

Проблемы и вопросы теории государства и права, конституционного права

УДК 347.115
ББК Х404.011

DOI: 10.14529/law210308

СПЕЦИАЛЬНЫЕ И ЭКСПЕРИМЕНТАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ КАК СПОСОБ ПРЕОДОЛЕНИЯ БАРЬЕРОВ ВНЕДРЕНИЯ КОМПОНЕНТОВ ЦИФРОВОЙ ИНДУСТРИИ В ПРОМЫШЛЕННЫХ РЕГИОНАХ

Е. А. Громова

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Статья посвящена специальным режимам, способствующим преодолению барьеров, препятствующих внедрению компонентов цифровой индустрии (Индустрии 4.0) и их роли в развитии промышленных регионов. Анализируются отечественное и зарубежное законодательство, а также опыт внедрения компонентов цифровой индустрии (индустрии 4.0) отдельными странами, а также научные труды, посвященные данной тематике. Определены правовые барьеры, препятствующие внедрению компонентов цифровой индустрии, предложены способы их преодоления (применение специальных и экспериментальных правовых режимов), выявлены проблемы, связанные с содержанием таких режимов. Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования в целях повышения эффективности внедрения компонентов цифровой индустрии (Индустрии 4.0) и развития промышленных регионов.

Ключевые слова: *цифровая индустрия, компоненты цифровой индустрии, правовые барьеры, специальные правовые режимы, экспериментальные правовые режимы, промышленный регион.*

Термин «цифровая индустрия»¹ был введен в оборот в 2011 году в рамках инициативы, направленной на повышение конкурентоспособности немецкой промышленности за счет внедрения цифровых инноваций [13, с. 13].

Современные государства крайне заинтересованы в развитии отечественной цифровой индустрии, однако этому препятствует ряд правовых и административных барьеров, которые требуют скорейшего преодоления. Под правовыми барьерами понимаются объективно сложившиеся пробелы в правовом регулировании процессов внедрения компонентов Индустрии 4.0, устранение которых невозможно традиционными правовыми средствами и требует поиска таких моделей и режимов регулирования, которые бы учитывали специфику цифровой трансформации и предмет-

ные особенности компонентов Индустрии 4.0 [13, с. 14]. В свою очередь под административными барьерами ученые понимают установленные решениями государственных органов правила ведения определенной деятельности на рынке, соблюдение которых является обязательным условием ведения этой деятельности и которые вводят платежи за прохождение бюрократических процедур, причем, как правило, не поступающие в бюджет [1, с. 73].

Анализ отечественных и зарубежных научных трудов, а также иных источников позволил выявить следующие наиболее значимые барьеры, препятствующие внедрению компонентов цифровой индустрии: отставание права от стремительно развивающихся под влиянием цифровой трансформации общественных отношений; сложность определения предмета правового регулирования с учетом появления новых объектов регулирования, обусловленных процессами цифровизации; отсутствие разработанных юридических категорий и терминов, адекватно отра-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ и Челябинской области в рамках научного проекта № 20-411-740013 «Правовое регулирование внедрения и развития компонентов цифровой индустрии (Индустрии 4.0) в промышленном регионе».

жающих сущность новых или трансформирующихся объектов регулирования; появление новых рисков для человека и отсутствие правовых средств их минимизации; отсутствие благоприятной национальной юрисдикции и проблема обеспечения цифрового суверенитета.

В качестве административных барьеров, препятствующих внедрению компонентов цифровой индустрии, следует назвать: избыточное администрирование, несовершенство контрольно-надзорных и разрешительных функций органов власти, недостаточное качество предоставления государственных услуг. В этой связи государства стремятся вести политику, направленную на преодоление перечисленных барьеров. Как отмечает К. Шваб, именно от выбора государственной политики зависит способность конкретной страны или региона реализовать потенциал промышленной революции [15].

