

Бишкек / Кыргызстан

# АНАЛИЗ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ

БАЗЫ

КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

ПО ВОПРОСАМ ВНЕДРЕНИЯ  
«РЕГУЛЯТОРНЫХ ПЕСОЧНИЦ»

2023

ФЕВРАЛЬ



ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА  
ИНТЕРНЕТ ПОЛИТИКИ

# ОГЛАВЛЕНИЕ

- 03 **ВВЕДЕНИЕ**
- 05 **ПРАКТИКА В КЫРГЫЗСКОЙ  
РЕСПУБЛИКИ**
- 05 **РЕГУЛЯТИВНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ  
В ФИНТЕХ СЕКТОРЕ**
- 07 **«РЕГУЛЯТИВНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ»  
ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА**
- 09 **ПРАКТИКА НА УРОВНЕ ЕАЭС**
- 13 **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

# Введение

Экспериментальные режимы и механизмы регулирования, запускаемые государством в пилотном порядке – так называемые «регуляторные песочницы» - являются четкой глобальной тенденцией последних лет. «Регулятивная песочница» представляет собой специальный правовой режим регулирования, проработки и пилотирования решений, в том числе регуляторных, для определения наиболее эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов в какой-либо новой сфере.

Основываясь на опыте финтех сектора, отличающегося прогрессивным и опережающим регулированием, где, например апробируется использование технологий блокчейн, искусственного интеллекта, платежных систем, и цифровых валют - многие страны начали

применять практику таких специальных режимов для тех инновационных услуг и продуктов, которые выходят за рамки существующего регулирования. Предоставляя тестовую среду для регуляторов, с более предсказуемым уровнем контроля рисков для участников рынка, экспериментальные регулятивные режимы стали использоваться для «обкатки» различных новых решений в регулируемых отраслях.

Опыт других стран, уже применяющих экспериментальные правовые режимы в цифровой сфере, свидетельствует о продолжающемся распространении регулятивных песочниц. За период с 2016 по 2020 год, только по направлению финтех было объявлено о запуске 73 различных инициатив в 57 странах.<sup>1</sup> При этом регулятивные режимы экспериментального характера могут иметь целью не только подготовку или улучшение регулятивных рамок, но и разработку самих продуктов и услуг, новых рыночных сегментов. «Песочницы» также начали применяться точечно, для решения узких задач, как например в Великобритании для применения цифровой идентификации при подтверждении возраста покупателей алкогольной продукции.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> World Bank, "Global Experiences from Regulatory Sandboxes" (2020)

<sup>2</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/age-verification-technology-in-alcohol-sales-regulatory-sandbox/call-for-proposals>

В целом, регулятивные песочницы, или экспериментальные правовые режимы, применяются в сфере инновационной деятельности в том случае, если общее регулирование соответствующей сферы отсутствует или порождает в осуществлении инновационных проектов препятствия, которые могут создать угрозу их реализации. Соответственно, регуляторная песочница прежде всего позволяет восполнить с учетом потребностей быстроразвивающейся цифровой экономики нормативно-правовое регулирование, которое зачастую отстает от инновационной сферы. Кроме того, регулятивная песочница позволяет на льготных правовых условиях предпринимателям протестировать новые технологии.

Условно регулятивные «песочницы» в мировой практике можно разделить на

2 вида: «финтех-песочницы» и универсальные «песочницы». Первые работают с цифровыми инновациями в финансовой сфере - новые механизмы страхования, кредитования, финансового консультирования, краудфандинга, «цифровыми» и «мобильными» банками, микрофинансовой деятельностью.

Вторые в свою очередь нацелены на более широкий спектр цифровых инноваций, применяемых в реальном секторе экономики – технологии больших данных, нейротехнологии и искусственный интеллект, системы распределенного реестра, квантовые технологии, новые производственные технологии, промышленный интернет, компоненты робототехники и сенсорики, технологии беспроводной связи, технологии виртуальной и дополненной реальностей.

На данный момент самым распространенным видом являются «финтех-песочницы». Это объясняется как особенностями предмета регулирования (финансовая сфера традиционно является самой «зарегулированной» сферой экономики), так и динамикой развития финансовых технологий при значительной маржинальности финтех-технологий.

