



**Елена Николаевна
ПАСТУШЕНКО,**

профессор кафедры
финансового, банковского и
таможенного права имени
профессора Нины Ивановны
Химичевой Саратовской
государственной
юридической академии,
доктор юридических наук,
профессор
past_en@mail.ru
410056, Россия, г. Саратов,
ул. Чернышевского, д. 104,
корп. 1, ауд. 206, 207

ФОРМИРОВАНИЕ ДОВЕРИТЕЛЬНОЙ СРЕДЫ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ КАК АКТУАЛЬНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ¹

Аннотация. Настоящая статья посвящена исследованию вопросов, связанных с формированием доверительной среды на финансовом рынке в условиях цифровой экономики. Автор приходит к выводу, что защита прав потребителей финансовых услуг, в том числе финансовых услуг, оказываемых в цифровом формате, требует формирования доверительной среды на финансовом рынке. Это предполагает сочетание мер государственного регулирования уполномоченных субъектов, включая Центральный банк РФ, и саморегулирования со стороны финансовых организаций. Развитие банковского законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о трансформации правосубъектности Центрального банка РФ и расширении полномочий по изданию им программных правовых актов в области повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации. Этим обусловлено применение системного подхода и внесение предложения о закреплении на уровне федерального закона полномочий Банка России по изданию программных правовых актов в сфере финансовых технологий.

Ключевые слова: финансовый рынок, Центральный банк Российской Федерации, цифровая экономика, доверительная среда, защита прав, потребители финансовых услуг.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.148-153

E. N. PASTUSHENKO,

Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law
named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov
State Law Academy, Dr. Sci. (Law), Professor
past_en@mail.ru

410056, Russia, Saratov, ul. Chernyshevsky, 104, corp. 1, aud. 206, 207

CREATION OF A TRUSTING ENVIRONMENT IN THE FINANCIAL MARKET AS AN ACTUAL DIRECTION OF FINANCIAL AND LEGAL POLICY IN THE DIGITAL ECONOMY

Abstract. This article is devoted to the study of issues related to the formation of a trusting environment in the financial market in the digital economy. The author concludes that the protection of the rights of consumers of finan-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16102.

cial services, including financial services provided in digital format, requires the formation of a trusting environment in the financial market. This involves a combination of government regulation of authorized entities, including the Central Bank of the Russian Federation, and self-regulation by financial organizations. The development of banking legislation and law enforcement practice testifies to the transformation of the legal personality of the Central Bank of the Russian Federation and the expansion of its authority to issue programmatic legal acts in the field of increasing the availability of financial services in the Russian Federation. This is due to the application of a systematic approach and the proposal to secure at the federal law level the powers of the Bank of Russia to issue program legal acts in the field of financial technologies.

Keywords: financial market, Bank of Russia, Central Bank of the Russian Federation, digital economy, trust environment, protection of rights, consumers of financial services.

Современные реалии социально-экономической и политико-правовой жизни Российского государства свидетельствуют об активном развитии форм и методов финансовой деятельности. Касается это и финансового рынка, на котором бурно развивается предложение финансовыми организациями финансовых услуг в цифровом формате. Данная ситуация требует защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг как наиболее слабой стороны в финансовых правоотношениях.

Центральный банк РФ как мегарегулятор финансового рынка предпринимает инициативные действия в данном направлении, что заслуживает одобрения и подчеркивает необходимость законодательного закрепления положительно зарекомендовавших себя практик реализации компетенции Банком России. Изложенное показывает востребованность исследования заявленной проблематики с научно-теоретической и практической точек зрения.

В науке финансового права направление защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг справедливо характеризуют как актуальное направление финансово-правовой политики в современных условиях, подчеркивая формирование правосубъектности Банка России как органа по защите прав потребителей финансовых услуг². При этом для отраслевых юридических наук имеют значение выводы общей теории права о формировании правосубъектности виртуального субъекта права³, в том числе о действиях его в соответствии с требованиями режима законности и должного уровня правопорядка⁴.

² См.: Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право : учебник для магистров. М. : Проспект, 2016. С. 430—443.

³ См.: Солдаткина О. Л. Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты // Государство и право. 2019. № 12. С. 113—123.

⁴ См.: Свинин Е. В. Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. 2019. № 2. С. 5—12.



Совершенствование банковского законодательства отражает тенденции развития публично-правовой компетенции Центрального банка РФ на финансовом рынке. Речь идет о Федеральном законе от 03.04.2020 № 106-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части особенностей изменения условий кредитного договора, договора займа».

В указанном Федеральном законе получили закрепление полномочия Банка России по осуществлению деятельности по повышению финансовой грамотности и обеспечению доступности финансовых услуг, включая полномочие принятия раз в три года стратегии повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации.