На выбор оптимального направления реализации государственной политики в области развития цифровой индустрии оказывают влияние следующие особенности промышленного производства. Так, его масштабность и вовлеченность большого числа ресурсов, в том числе и человеческих, требуют, как правило, значительных инвестиционных вложений и связаны с высокими финансовыми рисками. Это предопределило необходимость не только увеличения инвестиционных вложений в развитие промышленности, но и повышения качества правового регулирования внедрения цифровых технологий, разработки адекватных правовых условий развития цифровой индустрии, в том числе в промышленных регионах. Следует согласиться с учеными, полагающими, что создание конкурентоспособных цифровых технологий требует благоприятных правовых условий [4, с. 6].

Как правило, когда государство стремится достигнуть определенных целей в развитии отдельной области общественных отношений, оно применяет специальное, отличное от общего, регулирование [3, с. 9; 4, с. 120; 7, с. 83]. В случае, если речь идет о внедрении цифровых технологий и иных компонентов цифровой индустрии (Индустрии 4.0), государства применяют специальные и экспериментальные правовые режимы.

Специальные, особые и свободные экономические зоны как вид территорий со специальным режимом предпринимательской дея-

тельности известны во всем мире и зарекомендовали себя в качестве одного из эффективных инструментов привлечения инвестиций в национальную экономику. По данным статистики, в мире насчитывается более 5400 таких территорий в 147 странах.

Ученые отмечают значимость таких особых экономических зон как факторов эффективного регионального развития и создания территорий роста, узловых и вспомогательных регионов, полисов новой экономики [2, с. 70].

В экономической науке применяется такой термин, как «экономическое зонирование». Его сущность заключается в установлении формальных правил, которые выделяют некоторые области экономико-политического пространства – особые режимы ведения хозяйственной деятельности. Такие режимы, как правило, привязываются к конкретной территории (географическому пространству) с целью стимулирования экономического развития региона [6, с. 20].

«Успех» этих территорий со специальным режимом обусловлен преференциальными условиями осуществления предпринимательской деятельности, предоставляемыми резидентам (участникам) таких территорий в рамках данного режима. Как правило, это налоговые и таможенные льготы и преференции, предоставление земельного участка или иного недвижимого имущества, режима «одного окна» (one stop-shop). Перечисленные меры представляют собой комплекс правовых средств, составляющих специальный правовой режим, направленный на привлечение инвесторов в границы таких территорий. Более того, применение перечисленных мер направлено на снижение правовых и административных барьеров, препятствующих привлечению инвестиций в границы отдельных территорий.

Наиболее известным примером успешного создания и функционирования специальных экономических зон, несомненно, является Китай. Подъем китайской экономики (китайское экономическое чудо) обусловлен в том числе созданием специальных экономических зон в отдельных промышленных регионах Китая. Создание инновационных продуктов является основной целью создания и High-Tech Industrial Development Zones. На сегодняшний день в Китае успешно функционируют 54 таких зоны.

Вместе с тем в некоторых зарубежных странах данные инструменты пока что не доказали свою эффективность. Например, специальные экономические зоны Индии, созданные в рамках инициативы «Make in India» в целях трансформации Индии в глобальный промышленный «хаб» и привлечения иностранных инвестиций, не оправдали своих ожиданий [9, с. 331].

Аналогичным примером служит и Российская Федерация. Свободные и особые экономические зоны в России также не являются столь же эффективными как их зарубежные аналоги. Этот вывод был подтвержден результатами проверки особых экономических зон Счетной палатой РФ в 2018 и 2020 гг.

В отчете Счетной палаты РФ дана рекомендация о скорейшей разработке законодательства, определяющего единый механизм развития таких территорий. Поэтому разработан проект закона «О преференциальных режимах осуществления предпринимательской деятельности». В случае его принятия территории со специальным режимом экономической деятельности будут трансформированы в единый тип – специальную экономическую зону.