Регулятивные «песочницы» целесообразно использовать для проработки механизмов и правил регулирования экономических процессов в рамках цифровых инициатив и проектов.

# Практика в Кыргызской Республике

Согласуясь с мировой тенденцией, идеи «регулятивные песочницы» в КР вначале получили свое развитие под эгидой банковского регулятора, и только далее эта практика начала включаться в качестве инструмента для общих приоритетов развития.

## Регулятивные песочницы в финтех секторе

в КР принципы и понятия «регулятивной песочницы» впервые были внедрены усилиями Национального банка КР прежде всего для банковского сектора. В ноябре 2019 года, в рамках стратегического документа - Направления цифровой трансформации банковских услуг Кыргызской Республики на 2020-2021 годы - НБКР поставил целью создание правовых условий для ведения специальных регулятивных режимов, внедрения механизмов пилотирования и запуск конкурса на заявки для участия в таких режимах.<sup>3</sup>

В апреле 2020 года в Закон КР «Об инновационной деятельности» внесены изменения и дополнения, согласно которым, особенности правоотношений и условий апробирования инновационных услуг/технологий в сфере предоставления банковских, платежных услуг в рамках специальных регулятивных режимов регулируются Законом КР "О Национальном банке Кыргызской Республики, банках и банковской деятельности".

В свою очередь данный закон был дополнен главой II «Специальные регулятивные режимы», предусматривающей, что Национальный банк вправе устанавливать на определенный срок на отдельной или на всей территории Кыргызской Республики пилотное регулирование в рамках специального регулятивного режима в целях апробирования правового регулирования общественных отношений в сфере предоставления банковских, платежных услуг, связанных с внедрением инновационных услуг/технологий.



<sup>3</sup> ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ цифровой трансформации банковских услуг Кыргызской Республики на 2020-2021 годы (утверждены постановлением Правления Нацбанка КР от 15 ноября 2019 года N 2019-П-12/56-2(БС))

Под специальным регулятивным режимом понимается совокупность правил, которые позволяют участникам, занимающимся внедрением инновационных услуг/технологий на рынке банковских и платежных услуг, апробировать их в ограниченной контролируемой среде (по территории, во времени, по количеству и объему операций и пользователей и иное). Такая деятельность имеет целью ускорение ввода на рынок инновационных банковских операций и услуг, а осуществляется на основе лицензии.

Согласно Положению «О специальном регулятивном режиме», утвержденному Постановлением Нацбанка КР от 12 августа 2020 года №2020-П-12\45-3-(НПА), такая лицензия дает право обладателю на ограниченный перечень операций и услуг, которые являются принципиально новыми, не применялись ранее или были ограничены, а также не регулируются нормативными правовыми актами и на них нет прямого запрета и регулятивных норм.

Согласно реестру специальных регулятивных режимов, размещенному на сайте Национального банка КР в настоящее время из 4 выданных - действующими являются 3 лицензии и 1 лицензия отозвана.

Опыт «регулятивной песочницы» нашел свое отражение в дальнейших стратегических документах НБКР. В декабре 2021 года, в Направлениях развития банковской системы Кыргызской Республики на 2022-2025 годы было отмечено что НБКР продолжит работу по приему заявок от поставщиков финансовых услуг, которые ранее не были представлены в банковской и платежной системах Кыргызской Республики. Согласно НБКР, создание специальной регулятивной песочницы позволит банкам тестировать инновационные операции и услуги в безопасных условиях, выявлять их преимущества и недостатки, анализировать расходы и внедрять их с готовыми бизнес-кейсами. Таким образом, Национальный банк сможет оценить риски и рассмотреть необходимость в изменении регулирования данных операций и услуг.