Ранее Банком России была издана Стратегия повышения финансовой доступности на период 2018—2020 годов как программный правовой акт в рамках полномочий регулятора на финансовом рынке, включающая детализацию положений Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016—2018 годов, издаваемых Банком России в силу положений Закона о Банке России, принятых в июле 2013 г. при наделении Банка России статусом мегарегулятора финансового рынка⁵.

Данная тенденция трансформации правосубъектности Центрального банка РФ позволяет сформулировать предложение о закреплении на законодательном уровне полномочий Центрального банка РФ по изданию и такого программного правового акта, как Основные направления развития финансовых технологий. Дело в том, что в начале 2018 г. Банком России были изданы Основные направления развития финансовых технологий на период 2018—2020 годов, которые размещены на официальном сайте Банка России.

Указанное предложение представляется актуальным в рамках обсуждения проекта федерального закона № 922869-7 «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации», согласно которому правила проведения экспериментального правового режима предлагается определять в программе экспериментального правового режима, утверждаемой Правительством РФ, а по направлению финансовых рынков — Центральным банком РФ.

Программные правовые акты Центрального банка РФ подлежат реализации путем издания Банком России иных правовых актов, к которым следует отнести нормативные, правоприменительные, интерпретационные (акты толкования), договорные акты Банка России. Поэтому представляется возможным сделать вывод о том, что формирование финансово-правовой политики Банка России по обеспечению условий для создания доверительной среды на финансовом рынке происходит путем издания им программных правовых актов, правоприменительных правовых актов, интерпретационных правовых актов, договорных правовых актов.

⁵ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СПС «КонсультантПлюс».

Банк России уделяет пристальное внимание последовательной оптимизации своей нормотворческой функции с учетом современных концепций совершенствования контрольно-надзорной практики уполномоченных субъектов. В феврале 2020 г. председатель Банка России Э. С. Набиуллина на встрече с банковским сообществом заявила о переходе регулятора от установления регуляторных требований путем фиксирования индивидуальных сроков вступления в силу нормативных актов к пакетному принципу — заблаговременному извещению субъектов финансового рынка о вступлении в силу нормативных актов Банка России дважды в год — в апреле и октябре⁶. Указанная позиция регулятора заслуживает поддержки.

В 2019 г. Центральный банк РФ обратил внимание банковских ассоциаций на развитие саморегулирования в сфере формирования доверительной среды на финансовом рынке и защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, в том числе цифровых финансовых услуг. К сожалению, необходимая практика со стороны банковских ассоциаций не сложилась. Навязывание финансовых услуг, незаконные комиссии, иные недобросовестные практики не были пресечены.

По этому поводу председатель Банка России Э. С. Набиуллина заявила, что если саморегулирование в банковском секторе по пресечению недобросовестных практик и навязыванию финансовых продуктов потребителям финансовых услуг не дает результата, то необходимо введение государственного регулирования по этому вопросу и принятие федерального закона о наделении Банка России полномочиями по изданию нормативных актов в данной сфере общественных отношений⁷. Обозначенное мнение свидетельствует о том, что общественные отношения вызрели настолько, что требуют законодательного наделения Банка России полномочиями по изданию нормативных актов как специального основания реализации нормотворческой функции Банка России.

На искоренение навязывания дополнительных услуг на финансовом рынке направлен внесенный Правительством РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проект федерального закона № 942236-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О потребительском кредите (займе)”»⁸.

На формирование правомерного добросовестного поведения финансовых организаций направлено информационное письмо Банка России от 24.03.2020 № ИН-01-59/27 «О рекомендациях по предотвращению недобросовестных практик при предложении и реализации финансовых инструментов и услуг», размещенное на официальном сайте Банка России. В указанном интерпретационном акте Банка России обращено внимание финансовых организаций (кредитных организаций и некредитных финансовых организаций) на актуальность лишения премий сотрудников финансовых организаций за введение в заблуждение потребителей как средства политики материального и нематериального вознаграждения, что-

⁶ См.: Центробанк намерен заранее предупреждать банки об ужесточении регулирования // URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10917236> (дата обращения: 15.02.2020).

⁷ URL: <https://www.asros.ru/news/asros/more-than-540-people-participated-in-the-meeting-with-the-leadership-of-the-bank-of-russia-organized> (дата обращения: 15.02.2020).

⁸ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/942236-7> (дата обращения: 15.04.2020).



бы ориентировать сотрудников на повышение качества, а не количества продаж финансовых инструментов и услуг⁹.

