

«РЕГУЛЯТИВНЫЕ ПЕСОЧНИЦЫ» НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ УЗБЕКИСТАНА

Атаханов Баходир Алишерович

*председатель Национальной ассоциации инвестиционных
институтов (НАИИ), профессиональный медиатор, MBA*

За последние 7 лет в Узбекистане нормативная база финансовой сферы претерпела существенные изменения. Основной целью правовых реформ является гармонизация при содействии международных финансовых институтов законодательства с лучшей мировой практикой, приведение законов в соответствие с международными принципами и стандартами. К примеру, в ноябре 2019 года приняты новые законы «О банках и банковской деятельности» и «О Центральном банке Республики Узбекистан», в феврале 2021 года – закон «Об аудиторской деятельности», в ноябре 2021 года – закон «О страховой деятельности» взамен действовавших до этого одноимённых законов. В апреле 2022 года был подписан и вступил в силу Закон «О небанковских кредитных организациях и микрофинансовой деятельности», в связи с принятием которого утратили силу законы «О микрофинансировании», «О микрокредитных организациях» и «О частных банковских и финансовых институтах и гарантиях их деятельности».

Наблюдая за происходящими с 2017 года коренными преобразованиями публичного и частного права, складывается впечатление, что пересмотрены практически все принятые до этого законы и подзаконные акты (однако важнейший правовой документ после Конституции Узбекистана – Гражданский кодекс, принятый в середине 1990-х годов, подвергся лишь косметическим изменениям).

Тем не менее, реформы в правовой среде некоторых отраслей и секторов отстают от темпов технологического прогресса и инноваций, особенно в финансовой сфере. В этой связи, законодатели и правительство предусмотрели возможность применения специальных правовых режимов, именуемых «регуляторными песочницами», позволяющими на практике тестировать инновационные технологии, продукты, услуги или подходы, которые должным образом не упорядочены или не соответствуют (полностью либо частично) законодательству Узбекистана.

В частности, Закон РУз «О Центральном банке Республики Узбекистан» в апреле 2022 года дополнен нормами касательно применения «регуляторной песочницы» в области финансовых услуг [1]. Статья 67¹ этого Закона устанавливает, что специальный правовой режим в области финансовых услуг – это «специальное регулирование деятельности юридических лиц по апробации новых финансовых операций, технологий и услуг в ограниченной контролируемой среде (территория охвата, период

апробации, количество и (или) объём операций и услуг, количество потребителей и другие)». В октябре 2022 года вступил в силу порядок введения специального правового режима в сфере финансовых услуг, принятый Центральным банком. В декабре 2022 года регулятор банковской деятельности и других кредитных и платёжных организаций совместно с экспертами Международной финансовой корпорации (МФК) заверил, что основная цель «регуляторной песочницы» направлена на поддержку новых финансовых услуг с условием повышения конкуренции на финансовом рынке, защиты прав потребителей и обеспечения стабильности банковско-финансовой системы [2].

С мая по ноябрь 2023 года в Ташкенте проводился первый эксперимент в рамках «регуляторной песочницы» ЦБ по снятию гражданами наличных денежных средств в кассах сети супермаркетов Korzinka, принадлежащих компании «Anglesey Food». Оператор сервиса по приёму платежей «Uzraunet» стал вторым участником специального правового режима ЦБ с аналогичным проектом по выдаче наличных средств через агентскую сеть. Проект был реализован в период с 1 июня по 1 декабря 2023 года [3]. Результаты данных экспериментов Центральным банком и участниками «песочницы» официально не были обнародованы.

Однако, первым о начале практического внедрения «регуляторной песочницы» в финансовой сфере Узбекистана заявило созданное в 2017 году Национальное агентство перспективных проектов (НАПП), являющееся регулятором сферы оборота крипто-активов, а с 2023 года – рынков капитала и страхования, а также электронной коммерции. В апреле 2023 года Единый интегратор по созданию и поддержке государственных информационных систем «Uzinfocom» стал первым участником «регуляторные песочницы» с проектом по внедрению NFT-сертификатов на основе технологии «блокчейн» для имён в доменной зоне «.uz» [4]. Положение НАПП о порядке регистрации участников в Специальном режиме регулирования в сфере оборота крипто-активов действует с конца 2022 года, а в январе 2024 года вступило в силу Положение о порядке предоставления специального правового режима в сфере рынка капитала. Уже в феврале 2024 года было объявлено, что частный банк из Грузии «Bank of Georgia» стал первым участником «регуляторной песочницы» в сфере рынка капитала. При этом в опубликованном Реестре участников специального режима не указан срок действия режима в отношении «Bank of Georgia» [5].