Также в декабре 2021 года, в Направлениях развития сектора микрофинансирования в Кыргызской Республике на 2022-2025 годы НБКР поставил целью «возможное создание регулятивных песочниц для внедрения инновационных продуктов и услуг» с целью институционального развития микрофинансового сектора.<sup>5</sup>

В январе 2022 года Правительство КР включило планы НБКР в План мероприятий по цифровизации управления и развития цифровой инфраструктуры в Кыргызской Республике на 2022-2023 годы. В срок до 20 декабря 2022 НБКР была поручена разработка механизмов реализации мер по стимулированию развития цифрового рынка финансовых услуг, включая механизмы "регулятивных песочниц". Дополнительно ожидалось рассмотрение поступающих заявок на апробирование пилотных проектов по инновационным банковским и платежным услугам в рамках специальных регулятивных режимов и апробация пилотных проектов по инновационным банковским и платежным услугам в рамках специальных регулятивных режимов.<sup>6</sup>



<sup>4</sup> [www.nbkr.kg](http://www.nbkr.kg).

<sup>5</sup> ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ развития сектора микрофинансирования в Кыргызской Республике на 2022-2025 годы (к постановлению Правления Нацбанка КР от 22 декабря 2021 года N 2021-П-33/72-12(НФКУ))

<sup>6</sup> РАСПОРЯЖЕНИЕ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ КР от 12 января 2022 года N 2-р (Об утверждении Плана мероприятий по цифровизации управления и развития цифровой инфраструктуры в Кыргызской Республике на 2022-2023 годы)

## «Регулятивные песочницы» общего характера

Вслед за инициативами для банковского сектора, Кыргызская Республика начала обращать внимание на общее применение методов «регулятивной песочницы». Однако на текущей стадии эти действия пока только начинают выстраивать правовую основу и еще не привели к рабочим проектам, запущенным по разработанным рамкам.

В январе 2021 года указом Президента КР «О защите собственности и поддержке предпринимателей и инвесторов» было поручено «провести регулятивную реформу с применением принципа "умного регулирования" и механизма регуляторной "песочницы", направленную на улучшение предпринимательской среды, в том числе на значительное снижение вмешательства государства в предпринимательскую деятельность».<sup>7</sup> Далее, в План мероприятий по данному указу были включены меры по созданию межведомственной экспертной группы для инвентаризации законодательства,

а также по разработке законопроекта «О нормативных правовых актах» в новой редакции, предусматривающий механизм регуляторной «песочницы» в срок до декабря 2021 года.<sup>8</sup>

В августе 2021 года был принят закон «О государственно-частном партнерстве», регламентирующий возможность «проектной песочницы» для проектов ГЧП. Согласно статье 5 Закона, режим "проектной песочницы" - специальный регуляторный режим, регламентирующий порядок пилотной реализации проектов ГЧП, вносимых заинтересованным лицом. Статья 18 прописывает шаги по реализации проектов ГЧП по принципу «проектной песочницы», среди которых внесение изменений в НПА, заключение соглашения с заинтересованным лицом по реализации проекта ГЧП, мониторинг реализации и государственная регистрация. Далее, Положение о государственной регистрации проектов ГЧП принятое в марте 2022 года уже использует как одну из категорий проектов в реестре проектов ГЧП - «проект ГЧП по "режиму проектной песочницы"».<sup>9</sup>



<sup>7</sup> УКАЗ ПРЕЗИДЕНТА КР от 29 января 2021 года УП N 3 "О защите собственности и поддержке предпринимателей и инвесторов"

<sup>8</sup> РАСПОРЯЖЕНИЕ КАБИНЕТА МИНИСТРОВ КР от 16 августа 2021 года N 145-р (Об утверждении Плана мероприятий по реализации Указа Президента Кыргызской Республики "О защите собственности и поддержке предпринимателей и инвесторов" от 29 января 2021 года N 3)

<sup>9</sup> ПОЛОЖЕНИЕ о порядке государственной регистрации проектов государственно-частного партнерства в Государственном реестре проектов государственно-частного партнерства Кыргызской Республики (к постановлению Кабинета Министров КР от 25 марта 2022 года N 160)

Принятая в октябре 2021 года Национальная Программа развития Кыргызской Республики до 2026 года<sup>10</sup> также предусматривает, что в «отдельных случаях необходимо предусмотреть гибкую систему реализации пилотных проектов с применением "регулятивной песочницы"», как один из элементов управления в условиях кризиса.

