

|  |
| --- |
| **ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ**  **«АССОЦИАЦИЯ ЮРИСТОВ РОССИИ»**  **МОСКОВСКОЕ ОТДЕЛЕНИЕ**  **Комиссия по правовому обеспечению Цифровой экономики** |
| 119991, г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1, стр. 13,  4 учебный корпус МГУ имени М.В. Ломоносова, Юридический факультет, ауд. 611 а  тел.: 8 (495) 939-14-97; e-mail: [digitallaw@alrf.msk.ru](mailto:digitallaw@alrf.msk.ru)  <http://www.alrf.msk.ru> |

«25» сентября 2019 года г. Москва

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ  
ПО ТЕМЕ «ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ В ПРИМЕНЕНИИ ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНО ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ ДЛЯ ЦИФРОВЫХ ИННОВАЦИЙ И ВОЗМОЖНЫЕ РЕШЕНИЯ»**

«20» сентября 2019 года в Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА) состоялось заседание Комиссии по правовому обеспечению Цифровой экономики Московского отделения АЮР (далее - «**Комиссия**») по теме «Основные вопросы регулирования в применении экспериментально правовых режимов для цифровых инноваций и возможные решения». В заседании и дискуссии приняли участие члены Комиссии, представители международных и российских ассоциаций, государственных органов, юристы, адвокаты, представители бизнеса и научного сообщества.

По результатам заседания Комиссия считает целесообразным опубликовать заключение с описанием ключевых проблем и предложений по тематике круглого стола.

**ВВЕДЕНИЕ**

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» от 09 мая 2017 года (далее «**Указ**») была намечена стратегия на формирование цифровой экономики, в том числе, путем:

* стимулирования создания российских организаций, осуществляющих деятельность, направленную на развитие цифровой экономики и способных лидировать на рынках;
* создания условий для технологического преимущества бизнес-моделей российских организаций в глобальной цифровой экономике;
* формирование новых рынков и обеспечение лидерства на этих рынках за счет развития российской экосистемы цифровой экономики.

Основными целями нормативного регулирования инноваций являются создание комфортных правовых условий для внедрения новых технологий в экономику России для увеличения благосостояния граждан и обеспечение экономического роста.

Министерством экономического развития Российской Федерации разработан проект федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[[1]](#footnote-1) (далее – «**Законопроект**»), который является важным этапом на пути реализации указанных задач. Предметом Законопроекта является установление и реализация на территории Российской Федерации экспериментальных правовых режимов (далее – «**ЭПР**»).

ЭПР предполагает апробацию инновационных товаров и услуг в области цифровой медицины, транспорта, электронного обучения, государственного управления, торговли, строительства и финтеха. В условиях внедрения инноваций действующие подходы к регулированию становятся все менее эффективными, поэтому регуляторам необходимо разработать новые модели работы с бизнесом. В этой связи внедрение ЭПР является необходимым условием развития рынка, на котором разрабатываются новые высокотехнологичные продукты.

Такие экспериментальные площадки могут снизить издержки бизнеса и ускорить внедрение инноваций, создать благоприятные условия для экспорта услуг и программных решений. На сегодняшний день особую актуальность ЭПР имеет для развития технологий в области искусственного интеллекта, финансовых услуг, больших данных, применения беспилотного транспорта как наиболее передовых отраслей развития технологий.

Основным преимуществом ЭПР является возможность установления особого регулирования, исключающее применение ряда требований к бизнесу (например, по получению лицензии, минимальному капиталу и прочее), что дает возможность испытания и развития инновации в специфическом инкубаторе на закрепленной территории.

Предпосылкой ЭПР было создание на базе Банка России «регулятивной песочницы» для новых финансовых технологий и услуг в апреле 2018 года[[2]](#footnote-2). При этом основным отличием ЭПР от «регулятивной песочницы» ЦБ является возможность изменения нормативного регулирования. Первым продуктом, который прошел успешное пилотирование в регулятивной «песочнице» Банка России, стал сервис, позволивший дистанционно управлять полномочиями по счетам корпоративных клиентов на совершение операций в отделениях банков[[3]](#footnote-3).

Комиссия видит своей задачей проведение профессиональной экспертизы законопроекта и подготовку предложений, включая вариантов регулирования ЭПР с учетом сложившейся российской и зарубежной правоприменительной практики, и законодательных норм. По результатам публичного коллегиального обсуждения подготовлен ряд рекомендаций для внесения изменений в Законопроект.

# АКТУАЛЬНАЯ ЗАРУБЕЖНАЯ ПРАКТИКА

Практика применения законодательства об ЭПР и аналогичных механизмов складывается развивается во многих странах. Данный инструмент широко используется в Великобритании и других европейских юрисдикциях. **ОЭСР называет регуляторные песочницы наилучшим инструментом развития инноваций в любых сферах**.