Примечательно, что Министерство экономики и финансов Республики Корея также оказывает содействие Узбекистану в разработке пилотных проектов «регуляторной песочницы» для финансовых услуг с привлечением Корейского института развития (KDI) в рамках Программы обмена знаниями (Knowledge Sharing Program, KSP), рассчитанной на 2023–2024 годы [6].

Для Узбекистана «регуляторные песочницы» являются новшеством, и некоторые практики называют это очередным «хайпом» реформаторов Нового Узбекистана, учитывая распространение такого режима указом Президента РУз от 09.11.2022г. № УП-244 «О мерах по упрощению государственного регулирования предпринимательской деятельности» и на другие сферы (транспорт, логистика, промышленность, сельское хозяйство и строительство). В то же время, внедрение такого режима может вызывать у государственных органов и участников рынков различные опасения, в том числе в вопросе предоставления всем равных конкурентных условий. И вообще, учитывая, что Узбекистан и так значительно отстаёт от развитых стран по уровню внедрения финансовых инноваций, стоит ли овчинка выделки?

Специальные правовые режимы в финансовой сфере являются относительно новым мировым трендом и первое практическое внедрение в развитых государствах было менее 10 лет назад.

В 2013 году Государственное агентство финансовой защиты потребителей США (англ. Consumer Financial Protection Bureau, сокращённо – CFPB) разработало и приняло специальные правила (политика «No Action Letter», NAL), для продвижения финансовых инноваций, ориентированных на потребителя. NAL подразумевает отказ регулятора от оценки законности тех или иных операций, и следовательно, неприменение юридических действий, ограничивающих такие операции. Примерно тогда же финтех-офисы при себе открыли и другие государственные агентства США – Комиссия по ценным бумагам и биржам (англ. Securities and Exchange Commission, SEC), Комиссия по торговле товарными фьючерсами (англ. Commodity Futures Trading Commission, CFTC), Управление денежного контролёра Министерства финансов (ОСС), и Федеральная корпорация по страхованию депозитов (англ. Federal Deposit Insurance Corporation; FDIC).

Тем не менее, создание первой официальной «регуляторной песочницы» и распространение этой концепции по всему миру приписывают Великобритании, а именно Управлению по финансовому регулированию и надзору (англ. Financial Conduct Authority, сокращённо – FCA), которое объявило о создании специального правового режима в мае 2016 года [7]. Американское Бюро финансовой защиты потребителей в сентябре 2018 года стало вторым регулятором из развитой страны, предоставившим кредитным и фин-тех организациям доступ к «регуляторной песочнице» [8].

Британская FCA определяет «песочницу» (англ. sandbox) как «безопасное пространство» [имея в виду отсутствие регулятивных последствий], в котором предприниматели могут тестировать инновационные продукты, услуги, бизнес-модели и механизмы предоставления услуг (delivery mechanism), обеспечивая при этом должную защиту потребителей [9]. «Регуляторная песочница» является частью

инициативы британского регулятора финансового рынка (FCA’s «Project Innovate»), стартовавшей в октябре 2014 года и призванной содействовать FCA в поощрении новых продуктов в интересах потребителей и способствовать развитию конкуренции посредством подрывных инноваций (disruptive innovation).

Стремление быть первопроходцами в применении новейших финансовых технологий США и Великобританию обязывает вековое лидерство Нью-Йорка и Лондона в качестве глобальных финансовых центров. Однако, это не мешает другим государствам также внедрять «песочницы» на своих локальных рынках.

