, число клиентов и пр.

Стандартный срок тестирования — до двух лет. В отдельных случаях возможно продление этого срока.

В сравнении с другими регуляторами, у FSRA имеется существенное преимущество: в рамках международного финансового центра Абу-Даби надзор осуществляется им без оглядки на устоявшуюся многолетнюю национальную практику. По сути, регулятивная лаборатория является «песочницей в песочнице»: в Абу-Даби создана особая уникальная среда для развития бизнеса, а в ее рамках созданы специальные условия для финтеха [3].

Итак, регулятивные песочницы являются относительно новым явлением в мировой практике. Однако их возникновение является вполне закономерным. Рынок финансовых услуг постепенно изменяется, на него выходят новые игроки, разрабатываются новые услуги, продукты и бизнес-модели. Регуляторам приходится приспосабливаться к таким изменениям.

По итогам проведенного обзора регулятивных песочниц сделаем некоторые выводы:

1. В качестве инициатора создания регулятивных песочниц выступает регулятор. В связи с этим, вовлечение частного сектора в администрирование данных проектов ограничено. В частности, в Великобритании участники рынка могут создавать собственные «песочницы» в дополнение к государственной. В Австралии профессиональные

объединения рынка наделяются правом допуска компаний к тестированию.

2. Как правило, регулятивные песочницы открыты для стартапов (нелицензированных фирм) и для уже функционирующих участников рынка. Тестирование сервисов и продуктов в специальной среде доступно и одним, и другим.
3. Регулятор должен с особой тщательностью отбирать проекты, которым будет предоставлен доступ к «песочнице», так как отдельные компании могут злоупотреблять предоставленной возможностью (например, вместо борьбы с юридической неопределенностью, проводить коммерческую оценку своего продукта). Заявителю нужно доказать необходимость тестирования своего сервиса или продукта в «песочнице» и обосновать, что его решение обладает инновационным характером.
4. До настоящего времени так и не сформирован единый подход к ограничениям, действующим в регулятивной песочнице. К числу таких ограничений относятся: специальное раскрытие информации, введение максимального объема обязательств перед клиентами, лимит на число клиентов и др.
5. Преимущества, свойственные регулятивным песочницам, вариативны. В отдельных случаях участники тестирования могут быть освобождены от всех нормативных требований. Наиболее распространенными являются частичные освобождения. В некоторых случаях речь может идти об изменении действующих норм.
6. Корректнее было бы говорить о том, что в стране создается не одна, а множество песочниц — под каждый отдельный проект. Обычно, регулятором

оговариваются условия тестирования с участниками на индивидуальной основе.

7. Сроки тестирования, предусматриваемые проектами регулятивных песочниц, составляют от 6 до 12 месяцев (в некоторых странах — до двух лет). После окончания эксперимента компания или выводит продукт на рынок (с получением всех лицензий и разрешений), или завершает тестирование. В течение срока эксперимента участники информируют регулятора о прогрессе.

Таким образом, регулятивные песочницы являются своеобразной реакцией государства на изменение ситуации на финансовом рынке. В условиях активного внедрения инноваций существующие регулятивные подходы утрачивают свою эффективность. Поэтому регуляторам приходится придумывать принципиально новые модели работы с поднадзорными субъектами. Решения, описанные в данной статье, позволят сохранить контроль над нерегулируемой нишей, поспособствуют ее развитию и повышению конкурентоспособности национальной экономики. Их возникновение свидетельствует об освоении регуляторами новой деятельности, заключающейся в поддержке инноваций на самом раннем этапе их появления. Данный вызов является актуальным и для РФ. В 2018 г. в рамках Банк России была создана регулятивная песочница для реализации финтех-проектов. В 2019 г. Минэкономразвития России предоставило собственный законопроект об экспериментальных правовых режимах, который не выдержал критики со стороны экспертного сообщества. Очевидной видится необходимость в имплементации иностранного опыта в российскую деловую практику.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев А. А. Правовой статус и порядок работы регулятивной песочницы центрального банка Российской Федерации // Аллея науки. 2018. Т. 2. № 7 (23). С. 508–512.
2. Андропова Т.А., Тарасенко О. А. Регулятивная песочница: традиции vs. инновации // Банковское право. 2018. № 3. С. 31–36.
3. Арбатская Е. В. Регулятивные песочницы для формирования особой среды развития финансовых инноваций // В сборнике: Россия в современном мире: экономические, правовые и социальные аспекты развития материалы научной конференции аспирантов СПбГЭУ. 2017. С. 8–12.
4. Ачилова М. А. Финансовые технологии и перспектива развития института «регулятивных песочниц» в РФ // В сборнике: Инновационное развитие российской экономики: материалы X Международной научно-практической конференции. 2017. С. 364–367.
5. Достов В.Л., Шуст П. М., Леонова А. В. Внедрение «регулятивных песочниц» на финансовом рынке Великобритании — первый опыт // Ученые записки Международного банковского института. 2017. № 22. С. 103–114.
6. Коротков В.В., Вильская Н. В. Правовое регулирование краудфандинга // В сборнике: Теоретические аспекты юриспруденции и вопросы правоприменения. Сборник статей по материалам VII междунар. науч.-практ. конф. 2018. С. 58–67.
7. Рудакова О. С. Трансформация бизнес-моделей банков в цифровой экономике // Банковское право. 2017. № 4. С. 50–54.
8. Ручкина Г.Ф., Шайдуллина В. К. Финансовые технологии в России и за рубежом: тенденции правового регулирования создания и использования // Банковское право. 2018. № 2. С. 7–17.
9. Хоминич И.П., Саввина О. В. Regtech как новое направление финансового регулирования // Финансы, деньги, инвестиции. 2017. № 3 (63). С. 20–23.

© Шайдуллина Венера Камилевна (VKShajdullina@fa.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»