Общие черты регулирования:

* «песочницы» или ЭПР являются межотраслевыми и не ограничены в тестируемых продуктах (например, финансовые и медицинские продукты, а также беспилотные технологии и дроны);
* право быть субъектом ЭПР доступно как крупным существующим игрокам, так и стартапам;
* регуляторы устанавливают требование о получении лицензии на этапе тестирования для некоторых продуктов;
* регуляторы устанавливают особые параметры тестирования, определяемые в каждом конкретном случае; и
* подробно регулируется выход из песочницы (то есть вывод продукта на рынок).

# Великобритания

Великобритания является одной из передовых стран в области применения «регулятивных песочниц». Financial Conduct Authority (Управление по финансовому регулированию и надзору Великобритании (далее - «**УФРН**»)) выполняет функции основного регулятора. «Регулятивные песочницы» устанавливались для разных видов бизнеса с 2017 года ежегодно, в 2019 году было принято 29 компаний для участия в ЭПР.[[4]](#footnote-4) При этом субъектами ЭПР были различные организации из разнообразных областей экономики, например Британский Фонд для лечения сердечных заболеваний (продукт: страхование путешествий с обусловленным медицинским скринингом для потребителей с сосудисто-сердечными заболеваниями), Стэндэрд Чартед Бэнк (приложение, которое использует токенизацию для ускорения торговли банковскими депозитами с целью получения потребителями экономических выгод от долгосрочных депозитов при поддержании гибкого и свободного доступа к денежным средствам, находящимся на депозите) и другие[[5]](#footnote-5).

Основные цели песочницы, установленные УФРН[[6]](#footnote-6):

* возможность протестировать продукты и сервисы в контролируемой среде;
* сокращение времени, требуемого для выхода на рынок по потенциально заниженной стоимости;
* поддержка в определении соответствующего потребителя;
* гарантия защиты потребителя при выведении новых продуктов и услуг на рынок;
* ускорение получения финансирования.

Компания может подать заявку для участия в регулятивной песочнице 2 раза в год.

Срок рассмотрения заявки на установление ЭПР составляет до 6 месяцев (в зависимости от правильности и полноты информации в заявке). В течение ЭПР регулятор и инициатор ЭПР находятся в постоянном взаимодействии. Например, инициатор предоставляет регулятору отчетность о проведении эксперимента, что позволяет регулятору контролировать процесс проведения эксперимента и корректировать его, а регулятор в свою очередь предоставляет инициатору комментарии и указания по улучшению.

В текущей версии Законопроекта предусмотрено, что «регулирующий орган» и «уполномоченный орган» осуществляют мониторинг ЭПР в порядке, утверждаемом Правительством РФ[[7]](#footnote-7).

**Рекомендации Комиссии**:

* ввести в Законопроект или предусмотреть отражение в подзаконных актах механизма отчетности субъекта ЭПР перед регулятором;
* определить требования к процедурам взаимодействия между субъектом ЭПР и регулятором во время установления и проведения ЭПР;
* предусмотреть возможность консультирования субъектов экономической по вопросам выбора режима функционирования исходя из особенностей продукта и формируемой бизнес модели;
* установить, что мониторинг выполняется только одним органом во избежание дублирования полномочий.

# Сингапур

В Сингапуре регуляторами ЭПР выступают уполномоченные органы в соответствующих отраслях, например, Monetary Authority of Singapore (Денежно-кредитное управление Сингапура) – для финансовой сферы, Energy Market Authority (Управление Рынка Энергетики) – для энергетического сектора[[8]](#footnote-8). Срок рассмотрения заявки варьируется в зависимости от проекта. Проект проходит стадию оценки, на которой анализируется юридические и регуляторные требования. На этой стадии в заявку допускается вносить изменения. Время для проведения оценки не установлено. После прохождения оценочной стадии наступает экспериментальная, на этапе которой потребители уведомляются об установлении ЭПР и ключевых рисках. Участие в ЭПР может быть прекращено по инициативе заявителя или по решению регулятора на следующих основаниях[[9]](#footnote-9):

* заявленная цель не была достигнута на основании последних результатов тестирования;
* заявитель не соблюдает юридические и регуляторные требования, не затрагиваемые в рамках ЭПР;
* в результате проведения эксперимента были выявлены риски, которые превышают преимущества от проведения эксперимента;
* нарушения заявителем условий ЭПР.

**Рекомендации комиссии**: сократить список оснований для прекращения ЭПР, указанных в Законопроекте на примере регулирования ЭПР в Сингапуре. Комментарии об основаниях для прекращения ЭПР в соответствии с Законопроектом указаны в разделе 2.12 (*Прекращение ЭПР*) настоящего заключения.

# Канада

Основным регулирующим органом выступает: Canadian Security Administrators (Канадские Администраторы Ценных Бумаг). В соответствии с законодательством основными целями ЭПР являются:

* улучшение, координация и гармонизация регулирования канадского рынка капитала;
* достижение консенсуса при принятии решений в части регулирования рынка капитала.

Заявка на участие подается регулятору соответствующей провинции от компаний для освобождения от законодательных ограничений. Установлена «паспортная система»[[10]](#footnote-10) в соответствии с которой участник имеет доступ к рынкам капитала в нескольких юрисдикциях. Регуляторы на местах оказывают содействие при подготовке заявления. Основной регулятор рассматривает заявление в сокращенные сроки.