«Регуляторные песочницы» существуют сегодня более чем в 30 странах мира. К примеру, регулятор Республики Кореи при создании «песочницы» сделал основной упор на пилотирование робоэдвайзинга (англ. robo-advising — робо-советник) —онлайн-сервиса, по автоматическому составлению инвестиционного портфеля, основываясь на инвестиционных целях, сумме и сроках инвестирования. Регулятор Гонконга специализировал свою площадку «облегчённого регулирования» на дистанционное открытие банковского счёта, платежные платформы и мобильные кошельки, а Сингапура – на P2P-кредитовании и краудфандинге [10].

Уже существует несколько видов применения «песочницы» для технологической и регуляторной отработки инновационных решений в финтех отрасли – цифровые, регулятивные, отраслевые, зонтичные, квази-песочницы, корпоративные и др.

Регулятивная «песочница» была запущена Центральным банком России в 2018 году для проведения пилотирования в изолированной среде тех инновационных проектов, внедрение которых может потребовать изменения правового регулирования. В январе 2021 года вступил в силу Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» от 31.07.2020г. № 258. По состоянию на август 2023 года в Банк России представлены 86 финансовых сервисов для тестирования в рамках «песочницы» [11].

В июле 2018 года Центральному банку Казахстана были предоставлены полномочия по введению особого режима регулирования путём внесения соответствующий поправок в Закон «О Национальном Банке Республики Казахстан» [12]. Однако, на официальных веб-сайтах Центрального банка и Агентства по регулированию и развитию финансового рынка Казахстана не удалось найти информацию о проектах, реализуемых в рамках «регуляторной песочницы» и об участниках данного режима. В Концепции развития финансового сектора Республики Казахстан до 2030 года, утверждённой указом Президента республики от 26.09.2022г. № 1021, установлено, что будет проработан подход по созданию «единого окна» регуляторных песочниц для улучшения «пользовательского опыта»

и выстраивания универсальной процедуры по подаче заявок, отбору и прохождению процедур тестирования.

В январе 2019 более 70 национальных регуляторов финансового рынка, включая Комитет по регулированию финансовых услуг МФЦ “Астана” учредили международную “песочницу”, названной Глобальной сетью финансовых инноваций (англ. Global Financial Innovation Network, GFIN), для предоставления инновационным компаниям возможности сотрудничества с регулируемыми органами для масштабирования инновационных продуктов, услуг или бизнес-моделей в более чем одной юрисдикции. Деятельность GFIN контролируется Координационной группой (избирается каждые два года из числа членов GFIN), которая определяет общее направление, стратегию и годовую программу работы GFIN. В настоящее время Координационную группу возглавляет Британский регулятор FCA. GFIN также стремится стать платформой, объединяющей регуляторов финансовых услуг, и предоставляющей им возможность обмена опытом и подходами в вопросах применения инновационных продуктов. В январе 2019 года GFIN запустил пилотный проект трансграничного тестирования для изучения экспериментов в нескольких юрисдикциях в режиме реального времени. В нём приняли участие 17 регулирующих органов, всего было получено 44 заявки от фирм, при этом восемь фирм перешли к стадии разработки плана тестирования. Впоследствии в январе 2020 года GFIN опубликовал отчёт об извлеченных уроках, подробно описывающий достижения и проблемы пилотного проекта. В октябре 2020 года GFIN запустил свою первую официальную группу трансграничного тестирования «Когорта 1.0», в которой приняли участие 23 регулятора из восьми регионов. Всего было получено 38 заявок от фирм, заинтересованных в тестировании своих продуктов и идей, причём две фирмы успешно перенесли свои предложения на этап живого тестирования [13].

«Несмотря на высокий интерес к «регулятивным песочницам», сохраняется множество опасений, оговорок и даже подозрений», – заявил Дэн Куан — научный сотрудник Центра монетарных и финансовых альтернатив Исследовательского института Катона (США), старший советник McKinsey в своей статье «Несколько мыслей о регуляторных песочницах», опубликованной Стенфордским центром филантропии и гражданского общества в 2019 году [14].