Однако отдельные российские ученые приходят к выводу о том, что очередная смена названия, а также упразднение большинства существующих территорий не будут означать повышения эффективности самого института. Наиболее верным представляется повышение качества правового регулирования существующих территорий со специальным режимом предпринимательской деятельности [11, с. 79].

Важно, что сейчас существуют особые экономические зоны, основной целью одной из которых является именно развитие инновационных технологий, другой – производство промышленной продукции. Речь идет об особых экономических зонах технико-внедренческого и промышленно-производственного типа. В границах этих зон резидентам предоставляются специальные меры поддержки, направленные на стимулирование именно указанных видов предпринимательской деятельности. В случае, если их реорганизуют в универсальную специальную экономическую зону, могут пострадать резиденты, поскольку в проекте закона пока ничего не сказано о специализированных преференциях в зависимости от развиваемого вида деятельности.

Считаем необходимым осуществить следующие действия. Во-первых, следует делать упор на выбор тех проектов, в рамках которых предполагается инвестирование в создание и внедрение цифровых технологий, позволивших бы повысить эффективность промышленного производства. Во-вторых, необходимо осуществлять отбор инвестиционных проектов с учетом возможности сформировать кластеры в границах упомянутых территорий. В границах таких территорий должны быть сформированы высокотехнологичные кластеры. Их создание будет способствовать повышению потенциала российской экономики. Кластерная политика формирует более 50 % мировых экономик. Именно поэтому, например, страны ЕС объединились в кластерную сеть в целях поддержки малого бизнеса и его выхода на новые международные рынки [14, с. 558].

Сегодня специальные, особые и свободные экономические зоны также начинают трансформироваться под влиянием цифровизации. Появляются цифровые или виртуальные особые экономические зоны. Они функционируют в Грузии, ОАЭ, Индии. Исследователи указанных институтов в других государствах отмечают положительный эффект от создания таких зон [12, с. 287]. Например, в результате применения данной меры в 2017 году выручка Индии от предоставления ИТ-сервисов составила 80 млрд. долл., из них 65 млрд. долл. пришлось на экспорт. Более того, по мнению экспертов, одна из наиболее успешных и старейших специальных экономических зон мира – зона Шэннон в Ирландии, равно как и Шэньженская зона Китая, может в дальнейшем частично перейти на «виртуальную» модель.

В России также обсуждается создание виртуальной особой экономической зоны как инструмента развития экспортно-ориентированных услуг хранения и обработки данных и облачных сервисов. По мнению экспертов, появление в России подобных виртуальных зон будет способствовать увеличению доли страны на мировом рынке услуг по хранению и обработке данных. Заметим, что в рамках таких зон резиденты могли бы создавать цифровые технологии, которые могли бы применяться в промышленности. В этой связи мы полагаем, что модель виртуальных особых экономических зон следует использовать не только для развития облачных технологий.

Отсутствие адекватной нормативно-правовой базы, регулирующей внедрение цифровых инноваций, является одним из ключевых барьеров развития указанных технологий. Стремясь преодолеть указанный барьер, зарубежные государства, такие как, Великобритания, Сингапур и Австралия, стали применять регуляторные механизмы, позволяющие «протестировать» цифровые инновации с учетом возможности применения регуляторных послаблений. Примером такого механизма выступают экспериментальные правовые режимы или регуляторные песочницы.

Регуляторные песочницы способны форсировать инновационное развитие в условиях государственного контроля деятельности участников экспериментального режима. Данные субъекты получают возможность осуществить это в «тепличных условиях», поскольку в ограниченный период времени к их предпринимательской детальной не будут применяться определенные требования действующего законодательства (например, лицензионные требования или требования о сертификации и аккредитации). Это в свою очередь позволяет им сократить финансовые и временные затраты, связанные, например, с получением разрешения на «запуск» и регистрацию нового сервиса.