Для провинции Онтарио установлено некоторое исключение. Регулятором в Онтарио выступает Ontario Securities Commission (Комиссия рынка по ценным бумагам Онтарио), которая самостоятельно устанавливает регулирование «регулятивных песочниц» на ее территории, полагаясь на общие инструкции регулятора[[11]](#footnote-11).

**Рекомендации Комиссии**: рассмотреть возможность обращения субъектов экономической деятельности в региональные органы власти с целью инициации введения ЭПР. Это значительно повысит вовлеченность региональных органов власти и может сократить время на рассмотрение инициативного предложения.

# Белоруссия

В Белоруссии был учрежден парк высоких технологий (далее - «**ПВТ**») в целях создания благоприятных условий для развития технологического бизнеса, который является «одним из крупнейших ИТ-кластеров в Центральной и Восточной Европе»[[12]](#footnote-12). Президентом Белоруссии был принят декрет № 8 «О развитии цифровой экономики» от 28 марта 2018 года (далее - «**Декрет**»), регулирующий ЭПР, установленный в ПВТ. В соответствии с Декретом, учитывая отсутствие регулирования цифровых знаков на территории Республики Беларусь, на территории ПВТ был разрешен майнинг, обращение токенов и электронных денежных средств.[[13]](#footnote-13)

Резидентам ПВТ и физическим лицам предоставляются льготы и преференции, связанные с применением технологий. Так, например, обороты на прибыль резидентов ПВТ от деятельности по майнингу, созданию, приобретению и отчуждению токенов не облагается налогом на добавленную стоимость, как и доходы физических лиц от деятельности по майнингу и продаже токенов. Не являются выручкой̆ для целей̆ налогообложения токены, денежные средства, электронные деньги, полученные в качестве инвестиций юридическими лицами в результате создания и размещения через резидентов ПВТ собственных токенов или обмена полученных токенов на денежные средства, электронные деньги[[14]](#footnote-14). Действие валютного законодательства не распространяется на операции с токенами.

**Рекомендации Комиссии**: ввиду необходимости разрешения коллизий с нормами действующего законодательства и отсутствия специального регулирования цифровых и виртуальных активов в Российской Федерации, работы операторов обмена (платформ для размещения), учета трансграничного характера операций, порядка участия иностранных игроков, то целесообразно протестировать новые технологии (в частности, цифровые активы) в рамках ЭПР, в том числе в качестве платежного средства. Данная рекомендация будет также актуальна в случае принятия профильного законодательства с учетом возможного ограничения/запрета оборота криптоактивов (запрет токенов и криптовалют, основанных на публичных блокчейнах; ограничение платежных функций криптовалют).[[15]](#footnote-15)

# Транснациональные «регулятивные песочницы»

# Глобальная Финансовая Инновационная Сеть

УФРН в сотрудничестве с 11 финансовыми регуляторами и схожими организациями, 7 августа 2018 года было предложено создать Глобальную Финансовую Инновационную Сеть (далее – «**ГФИС**»), которая официально начала свое действие в январе 2019 года. ГФИС имеет основной целью предоставить инновационным компаниям возможность взаимодействовать с регулятором разных стран, в то время как они пытаются масштабировать свои идеи. Так 29 августа 2019 года был объявлен пилотный проект, в рамках которого будет установлен ЭПР на территории нескольких государств. Для того, чтобы участвовать в ЭПР на нескольких юрисдикциях, заявителю необходимо соответствовать квалификационным требованиям таких различных юрисдикций[[16]](#footnote-16). Аналогичные проекты по транснациональным регуляторным песочницам реализуют и другие страны. Так, например, Франция совместно с регуляторами Кореи запустила программу «French Tech Seoul», позволяющая проектам участвовать в экспериментах в двух странах.

**Рекомендации Комиссии**: рассмотреть участие уполномоченных органов Российской Федерации в ГФИС с целью обмена опытом и предоставления российским организациям возможности для масштабирования своих услуг и продуктов на международном рынке.

# Евразийская Экономическая Комиссия

Евразийский Межправительственный Совет принял Распоряжение №17 «О разработке концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц»» от 27 ноября 2018 года, в соответствии с которым было решено разработать проект концепции ЭПР[[17]](#footnote-17). В настоящее время рассматривается несколько регулятивных «песочниц». Каждая из них включает порядка пяти этапов с момента подачи заявки на участие в «песочнице» до выхода из нее[[18]](#footnote-18). Учитывая интеграционные процессы в рамках Евразийской Экономической Комиссии важно, чтобы происходило объединение усилий на площадках перспективных проектов из разных стран. Это крайне важно для тестирования трансграничных продуктов и технологий (например, в сфере финансового рынка, обработки информации, медицины).

**Рекомендации Комиссии**: учесть международный опыт при разработке законодательных положений. Предусмотреть свободный доступ к ЭПР участников экономической деятельности из Евразийского экономического сообщества.