В указанном аспекте следует обратить внимание на то обстоятельство, что банковское сообщество ставит вопросы участия в нормотворческой деятельности Банка России, в том числе по вопросам паспортизации банковских продуктов¹⁰. Думается, что взаимодействие Банка России и банковских ассоциаций по обозначенным проблемам формирования доверительной среды на финансовом рынке окажет позитивное влияние на повышение финансовой грамотности потребителей финансовых услуг и защиту их прав и законных интересов. Еще в 2017 г. Банк России заявил о приоритете в поведенческом надзоре за финансовыми организациями на финансовом рынке, чтобы инвестиционное страхование жизни не путали с банковскими вкладами¹¹.

Реализация нормотворческой функции Банка России в сфере формирования доверительной среды требует его активного подхода к заблаговременному изданию нормативных актов, которые необходимо издать в силу специального федерального закона как специального основания нормотворческой функции Банка России. Так, Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступил в силу с 01.01.2020.

Между тем указание Банка России № 5395-У «О порядке и сроках составления и представления в Банк России отчетов операторами инвестиционных платформ и составе включаемых в них сведений» было подготовлено Банком России только 29.01.2020 и направлено в Министерство юстиции РФ для регистрации. Регистрация в Минюсте России состоялась 23.04.2020 № 58196. Указанный нормативный акт Банка России официально опубликован на официальном сайте Банка России 30.04.2020.

Следует заметить, что вступает в силу данный нормативный акт Банка России с 01.10.2020 и время для его изучения и внедрения субъектами финансового рынка имеется. Но коллизия с вступлением в силу Федерального закона № 259-ФЗ, на наш взгляд, остается, что весьма нежелательно для качества реализации нормотворческой функции Банка России по формированию доверительной среды на финансовом рынке.

В заключение следует сделать вывод, что защита прав потребителей финансовых услуг, в том числе финансовых услуг, оказываемых в цифровом формате, требует формирования доверительной среды на финансовом рынке. Это

⁹ См.: Банк России рекомендует лишать премии сотрудников финансовых организаций за введение в заблуждение потребителей // URL: www.cbr.ru/press/event (дата обращения: 13.04.2020).

¹⁰ См.: Совет Ассоциации банков России обсудил вопросы паспортизации банковских продуктов и саморегулирование // URL: www.asros.ru/news/asros/the-conneil-of-the-association-of-banks-of-russia-discussed-the-issues-of-certification-of-banking-p (дата обращения: 12.03.2020).

¹¹ См.: ЦБ проследит, чтобы инвестиционное страхование жизни не путали с банковскими вкладами // URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=9792080> (дата обращения: 07.06.2017).

предполагает сочетание мер государственного регулирования уполномоченных субъектов, включая Центральный банк РФ, и саморегулирования со стороны финансовых организаций.

Развитие банковского законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о трансформации правосубъектности Центрального банка РФ и расширении полномочий по изданию им программных правовых актов в области повышения доступности финансовых услуг в Российской Федерации. Этим обусловлено применение системного подхода и внесение предложения о закреплении на уровне федерального закона полномочий Банка России по изданию программных правовых актов в сфере финансовых технологий.

Программные правовые акты Банка России влияют на издание им нормативных, правоприменительных, интерпретационных, договорных актов, которые оказывают позитивное воздействие на формирование правомерного и добросовестного поведения финансовых организаций на финансовом рынке, что создает предпосылки для соблюдения режима законности и должного уровня правопорядка как актуальной задачи финансово-правовой политики и правовой политики Российского государства в целом.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банк России рекомендует лишать премии сотрудников финансовых организаций за введение в заблуждение потребителей // URL: www.cbr.ru/press/event (дата обращения: 13.04.2020).
2. *Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г.* Публичное банковское право : учебник для магистров. — М. : Проспект, 2016. С. 430—443.
3. *Свинин Е. В.* Теоретико-методологические вопросы разработки понятийного ряда абстракции «правопорядок» // Государство и право. — 2019. — № 2. — С. 5—12.
4. Совет Ассоциации банков России обсудил вопросы паспортизации банковских продуктов и саморегулирование // URL: www.asros.ru/news/asros/the-conneil-of-the-association-of-banks-of-russia-discussed-the-issues-of-certification-of-banking-p (дата обращения: 12.03.2020).
5. *Солдаткина О. Л.* Цифровое право: особенности цифровой среды и субъекты // Государство и право. — 2019. — № 12. — С. 113—123.
6. ЦБ проследит, чтобы инвестиционное страхование жизни не путали с банковскими вкладами // URL: <http://www.banki.ru/news/lenta/?id=9792080> (дата обращения: 07.06.2017).
7. Центробанк намерен заранее предупреждать банки об ужесточении регулирования // URL: <https://www.banki.ru/news/lenta/?id=10917236> (дата обращения: 15.02.2020).