Член правления Комиссии по ценным бумагам и биржам (SEC) г-жа Хестер Пирс заявила, что регулирующие органы, содействующие и внедряющие «песочницу», могут играть роль привратника (gatekeeper), который замедляет или даже останавливает финансовые инновации. Бывший глава Департамента финансовых услуг Нью-Йорка г-жа Мария Вулло летом 2018 года заявила: «Малыши играют в песочницах. Взрослые играют по правилам», отмечая, что компании, которые действительно

хотят добиться перемен и процветания в долгосрочной перспективе, осознают важность развития своих идей и защиты своих клиентов в рамках строгого государственного регулирования [15].

Дэн Куан отмечает, что «песочница» включает в себя не только тестирование и пилотирование, но также фокусируется на накоплении знаний и разработке политики, ориентированной на инновации. По его мнению, целенаправленная информационно-пропагандистская стратегия во многих отношениях является наиболее важным элементом «песочницы», поскольку регулятор благодаря обмену мнениями в рамках «песочницы» формирует лучшее представление о рынке и может принимать более взвешенные решения. Также, Государственное агентство по финансовой защите потребителей США (CFPB) благодаря «песочнице» может стать интеллектуальным лидером, устанавливая и продвигая политику облегчения доступа к данным о потребителях, внедрения машинного обучения и альтернативных данных для банковского адеррайтинга, а также политику предоставления безопасных гаваней для моделей выдачи кратковременных ссуд (авансовых платежей). Специальные правовые режимы должны быть направлены на устранение препятствий для финансовых продуктов, способствующих повышению благосостояния граждан. При этом обмен информацией и контроль за экспериментами являются важнейшими составляющим режима, чтобы регуляторы извлекли полезные опыт из «песочниц».

Согласно специальному отчёту группы учёных и экспертов в сфере финансовых технологий, подготовленному в 2019 году по заказу Уполномоченного по инклюзивному финансированию развития Генерального секретаря ООН (UNSGSA), «около четверти регулирующих органов запустили инициативы по песочнице без предварительной оценки реализуемости, спроса, потенциальных результатов или побочных эффектов». В отчёте делается вывод, что «регуляторные песочницы» не являются необходимостью и недостаточны для расширения финансовой доступности (англ. financial inclusion), при этом аналогичных результатов можно достичь с помощью других инструментов, включая подхода «тестируй и учись» для опробования новых идей в конкретных обстоятельствах в реальной среде (например, банковские агенты в Индонезии, Кении, Филиппинах, Руанде) или стратегии выжидания, которая позволяет неформально отслеживать новые тенденции, прежде чем осуществляется любое регуляторное вмешательство (например, P2P-кредитование, криптовалюты). По сравнению с этими подходами, «песочницы» регулирования являются более дорогостоящими и ресурсоёмкими [16].

Дэн Куан утверждает, что максимум, что может сделать «песочница» — это предоставить временное облегчение небольшому числу участников, в связи с чем, регуляторам следует воспользоваться экспериментами для

разработки долгосрочной политики, которая принесёт пользу всей экосистеме. «Регулирующие органы должны использовать «песочницы», чтобы идти в ногу с быстро развивающимися инновациями и способствовать рыночной конкуренции, не жертвуя при этом защитой потребителей. Настоящие инновационные регулирующие органы рассматривают «песочницы» как средство, а не цель, ...они используют информацию, полученную в «песочницах», для улучшения политики нормотворчества, надзора и правоприменения, чтобы от этого выиграл весь рынок», - заключает Дэн Куан.

«Регуляторная песочница» — это не панацея от всех проблем регулирования, вызванных инновациями, и не лучшее решение. Концепция регуляторной «песочницы» находится в начальной стадии развития и пока не существует международного стандарта или набора лучших практик, которым рекомендуется следовать.

Уполномоченный по инклюзивному финансированию развития Генерального секретаря ООН (UNSGSA) призывает правительства стран внимательно рассматривать вопрос о том, могут ли инновации, тестируемые в «песочнице», улучшить доступ к финансовым услугам и их использование бедными слоями населения. При рассмотрении регуляторной «песочницы» регулирующие органы должны чётко определить цели и проблемы, которые необходимо решить. Крайне важно вовлечь представителей отрасли и сферы на ранних стадиях процесса, чтобы узнать их точку зрения и обеспечить поддержку.