# ДАЛЬНЕЙШИЕ ИЗМЕНЕНИЯ К ЗАКОНОПРОЕКТУ

# Отсылочные нормы

В настоящее время Законопроект содержит большое количество отсылочных норм. Очевидно, что применение и реализация закона будут возможны после разработки подзаконных актов. Данное обстоятельство означает фактически отложение применения Законопроекта во времени, что замедляет реализацию заложенных в законопроекте целей.

**Рекомендации Комиссии**: для ускорения процесса начала действия Законопроекта необходимы разработка и параллельное публичное обсуждение проектов подзаконных актов, обеспечивающих применение Законопроекта.

# Цели Законопроекта[[19]](#footnote-19)

В обзоре, подготовленном в рамках деятельности блока члена Коллегии (Министра) Евразийской экономической комиссии по внутренним рынкам в 2018 году отмечается[[20]](#footnote-20), что одной из целей ЭПР является снижение регуляторной неопределенности и повышение инвестиционной привлекательности инновационных компаний (далее - «**Обзор**»).

Более узкий перечень целей и видов ЭПР, содержащийся в Законопроекте, по сравнению с перечнем, приведенным в Обзоре, ограничивает возможность установления ЭПР и соответственно развитие технологий.

**Рекомендации Комиссии**: добавить в Законопроект в качестве цели: поддержку участников инновационной деятельности путем создания регуляторной среды для развития бизнеса в сфере инновационных продуктов, снижения издержек и повышения инвестиционной привлекательности таких продуктов.

# Основные понятия, используемые в Законопроекте[[21]](#footnote-21)

Термин «цифровые инновации» определен как новые или существенно улучшенные продукты, вводимые в гражданский оборот, созданные или используемые по направлениям, перечень которых установлен непосредственно в тексте Законопроекта и иным направлениям в случаях, установленных федеральным законом, и с применением технологий, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации. Формулировка данного определения содержит закрытый перечень направлений для установления ЭПР. Соответственно, в случае необходимости расширения перечня может потребоваться принятия изменений в Законопроект либо принятие специального закона. Принятие изменений Законопроекта является долгой и трудоемкой процедурой, что не отвечает стратегическим целям развития. Кроме того, необходимо создавать ЭПР и в других сферах, например, роботехника, лигалтех, логистика, производство, сфера услуг и т.д. Это позволит создать новые способы взаимоотношений с государством и послужит дополнительным стимулом для развития экономики. Наконец, открытый перечень возможных направлений для установления ЭПР в большей степени соответствует природе инноваций и возможной конвергенции технологий, которая лежит в их основе.

**Рекомендации Комиссии**: предусмотреть в Законопроекте открытый перечень направлений для ЭПР. Все необходимые и достаточные ограничения могут быть установлены подзаконными актами (при этом возможно указание в тексте Законопроекта необходимых исключений и условий, при которых ЭПР не может быть введен).

# Предусмотреть возможность введения ЭЦП в сфере налоогобложения

# Это необходимо для привлечения российских и зарубежных инновационных, технологических компаний для открытия офисов разработки в России и их репатриации российских разработчиков из-за рубежа. Принципы ЭПР[[22]](#footnote-22)

# Принцип минимизации отступлений от общего регулирования при установлении ЭПР может быть широко истолкован и это может препятствовать достижению цели установления ЭПР

# Например, если в законодательстве предусмотрен запрет использования медицинского оборудования без предварительной регистрации, то установлением ЭПР для целей тестирования оборудования может быть рассмотрено как противоречащее данному принципу.

**Рекомендации Комиссии**: конкретизировать данный принцип и порядок его применения.

# Субъект экспериментального режима

В Законопроекте субъект ЭПР определен как юридическое лицо, индивидуальный предприниматель, федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация, осуществляющие деятельность в соответствии с программой экспериментального режима[[23]](#footnote-23). Данное положение может быть истолковано, как ограничивающее участие иностранного бизнеса. Очевидно, что технологии беспилотного транспорта, передовые медицинские исследования, в определенных случаях должны внедряться при участии зарубежных инновационных компаний.

**Рекомендации Комиссии**: закрепить в законопроекте специальные положения, касающиеся возможности инициации, а также участия зарубежных компаний в реализации проектов в рамках ЭПР.

# Порядок установления ЭПР

В Законопроекте регулируется порядок установления ЭПР, однако, четкая процедура взаимодействия между органами и организациями, участвующими в установлении ЭПР, отсутствует. Так заявку на установление ЭПР может внести:[[24]](#footnote-24)

* регулирующий орган в уполномоченный орган;
* претендент в уполномоченный орган или организацию предпринимательского сообщества.

Далее заявка направляется в регулирующий орган и высший орган исполнительной власти, который дает заключение. Впоследствии такое заключение направляется в уполномоченный орган и организацию предпринимательского сообщества, и при условии получения их положительного заключения, в координационный совет при Правительстве Российской Федерации. Установленная Законопроектом процедура согласования заявки достаточно сложная и бюрократизированная, что может привести к неэффективному и излишне бюрократизированному процессу.