В феврале 2023 года Правительство КР еще раз включило меры по созданию нормативной правовой базы для применения механизма "регулятивной песочницы" или "регулятивного режима" в Программу развития бизнеса Кыргызской Республики до 2026 года. Исполнение данной задачи теперь поручено Министерству экономики и коммерции КР до 30 декабря 2023 года.

Кроме вышеуказанных документов, опосредованное влияние на применение специальных режимов регулирования может иметь и<sup>11</sup> Указ Президента КР от апреля 2021 года, в соответствии с которым утверждена Концепция развития креативной экономики в Кыргызской Республике на 2022–2026 годы.<sup>12</sup> Целью Концепции является создание благоприятных условий для развития креативной экономики, увеличение вклада креативных индустрий в отечественную экономику посредством формирования комплексной государственной политики.

Согласно Концепции, сектор креативных индустрий в стране призван стать акселератором предпринимательской деятельности с высокой добавочной стоимостью и высоким экономическим эффектом, а это рационализирует капиталовложения, расширит экспортные возможности и обеспечит прирост занятости. Креативная экономика по замыслу власти в будущем должна стать толчком для стимулирования инноваций, увеличения инвестиционной привлекательности и снизить «зависимость национальной экономики от сектора горнодобывающей промышленности и денежных переводов мигрантов». Можно предполагать, что дальнейшие усилия в этом направлении помогут вынести на повестку дня закон об экспериментальных правовых режимах.



<sup>10</sup> НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА развития Кыргызской Республики до 2026 года (к Указу Президента КР от 12 октября 2021 года N 435)

<sup>11</sup> Указ Президента КР «О мерах по развитию креативной экономики и созданию условий для прогрессивного развития Кыргызской Республики» от 21 апреля 2022 года №УП 123

<sup>12</sup> Концепция развития креативной экономики в Кыргызской Республике на 2022–2026 годы (Постановление Кабинета Министров КР от 25 апреля 2022 года)

# Практика на уровне ЕАЭС

Наряду с внутренними инициативами, на уровне Евразийского экономического союза также предпринимаются попытки ввести институт «регулятивных песочниц».

Так, решением Высшего Евразийского экономического совета от 11 октября 2017 года №12 «Об основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года»<sup>13</sup> предусмотрено, что регулятивная песочница – специальный согласованный режим проработки и пилотирования решений, в том числе регуляторных, для определения эффективной модели взаимодействия и построения бизнес-процессов. В соответствии с этим документом, система «регулятивных песочниц» является одним из приоритетов проработки инициатив и их применение заявлено в качестве одного из механизмов успешной реализации цифровой повестки ЕАЭС.

В обсуждении этого механизма принимали участие представители бизнес-сообщества, эксперты и специалисты государственных органов стран-участниц ЕАЭС, научно-исследовательские организации и образовательные учреждения государств-членов Союза, а также эксперты функциональных блоков Комиссии.

Экспертная площадка по созданию системы «регулятивных песочниц» подготовила доклад о применении «регулятивных песочниц» в ЕАЭС и выдвинула проект распоряжения «О разработке концепции применения специальных режимов («регулятивных песочниц») в рамках реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза». В нем описаны ключевые вызовы для реализации цифровой повестки (в том числе ограничения текущего процесса проработки инициатив и реализации проектов), цели, принципы и предлагаемый процесс применения специальных режимов, выгоды для заинтересованных сторон и интеграционные эффекты, приведен обзор альтернативных моделей с их преимуществами и недостатками, проанализированы кейсы возможного применения «регулятивных песочниц».<sup>14</sup>



<sup>13</sup> <https://www.altar.ru/tamdoc/17vr0012/>

<sup>14</sup> <https://docs.cntd.ru/document/551782135>

В настоящее время Комиссия стремится выполнить поручение о разработке совместно с правительствами государств-членов ЕАЭС проекта концепции применения специальных режимов..