Сферами применения регуляторных песочниц, как правило, выступают Финтех цифровые финансовые технологии. Это характерно, например, для Великобритании, Сингапура, Австралии, Индии и ОАЭ. Отдельные регуляторные песочницы Китая в свою очередь создаются в целях развития не только финтех-инноваций, но и рынка InsurTech (цифровых инноваций в области страхования).

Регуляторные песочницы России могут использоваться для тестирования инновационных сервисов или бизнес-моделей в сфере медицинской деятельности; проектирования, производства и эксплуатации транспортных средств; сельского хозяйства; финансового рынка; продажи товаров, работ, услуг дистанционным способом; архитектурно-строительного проектирования; предоставления государственных и муниципальных услуг и осуществление государственного контроля (надзора); промышленного производства.

Законодательством субъекта России может быть предусмотрено установление экспериментального правового режима. Данная норма

позволяет устанавливать указанные режимы региональными властями, что, на наш взгляд, может позитивно отразиться на развитии промышленных регионов. Это обусловлено тем, что данная возможность позволяет учитывать интересы и нужды отдельного региона.

Одним из трендов развития регуляторных песочниц сегодня выступает появление специализированных песочниц, целью которых является развитие промышленности или нескольких ее сегментов. Например, набирают популярность регуляторные песочницы, создаваемые для развития исключительно цифровых технологий в энергетическом секторе (так называемые «тематические песочницы»). Эксперты также считают, что тестирование технологий в сфере электроэнергетики лучше производить в рамках тематической песочницы, поскольку в рамках универсальных моделей регуляторных песочниц сложно учесть особенности энергетической промышленности.

Необходимость создания регуляторных песочниц в данном секторе промышленности обусловлена рядом причин. Во-первых, законодательство об электроэнергетике во многих странах принято, как правило, еще в XX веке и значительно «отстает» от современного уровня развития экономических отношений. Во-вторых, потребность в использовании «песочниц» связана с новыми вызовами промышленности в сфере энергетики – необходимостью снижения воздействия на окружающую среду, создания устойчивых энергетических систем и др.

Песочницы в сфере энергетической (электроэнергетической) промышленности функционируют в отдельных промышленных регионах Сингапура, Италии, Австрии, Голландии, Германии и Австралии.

Вместе с тем для успешного применения той или иной правовой модели необходимо, чтобы она отвечала не только интересам субъектов предпринимательской деятельности. Следует обратить внимание на ту важную роль, которую играют потребители в тестировании цифровых инноваций. Значимость их участия в экспериментальном правовом режиме обусловлена тем, что тестирование инновационного продукта происходит в условиях реального рынка. «Обратная связь» от потребителей необыкновенно важна, поскольку именно от их реакции будет зависеть даль-

нейшая судьба цифровой инновации (сервиса или продукта).

В этой связи регуляторам следует избегать рисков дискриминации других игроков данного рынка и нарушений прав потребителей. Это особенно важно с учетом того факта, что некоторыми зарубежными государствами регуляторные песочницы рассматриваются как «завуалированная попытка обойти законы о защите потребителей, а применение таких инструментов способствует легализации (отмыванию) денежных средств, полученных преступным путем» [10, с. 331].

В большинстве стран потенциальные потребители и (или) контрагенты должны быть в обязательном порядке уведомлены о том, что они вступают в правоотношения с участником экспериментального режима. В некоторых случаях он должен нести повышенную ответственность за причиненный вред и выплатить соответствующие компенсации.

Однако в отдельных странах законодательство не столь совершенно. Так, в Федеральном законе «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» практически отсутствуют «работающие» нормы о защите прав потребителей. Хотя данные меры и определены в тексте закона, их применение отводится на усмотрение участников экспериментального правового режима. Например, в ч. 3 ст. 5 закона указывается на то, что программа экспериментального правового режима может предусматривать требование к субъекту такого режима о необходимости страхования его гражданской ответственности за причинение вреда при реализации экспериментального правового режима. Таким образом, по сути, российская модель регуляторной песочницы не обеспечивает защиту прав указанных субъектов, поскольку нормы, предусматривающие защитные меры, носят диспозитивный характер.