**Рекомендации Комиссии**: в Законопроекте следует упростить процедуру согласования, сведя ее к следующим этапам:

* подача заявления в уполномоченный орган;
* получение уполномоченным органом заключения организации предпринимательского сообщества и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в случае если будет принято решение об установлении ЭПР Правительством Российской Федерации);
* принятие Правительством Российской Федерации/органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации решения об установлении ЭПР.

Отдельно необходимо сформировать механизмы взаимодействия между Правительством РФ, Банком России, органами власти субъекта Российской Федерации и местного самоуправления по вопросам установления ЭПР.

# Вовлечение организаций предпринимательского сообщества

Организация предпринимательского сообщества привлекается на этапе установления ЭПР и предоставляет заключение о возможности установления ЭПР, однако, мнение организации предпринимательского сообщества не учитывается при принятии решения о приостановлении ЭПР или при прекращении ЭПР[[25]](#footnote-25)..

**Рекомендации Комиссии**: в Законопроекте необходимо предусмотреть механизм проведения консультаций с организацией предпринимательского сообщества при принятии решения о приостановлении и о прекращении ЭПР.

# Приобретение статуса субъекта ЭПР

В Законопроекте отсутствует разделение инициаторов в зависимости от масштаба бизнеса и, соответственно, норм, устанавливающих преференции для субъектов малого и среднего предпринимательства.

Согласно Законопроекту процедура приобретения статуса участника ЭПР является достаточно сложной. Для субъектов малого и среднего бизнеса, а также стартапов, которые во всем мире являются основными участниками песочниц, приобретение статуса инициатора ЭПР будет достаточно затруднительно по причине требований, которые предъявляются к заявке на введение ЭПР[[26]](#footnote-26) (– содержание программы ЭПР, проект которой представляется инициатором) и большого числа органов и организаций, положительное мнение которых нужно получить для введения ЭПР.

При этом Законопроект фактически исключает возможность присоединения к уже введенному ЭПР – присоединиться можно только в том случае, если это предусмотрено программой ЭПР, которую предлагает сам инициатор ЭПР, и только на таких условиях, которые предусмотрены этой программой. В ряде случаев ограничение числа участников ЭПР может оправдано. Вместе с тем значительно число технологий для получения объективного результата эксперимента требуют вовлеченности различных субъектов, в том числе развивающих альтернативные технические решения. При этом вероятно, предлагаемое регулирование может исключать других субъектов с целью получения конкурентных преимуществ. Такая ситуация не  только противоречит заявленным целям установления экспериментального режима – разработка изменений в действующее регулирование, но и может привести к остановке исследовательской деятельности по тем направлениям, по которым заявлены экспериментальные режимы, так как установление ЭПР в текущей редакции законопроекта – это получение монопольного положения первым заявителем на исследования в течение периода действия такого режима.

Кроме того, заявителю надо будет обосновать «необходимость осуществления им деятельности при реализации» ЭПР. Обоснование такой необходимости является оценочной категорией. Данное обстоятельство существенно затрудняет развитие технологий, разработанных стартапами, которые являются основным источником инициатив. Помимо этого, наличие в программе ЭПР запрета на присоединение может повлечь за собой необоснованное введение ЭПР для отдельных участников рынка, тем самым создав для них дополнительные конкурентные преимущества.

**Рекомендации Комиссии**:

* предусмотреть специальное регулирования (основания, порядок введения) для ЭПР, с открытым перечнем участников, и исключительные случаи создания ЭПР, не предусматривающего присоединение иных субъектов;
* уточнить формулировку Законопроекта путем введения критериев необходимости обоснования деятельности;
* предусмотреть создание институтов развития в качестве инициаторов ЭПР с целью стимулирования развития малого и среднего предпринимательства и стартапов по определенным такими институтами направлениям. Институты развития могут брать на себя административную функцию по инициации ЭПР, помогая субъектам малого и среднего бизнеса и стартапам принять участие в эксперименте.

В целях оценки уровня влияния предлагаемого ЭПР на конкурентную среду соответствующего рынка необходимо включить антимонопольную службу в число субъектов, рассматривающих инициативные предложения об установлении ЭПР.

# Требования к содержанию программы эксперимента

В текущей редакции Законопроект не имеет требований к содержанию программы экспериментального режима, а лишь указание на то, что такая программа будет устанавливаться отдельно в каждом случае, в соответствии с требованиями к содержанию программы, установленным уполномоченным органом[[27]](#footnote-27). Субъектам ЭПР необходимы критерии для целей разработки программы ЭПР, заявка в отношении которой была бы удовлетворена с высокой долей вероятности. В противном случае существует барьер для практического применения Законопроекта.

**Рекомендации Комиссии**: включить в Законопроект общие требования к содержанию программы экспериментального режима, в том числе:

* описание цели экспериментального режима и критериев достижения, указание на соответствие целей эксперимента требованиям по установлению ЭПР;
* дорожную карту ЭПР, детальные требования к участнику эксперимента, круг лиц, вовлекаемых в эксперимент.