Таким образом, необходимость внедрения специальных правовых режимов в Кыргызской Республике в определенном смысле предопределена участием Кабинета Министров страны в выработке коллективных решений в этой сфере на уровне ЕАЭС.

Внутри стран-членов ЕАЭС также идут активные процессы по использованию подхода «регулятивной песочницы». В Республике Беларусь, в 2018 году был принят декрет «О развитии цифровой экономики», в соответствии с которым был установлен специальный режим Парка высоких технологий, узаконивший майнинг и обращение криптовалют. Благодаря этому резиденты Парка могут беспрепятственно заниматься созданием криптобирж, торговлей криптовалютой и иных активов.

В 2021 году в Российской Федерации вступил в силу Федеральный Закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31 июля 2020 г. N 258-ФЗ. с открытым, по существу, перечнем сфер и областей деятельности, где может быть применена цифровая песочница. Закон позволяет создать в определенном регионе зону, в которой будет сделано исключение из общего правового регулирования. В этой территории компании в течение трех лет смогут тестировать свои продукты без лицензии и без риска нарушить существующий закон. В случае если инновация окажется безопасной и эффективной, эксперимент могут масштабировать на всю страну.

По состоянию на январь 2022 года экспериментальные правовые режимы одобрены в отношении 5 проектов: большегрузных беспилотных перевозок товаров в одной из областей РФ, экспериментов, связанных с беспилотными такси в отдельных городах, анализом эффективности препаратов на основе больших данных, дистанционной торговлей лекарствами, доставке грузов до 500 кг дронами.

# Рекомендации для Кыргызской Республики

Таким образом, необходимо учитывать уже, пусть небольшую, но наработанную, практику в банковской сфере Кыргызской Республики по специальным регулятивным режимам, растущую готовность к использованию инструмента «песочниц» для общих целей развития, а также вовлеченность Кыргызстана в разработку решений по подготовке предложений по регулятивным песочницам на площадках ЕАЭС.

Однако при подготовке конкретных проектов нормативных правовых актов следует с крайней осторожностью и предусмотрительностью рассчитать риски, принимая во внимание специфичность нормативно-правовой системы и социально-экономических реалий Кыргызской Республики. С учетом текущей ситуации, применимы следующие наблюдения и рекомендации.

**1. «Регуляторные песочницы» требуют высокого уровня подготовки и слаженной координации все участников.** Прежде всего они могут потребовать времени и уровня квалификации регуляторов, необходимые для определения планов тестирования и показателей производительности, оценки сложных инноваций и претендентов-новаторов в ходе проведения индивидуальных оценок.

**2. Необходимо четко определить ресурсы для контроля участников в каждой конкретной «песочнице».** Это потребует дополнительного персонала и временных обязательств, которые регулирующие органы, особенно в странах с такими ограниченными ресурсами, как в Кыргызстане, могут не обладать и могут быть иным образом заняты (или отвлекаться) от других основных обязанностей в качестве регулирующего органа. В некоторых странах в регулирующих органах учреждается штатный персонал, посвященный работе с «песочницей». Формирование специальной кросс-функциональной команды для «песочниц» особенно сложно в развивающихся странах, у которых много меньше финансовых и людских ресурсов.

**3. «Песочницы» призваны способствовать более открытому общению между регулируемыми органами и новаторами, что может производить взаимовыгодный опыт обучения.** Но у регулирующих органов может не хватать необходимого опыта такого взаимодействия, чтобы понять и оценить сложную природу инновации (особенно с учетом более низкого уровня сложности рынка Кыргызстана) и оставаться в курсе его быстрых темпов и внести изменения.

В идеале действия регулирующих органов должны учитывать цели регулирования с учетом и соблюдением правовых границ. Регулирующие органы, не обладающие достаточным потенциалом для полного понимания и оценки того, что может быть новым, сложным, прорывным нововведением, могут сопротивляться одобрению, уклоняться от выбора защиты от риска неудачи и личного воздействия путем сохранения статус-кво.