В этой связи мы считаем необходимым совершенствовать законодательство о регуляторных песочницах, в том числе в части защиты прав потребителей. В частности предлагается детально проработать на уровне национального законодательства защитные механизмы, способные реальным образом обеспечить соблюдение прав потребителей как участников эксперимента. В первую очередь следует включить в нормы национального законодательства положения о страховании

ответственности участников эксперимента и о компенсациях в случае причинения вреда.

Таким образом, рассмотренные в рамках данной статьи специальные и экспериментальные режимы способствуют преодолению правовых и административных барьеров внедрения компонентов цифровой индустрии. Кроме того, содержание данных режимов, а также особенности их установления, могут оказать позитивное влияние на развитие промышленных и иных регионов Российской Федерации.

Литература

1. Аузан, А. А. Административные барьеры в экономике: задачи деблокирования / А. А. Аузан, П. В. Крючкова // Вопросы экономики. – 2001. – № 5. – С. 73–88.
2. Гареев, Т. Р. Экономическое зонирование: классические и институциональные аспекты развития (на примере ОЭЗ в Калининградской области) / Т. Р. Гареев // Terra Economicus. – 2009. – № 6. – С. 70–75.
3. Ершова, И. В. Режим повышенной готовности в системе правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности / И. В. Ершова, А. В. Петраков // Lex Russica. – 2020. – № 9 (166). – С. 9–20.
4. Иншакова, А. О. Право и информационно-технологические преобразования общественных отношений в условиях Индустрии 4.0 / А. О. Иншакова // Legal Concept-правовой концепт. – 2019. – № 4. – С. 6–17.
5. Конева, Н. С. Правовой режим персональных данных спортсмена и этика цифровых технологий / Н. С. Конева // Человек. Спорт. Медицина. – 2020. – Т. 20. – № S2. – С. 120–125.
6. Маслихина, В. Ю. Особые экономические зоны как инструмент территориального развития / В. Ю. Маслихина // Экономика и право. – 2016. – № 3 (61). – С. 20–25.
7. Подшивалов, Т. П. Blockchain и регистрация прав на недвижимость / Т. П. Подшивалов // SMART LAW FOR SMART INDUSTRY: сборник научных статей / под ред. Е. В. Титовой, Т. П. Подшивалова. – М.: РГ-Пресс, 2020. – С. 83–87.
8. Русман, Г. С. Цифровая информация как содержательный элемент компонентов цифровой индустрии с позиции права (на примере кибербезопасности) / Г. С. Русман, В. С. Родионов // Проблемы права. – 2020. – № 5 (79). – С. 100–105.

9. Alkon M. Do Special Economic Zones Induce Developmental Spillovers? Evidence from India's States / M. Alkon // *World Development*. 2018. No 107. Pp. 396–342.

10. Bromberg, L. Fintech Sandboxes: Achieving a Balance between Regulation and Innovation / L. Bromberg // *Journal of Banking and Finance Law and Practice*. 2017. No 28 (4). Pp. 331–337.

11. Gromova, E. The Free Economic Zone of the Republic of Crimea and the Federal City of Sevastopol / E. Gromova // *Russian Law Journal*. 2018. No 6 (3). Pp. 79–87.

12. Development of Free Zones in United

Arab Emirates / Sh. Hazem, Yang Qi, Shayah // *International Review of Research in Emerging Markets and the Global Economy*. 2015. No 1. Pp. 287–290.

13. Kagermann, H. Industrie 4.0: Mit dem Internet der Dinge auf dem Weg zur 4. Industriellen Revolution / H. Kagermann, W. Lukas and W. Wahlster // *VDI*. 2011. No 13. Pp. 13–21.

14. Lehmann, E. Public cluster policy and performance / E. Lehmann, M. Menter // *The Journal of Technology Transfer*. 2018. No 43 (2). Pp. 558–564.