# Предусмотреть налоговые льготы для субъектов ЭПР

Разработка инноваций и их тестирование в рамках ЭПР потребует существенных капиталовложений. Законопроект не предусматривает, что установления ЭПР влияет на условия налогообложения. Представляется, что это не отвечает ожиданиям и потребностям участников рынка, рассчитывающих на возможность оптимизации налогового режима. Например, такие преференции могут быть установлены по аналогии с инновационным центром «Сколково»[[28]](#footnote-28) и другими технопарками в РФ.

**Рекомендации Комиссии**: рассмотреть варианты установления льготного режима налогообложения или налоговые каникулы.

# Срок ЭПР

Законопроект содержит максимальный срок, на который может быть установлен ЭПР, равный 3 (трем) годам с момента принятия решения об установлении ЭПР[[29]](#footnote-29). При этом продление максимального срока не предусмотрено Законопроектом[[30]](#footnote-30). Для оценки результативности технологий может потребоваться более длительное время.

**Рекомендации Комиссии**: установить в Законопроекте право участника ЭПР и процедуру, регулирующую обращение о продлении срока действия ЭПР свыше 3 (трех) лет.

# Прекращение ЭПР

Законопроект содержит общие формулировки, устанавливающие основания для прекращения ЭПР по ходатайству регулирующего органа. В частности, ЭПР прекращается в случае отсутствия субъекта ЭПР в течение трех месяцев. В Законопроекте не содержится пояснение о том, что означает «отсутствие субъекта ЭПР»[[31]](#footnote-31). Данное положение в текущей редакции вызывает правовую неопределенность и содержит риск злоупотребления правом со стороны лиц, принимающих решение.

Не определено каким образом результаты ЭПР учитываются в ходе дальнейшей законодательной работы.

**Рекомендация Комиссии**: предлагается исключить данное положение и уточнить формулировку, например, указать, что деятельность юридического лица не ведется.

Предусмотреть специальную процедуру перехода ЭПР в режим общего регулирования.

# Мониторинг и аудит проектов, реализуемых в рамках ЭПР

В Законопроекте содержаться положения об осуществлении мониторинга проектов регулирующими органами и уполномоченными органами[[32]](#footnote-32). При этом полномочия уполномоченного органа могут быть переданы публично-правовой компании. Создание отдельной компании, специализирующейся на организации и мониторинге деятельности в рамках ЭПР, будет плодотворно влиять на развитие технологий и ускорит процедуру рассмотрения заявок на установление ЭПР.

**Рекомендация Комиссии**: рассмотреть возможность учреждения публично-правовой компании, ответственной за организацию ЭПР и мониторинг деятельности в рамках ЭПР.

Предусмотреть требования об обязательном аудите ЭПР, а также его применения компаниями, а также введение специальных должностных лиц – офицеров по ЭПР в рамках компаний.

# Основания и условия ответственности субъекта ЭПР и страхование

Некоторые проекты ЭПР предполагают деятельность, представляющую повышенную опасность для третьих лиц, взаимодействующих с участником ЭПР. В рамках установления ЭПР необходимо предусмотреть способы и механизмы ответственности субъекта ЭПР. Данный вопрос особенно актуален ввиду того, что некоторые технологии, как-то дроны и беспилотный транспорт требуют отдельного регулирования и могут быть как источником неудобства (например, в результате полета над земельным участком, находящимся в частной собственности), так и выступать объектом повышенной опасности (например, в результате падения дрона по причине его неисправности может быть причинен как вред жизни и здоровью физического лица, так и собственности). Использование подобных технологий на территории ЭПР без предварительного тестирования является особенно рискованным[[33]](#footnote-33). Очевидно, что исключение ответственности участника ЭПР за вред, причиненные гражданам и юридическим лицам, недопустим.

В статье 5 Законопроекта установлено, что федеральным законом может быть предусмотрено обязательное страхование гражданской ответственности субъекта ЭПР. Вместе с тем, обязательное страхование (ОСАГО, обязательное страхование пассажиров, страхование ответственности владельца опасного объекта и прочие виды обязательного страхования) предоставляют только минимальный уровень компенсации вреда, ограниченный как суммой, так и условиями возмещения (исключения из страхового покрытия). А для некоторых технологий установленный федеральным законом вид обязательного страхования попросту отсутствует.

Для целей комплексной защиты третьих лиц, взаимодействующих с участником ЭПР, такая мера, как обязательное страхование, представляется явно недостаточной, как и общие положения Законопроекта. Требуются дополнительные комплексные меры обеспечения прав третьих лиц при применении ЭПР, как добровольное страхование ответственности и создание компенсационного фонда.