Другая крайность может заключаться в том, что слишком усердная программа поощрения инноваций может привести к чрезмерному дерегулированию с неоправданными рисками, вводимыми в систему тестирования, и приводящими к возможным сбоям. На окончательный успех «песочницы» могут повлиять самые разные непредусмотренные обстоятельства, которые при этом могут подрывать существующие условия и ограничения, нанести ущерб правовой системе.

**4. Хотя «песочницы» вызвали и вызывают значительный интерес и энтузиазм, они являются лишь одним из нескольких подходов к регулированию и не всегда являются оптимальным решением.**

Возможно, потребуется реформа нормативно-правовой базы для устранения негибкости и несовместимости регулирования, которые могут помешать эффективности и успеху «песочницы».

**5. Меньшие по размеру и менее развитые рынки, то есть рынки развивающихся стран, часто создают фундаментальные проблемы.**

К ним могут относиться ограниченные местные ресурсы (такие как доступность капитала и человеческих ресурсов), удаленность от ресурсов и недостаточные кадровые резервы, ограниченная инфраструктура и неоптимальные рыночные условия.

**6. Хозяйственная деятельность местных «песочниц» также ограничена внутренними границами и достижение достаточной экономии за счет масштаба для долгосрочной жизнеспособности может быть сложной задачей.** Такие риски снижают привлекательность инноваций и возможности для прямых местных и иностранных инвестиций. Кроме того, структура и регулирование, которые ограничивают транзакции физическими границами, могут задушить создание трансграничной деятельности и безграничный характер финансовых технологий, который способен обеспечить необходимую и выгодную экономию за счет масштаба.

**7. Необходимо стремление к снижению рисков:** участники «песочницы» несут ответственность за управление своими делами, такими как обеспечение достаточного финансирования, финансовых счетов в банках и финансовых учреждениях и получение доступа к данным. Эти задачи могут оказаться сложными для новаторов, включая тех, кто обслуживает или работает в Кыргызстане.

Кроме того, поскольку подробности соглашений об участии в «песочнице», как правило, не обнародуются и часто подпадают под действие соглашений о конфиденциальности, следует проявлять осторожность, чтобы не вызвать негативного общественного мнения. Это немаловажно с учетом общественного восприятия уровня и рисков коррупции. Участники, допущенные в песочницу, могут получить преимущества от особого статуса по сравнению с другими за счет смягчения правил и общения с регулирующим органом. Определенные кандидаты могут быть приняты в «песочницу» при неправомерном лоббировании, и вероятность таких действий полностью не исключена.

## Заключение

Успешность внедрения экспериментальных правовых режимов зависит от множества факторов. Имеющиеся обзоры по ограниченному опыту применения «песочниц»<sup>15</sup> содержат обобщенные выводы о том, что проблемы регуляторного потенциала в развивающихся странах имеют свои особенности.

Наибольшую выгоду «регуляторные песочницы» приносят для стран с развитой правовой системой, устоявшейся правовой культурой, традиционно партнерскими отношениями между контролирующими органами и бизнесом. В то же время, в тех странах, где эти факторы отличаются, «регуляторные песочницы» могут дать импульс к опережающему развитию. При этом необходимо учитывать уровень зрелости государственных институтов, призванных обеспечивать справедливую политику регулирования и ограничений, а также институтов гражданского общества в обеспечении общественного контроля за процессами реформ

При работе над проектами нормативных правовых актов о «регулятивной песочнице» в Кыргызстане следует обратить внимание имеющиеся особенности и риски, которые будут сопровождать как процессы разработки, рассмотрения и принятия соответствующих проектов, так и последующую их реализацию на практике.



<sup>15</sup> Wechsler, Michael and Perlman, Leon and Gurung, Nora, The State of Regulatory Sandboxes in Developing Countries (November 16, 2018). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3285938>



ГРАЖДАНСКАЯ ИНИЦИАТИВА  
ИНТЕРНЕТ ПОЛИТИКИ

[www.internetpolicy.kg](http://www.internetpolicy.kg)



ул. Рыскулова, 79-Б, 3 этаж, офис № 13



+996 312 54 04 40 / +996 770 700 300



[info@gipi.kg](mailto:info@gipi.kg)



[@internet\\_policy](https://www.instagram.com/internet_policy)