15. Schwab, K. *The Fourth Industrial Revolution* (Geneva: World Economic Forum, 2016).

Громова Елизавета Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: gromovaea@susu.ru.

Статья поступила в редакцию 13 мая 2021 г.

DOI: 10.14529/law210308

SPECIAL AND EXPERIMENTAL REGIMES AS A WAY TO OVERCOME LEGAL BARRIERS OF IMPLEMENTATION OF COMPONENTS OF THE DIGITAL INDUSTRY IN INDUSTRIAL REGIONS

E. A. Gromova

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The article is devoted to special regimes that help to overcome barriers that prevent the introduction of components of the digital industry (Industry 4.0) and their role in the development of industrial regions. The article analyzes domestic and foreign legislation, as well as the experience of implementing the components of the digital industry (Industry 4.0) by individual countries, as well as scientific works on this topic. The legal barriers that prevent the introduction of digital industry components are identified, the ways to overcome them (the use of special and experimental legal regimes) are proposed, and the problems related to the content of such regimes are identified. Proposals have been formulated to improve legal regulation in order to increase the efficiency of the implementation of components of the digital industry (Industry 4.0) and the development of industrial regions.

Keywords: *digital industry, components of the digital industry, legal barriers, special legal regime, experimental legal regime, industrial region.*

References

1. Auzan A. A., Krůčková P. V. [Administrative barriers in the economy: problems of deblocking]. *Voprosy ekonomiki [Economic issues]*. 2001, no. 5, pp. 73–88. (in Russ.)

2. Gareev T. R. [Economic zoning: classical and institutional aspects of development (on the example of the SEZ in the Kaliningrad region)]. *Terra Economicus*, 2009, no. 6, pp. 70–75. (in Russ.)

3. Eršova I. V., Petrakov A. V. [High-alert mode in the system of legal regimes for conducting business activities]. *Lex Russica*, 2020, no. 9 (166), pp. 9–20. (in Russ.)

4. Inšakova A. O. [Law and information and technological transformations of public relations in the conditions of industry 4.0]. *Legal Concept-pravovoj concept [Legal Concept-legal concept]*, 2019, no. 4, pp. 6–17. (in Russ.)

5. Koneva N. S. [Legal regime of personal data of an athlete and ethics of digital technologies]. *Čelovek. Sport. Medicina [Person. Sport. Medicine]*, 2020, Vol. 20, no. S2, pp. 120–125. (in Russ.)

6. Maslihina V. Ū. [Special economic zones as an instrument of territorial development]. *Ėkonomika i pravo [Economics and Law]*, 2016, no. 3 (61), pp. 20–25. (in Russ.)

7. Podšivalov T. P. [Blockchain and registration of real estate rights]. *SMART LAW FOR SMART INDUSTRY: sbornik naučnyh statej [SMART LAB FOR SMART INDUSTRY: collection of scientific articles]*. Moscow, 2020, pp. 83–87. (in Russ.)

8. Rusman G. S., Rodionov V. S. [Digital information as a content element of the components of the digital industry from the perspective of law (on the example of cybersecurity)]. *Problemy prava [Problems of Law]*, 2020, no. 5 (79), pp. 100–105. (in Russ.)

Elizaveta Aleksandrovna Gromova – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of Business, Competition and Ecological Law Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: gromovaea@susu.ru.

Received 13 May 2021.

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ

Громова, Е. А. Специальные и экспериментальные режимы как способ преодоления барьеров внедрения компонентов цифровой индустрии в промышленных регионах / Е. А. Громова // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2021. – Т. 21, № 3. – С. 48–54. DOI: 10.14529/law210308.

FOR CITATION

Gromova E. A. Special and experimental regimes as a way to overcome legal barriers of implementation of components of the digital industry in industrial regions. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Law*, 2021, vol. 21, no. 3, pp. 48–54. (in Russ.) DOI: 10.14529/law210308.