**Рекомендации Комиссии**: необходимо рассмотреть применение добровольного страхования ответственности участника ЭПР в части, не покрываемой обязательным страхованием, а также учреждение компенсационного фонда, из которого физическим и юридическим лицам, вступившим в взаимодействие с участником ЭПР, будет выплачиваться компенсация в случаях, не покрываемых страхованием (например, компенсации потребителям при неплатежеспособности участника ЭПР). При этом целесообразно связать возможность применения льготного режима в отношении наступления гражданско-правовой ответственности в рамках ЭПР (например, ограничение общего размера такой ответственности или исключение определенных видов ответственности) с участием субъекта в такой системе добровольного страхования. Комиссия полагает, что детальную разработку мер по обеспечению прав третьих лиц при применении ЭПР, а также учреждение такого компенсационного фонда целесообразно осуществить одновременно с принятием подзаконных актов, регулирующих установление ЭПР.

# Привлечение работников участников ЭПР к уголовной и административной ответственности

Риск привлечения субъектов ЭПР (работников субъектов ЭПР) к уголовной ответственности или административной ответственности, может послужить сдерживающим фактором в отношении при принятии решения об участии в ЭПР.

Следует отметить, что цель законопроекта - это ускоренное внедрение цифровых инноваций, а возбуждения уголовных дел и дел об административных правонарушениях в отношении бизнеса и привлечение его руководителей к уголовной ответственности, может снизить темпы развития и внедрения таких инноваций.

В случае создания отдельного компенсационного фонда и покрытия убытков пострадавшим от «уголовно-правовых ошибок» бизнеса, работающего в сфере цифровых инноваций, в полном объеме, видится правильным на период работы ЭПР оставить вопрос о возбуждении уголовного дела в отношении представителя бизнеса на усмотрение пострадавшей стороны, то есть применять на территории ЭПР только частные и частно-публичные виды уголовного преследования, в особенности когда речь идёт об экономических преступлениях. В случае частно-публичного вида уголовного преследования видится разумным предоставить возможность прекращения возбужденного уголовного дела в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым.

**Рекомендации Комиссии**: рассмотреть целесообразность внесения изменений в положения статьи 20 УПК РФ в части установления исключений в отношении деяний совершенных на территории проведения ЭПР (в частности экономических преступлений), установив возможность прекращения уголовного дела в связи с примирением потерпевшего с обвиняемым по делам частно-публичного обвинения в случае полного возмещения ущерба и убытков потерпевшим (ч. 2 ст. 20 УПК РФ)[[34]](#footnote-34).

# Прочее

Законопроект нуждается в некоторых уточнениях в части юридической техники.

**Рекомендации Комиссии**: необходимо уточнить юридическую технику, например:

* статья 4 Законопроекта слова «в пространстве» заменить на «по территории»;
* статья 7 Законопроекта слова «утрачивание» в заголовке статьи заменить на «прекращение».

**Исходя из указанного выше, Комиссия полагает, что принятие Законопроекта позволит участникам рынка**:

* безопасно тестировать новые технологии на закрытой территории, что особенно актуально для объектов, которые потенциально могут повлечь причинение вреда жизни и здоровью (например, тестирование эксплуатации беспилотного транспорта)[[35]](#footnote-35);
* ускорить выход проверенного продукта на рынок путем предварительной оценки его полезности и спроса, что снижает издержки и дает серьезное конкурентное преимущество для национального рынка[[36]](#footnote-36);
* обеспечить и форсировать развитие технологий в отсутствии сформированного законодательства, что является особенно актуальным с учетом существующих сроков принятия законодательных инициатив;
* быстрее получить субъектам ЭПР доступ к финансированию со стороны третьих лиц, так как инвесторы более склонны доверять проектам, прошедшим проверку государственных органов и организаций предпринимательского сообщества.

\*\*\*\*\*

*Координатор работы Комиссии* – Журавлев Александр Викторович, председатель Комиссии, управляющий партнер юридической компании «ЭБР».

*Куратор аналитической работы* – Ларенс Екатерина Валериевна – член Комиссии, партнер юридической фирмы VK Partners.

**Докладчики и эксперты, чьи материалы использованы при подготовке настоящего заключения:**

1. Аграновская Мария Алексеевна – адвокат, управляющий партнер GRAD;

2. Гультяева Елена Викторовна – член Комиссии, вице-президент, руководитель правового комитета РАКИБ;

3. Едидин Борис Александрович – член Комиссии, к.ю.н., партнер юридической компании «ЭБР»;

4. Ермохин Иван Сергеевич – заместитель руководителя Центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС;

5. Ипполитова Екатерина Александровна – заместитель председателя Комиссии и ответственный секретарь, LL.B. адвокат, руководитель практики блокчейн и криптовалюты Адвокатской конторы «Аснис и партнеры»;

6. Лавренков Павел Алексеевич – член Комиссии, управляющий директор Юридического департамента АО «Группа «Ренессанс Страхование»;

7. Ларенс Екатерина Валериевна – член Комиссии по правовому обеспечению цифровой экономики при Московском отделении Ассоциации юристов России, партнер юридической фирмы VK Partners;

8. Левашенко Антонина Давидовна – руководитель Центра компетенций и анализа стандартов ОЭСР РАНХиГС, старший научный сотрудник ВАВТ Минэкономразвития России и РАНХиГС, эксперт Центра стратегических разработок;

9. Лялин Петр Юрьевич – член Комиссии, заместитель генерального директора по правовым вопросам и технологиям компании «Синерджи Ресерч Групп»;

10. Плуготаренко Сергей Александрович – руководитель Российской ассоциация электронных коммуникаций;

11. Судец Игорь Владимирович – член Комиссии, заместитель директора департамента развития цифрового государства Минкомсвязи России.