Учитывая вышеизложенное, для внедрения специальных правовых режимов в Узбекистане прежде всего необходимо принятия соответствующего закона, предоставляющего органам исполнительной власти право применять «регуляторные песочницы» и определяющего конкретные сектора и сегменты отраслей, как это уже предусмотрено для Центрального банка РУз. Согласно статье 15 Конституции Узбекистана, в республике признаётся безусловное верховенство Конституции и законов страны. В статье 11 Закона РУз «О нормативно-правовых актах» (от 20.04.2021 г. № ЗРУ-682) установлено, что в подзаконных актах не допускается установление норм по вопросам, подлежащим регулированию на уровне законодательных актов.

Для развития инновационных финансовых продуктов и услуг крайне необходимо международное сотрудничество регуляторов финансовой сферы, в том числе в рамках глобальной регуляторной песочницы – GFIN и Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO).

Поскольку согласно статье 67¹ Закона РУз «О Центральном банке Республики Узбекистан» специальный правовой режим в области финансовых услуг вводится Центральным банком путём утверждения порядка специального правового режима, необходимо дать чёткое законодательное определение понятию «финансовая услуга». Экономист

Департамента по вопросам стратегии, политики и анализа МВФ Ирена Асмундсон простым языком объясняет, что финансовая услуга представляет собой не сам финансовый товар (ипотечную ссуду на покупку дома, страховой полис на автомобиль и др), а процесс приобретения финансового товара. «Иными словами, это транзакция, требующаяся для получения финансового товара. Финансовый сектор охватывает множество различных видов транзакций в таких областях, как недвижимость, потребительские кредиты, банковская и страховая деятельность. Он также включает широкий спектр финансирования инвестиций, в том числе ценных бумаг... Значимость финансовых услуг для экономики и необходимость укрепления доверия между поставщиками и потребителями являются одними из оснований для государственного контроля за оказанием многих финансовых услуг. Этот контроль включает лицензирование, регулирование и надзор, с различиями между странами», – отмечает Асмундсон [17].

Кроме того, несмотря на прошедший 31 год со дня распада СССР, где банковская, страховая и телекоммуникационная система находились в государственной собственности, государство в лице Кабинета Министров и органов исполнительной власти продолжает доминировать во внутреннем финансовом рынке Узбекистана посредством владения контрольными пакетами акций крупнейших финансовых организаций, включая валютной, фондовой и товарных бирж. В этой связи, целесообразно, на примере Сбербанка России, задействовать финансовые организации с государственным участием для апробации различных инновационных продуктов и новейших финансовых технологий.

Список использованных источников:

1. <https://lex.uz/ru/docs/5972413>
2. https://cbu.uz/ru/press_center/news/778143/
3. https://cbu.uz/uz/press_center/news/1023573/?sphrase_id=197230,
https://cbu.uz/uz/press_center/news/1044024/?sphrase_id=197231
4. <https://napp.uz/ru/pages/special-regime-participants-registry>
5. <https://napp.uz/ru/pages/kapital-bozori-sohasidagi-maxsus-rejim-ishtirokchilari-reyestri>
6. <https://www.ksp.go.kr/english/pageView/info-eng/961>
7. <https://www.fca.org.uk/news/press-releases/financial-conduct-authority%E2%80%99s-regulatory-sandbox-opens-applications>
8. *CFPB Office of Innovation proposes “disclosure sandbox” for companies to test new ways to inform consumers | Consumer Financial Protection Bureau (consumerfinance.gov)*
9. <https://www.fca.org.uk/publication/research/regulatory-sandbox.pdf>
10. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2200001021>
11. https://www.cbr.ru/fintech/regulatory_sandbox/
12. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32539164
13. <https://www.thegfin.com/members#MembersMain>
14. <https://pacscenter.stanford.edu/a-few-thoughts-on-regulatory-sandboxes/>
15. https://www.dfs.ny.gov/reports_and_publications/statements_comments/st201807311
16. https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2020-09/UNSGSA_Report_2019_Final-compressed.pdf, https://www.unsgsa.org/sites/default/files/resources-files/2020-09/Fintech_Briefing_Paper_Regulatory_Sandboxes.pdf
17. <https://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2011/03/pdf/basics.pdf>