**Письменные замечания также поступили от:**

1. Орехович Александра Владимировна – директор по правовым инициативам Фонда развития интернет-инициатив (ФРИИ);

2. Савельев Александр Иванович – заместитель Председателя Комиссии, к.ю.н., доцент кафедры информационного права, старший научный сотрудник НИУ ВШЭ.

|  |  |
| --- | --- |
| **Председатель Комиссии** | **А.В. Журавлев** |

Исп. Е.Ю. Душкина,

+7 (916) 332-00-26

1. *https://regulation.gov.ru/p/93066* [↑](#footnote-ref-1)
2. *https://www.rbc.ru/economics/11/01/2019/5c371c399a794765e779a32b* [↑](#footnote-ref-2)
3. *https://www.cbr.ru/Press/event/?id=2028* [↑](#footnote-ref-3)
4. *https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox* [↑](#footnote-ref-4)
5. *https://www.fca.org.uk/firms/regulatory-sandbox/cohort-5* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Regulatory sandbox lessons learned report (https://www.fca.org.uk/publication/research-and-data/regulatory-sandbox-lessons-learned-report.pdf)* [↑](#footnote-ref-6)
7. *статья 18 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-7)
8. *https://www.mas.gov.sg/development/fintech/regulatory-sandbox.* [↑](#footnote-ref-8)
9. [*https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=1F4AA49087F9689249FB8816A11AEAA6CB3DE833*](https://www.mas.gov.sg/-/media/MAS/Smart-Financial-Centre/Sandbox/FinTech-Regulatory-Sandbox-Guidelines-19Feb2018.pdf?la=en&hash=1F4AA49087F9689249FB8816A11AEAA6CB3DE833)*.* [*https://www.ema.gov.sg/sandbox.aspx*](https://www.ema.gov.sg/sandbox.aspx) [↑](#footnote-ref-9)
10. *https://securities-administrators.ca/industry\_resources.aspx?ID=1588.* [↑](#footnote-ref-10)
11. *https://www.osc.gov.on.ca/en/osclaunchpad.htm.* [↑](#footnote-ref-11)
12. *http://www.park.by.* [↑](#footnote-ref-12)
13. *статья 2 Декрета.* [↑](#footnote-ref-13)
14. *Статья 3 Декрета.* [↑](#footnote-ref-14)
15. [*https://alrf.msk.ru/zaklyuchenie\_komissii\_po\_pravovomu\_obespecheniyu\_cifrovoy\_ekonom*](https://alrf.msk.ru/zaklyuchenie_komissii_po_pravovomu_obespecheniyu_cifrovoy_ekonom) *и* [*https://alrf.msk.ru/zaklyuchenie\_komissii\_po\_pravovomu\_obespecheniyu\_cifrovoy\_ekonom\_2*](https://alrf.msk.ru/zaklyuchenie_komissii_po_pravovomu_obespecheniyu_cifrovoy_ekonom_2) [↑](#footnote-ref-15)
16. *https://www.fca.org.uk/firms/global-financial-innovation-network.* [↑](#footnote-ref-16)
17. *http://docs.cntd.ru/document/551782135.* [↑](#footnote-ref-17)
18. *http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/02-07-2019-2.aspx.* [↑](#footnote-ref-18)
19. *Статья 3 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-19)
20. *http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/workgroup/materials/Documents/Международный%20опыт%20применения%20песочниц.pdf.* [↑](#footnote-ref-20)
21. *Статья 2 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *статья 4 Законопроекта;* [↑](#footnote-ref-22)
23. *Статья 2 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-23)
24. *статьи 13 и 14 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-24)
25. *Статьи 16 и 17 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-25)
26. *Статья п.3 ст.12, п.3 ст.14 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-26)
27. *Статья 12 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-27)
28. *Письмо Минфина России № 03-03-06/1/82523 от 15 ноября 2018 года.* [↑](#footnote-ref-28)
29. *Статья 11 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-29)
30. *Статья 15 п 2 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-30)
31. *Статья 17 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-31)
32. *Статья 18 Законопроекта.* [↑](#footnote-ref-32)
33. *https://dronebelow.com/2018/11/12/liability-issues-of-drones/.* [↑](#footnote-ref-33)
34. *Ст. 20 Уголовного -процессуального кодекса РФ от 18.12.2001 N 174-ФЗ)* [↑](#footnote-ref-34)
35. *https://www.usnews.com/news/best-states/arizona/articles/2019-03-05/yavapai-county-attorney-uber-not-criminally-liable-in-crash.* [↑](#footnote-ref-35)
36. *https://probusiness.io/tech/3897-testirovat-innovacii-i-startapy-mozhno-i-tak-kak-rabotaet-model-pesochnic.html.* [↑](#footnote-ref-36)