

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА И БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.045-051

К. Б. Раздорожный*

Банк России как регулятор на рынке финансовых технологий

Аннотация. Статья посвящена изучению правового статуса Банка России на рынке новых финансовых технологий. Установлено, что Центральный банк Российской Федерации в законодательстве последовательно наделяется полномочиями по регулированию, контролю и надзору за деятельностью операторов инвестиционных, финансовых платформ, операторов обмена цифровых финансовых активов, а также информационных платформ, в рамках которых осуществляется выпуск цифровых финансовых активов. Вместе с тем автором был сделан вывод о недостаточности принимаемых мер для комплексного развития данной индустрии. В этой связи были сформулированы предложения о наделении Банка России полномочиями по регулированию, контролю и надзору за деятельностью, непосредственно связанной с выпуском и обращением криптовалют (цифровых валют). Было выявлено отсутствие необходимой правовой основы для выпуска и обращения национальной цифровой валюты, которую предлагается рассматривать в качестве электронных денежных средств, оператором которых выступает Банк России. Был также сделан вывод о необходимости сочетания как общих способов финансово-правового регулирования отношений, связанных с развитием новых финансовых технологий, так и специальных, предусматривающих применение экспериментальных правовых режимов.

Ключевые слова: Банк России; финансовые технологии; финансовое право; цифровые валюты; криптовалюты; цифровые финансовые активы; регулятивная песочница; департамент финансовых технологий; инвестиционные платформы; информационные платформы; финтех.

Для цитирования: Раздорожный К. Б. Банк России как регулятор на рынке финансовых технологий // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 3. — С. 45–51. — DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.045-051.

© Раздорожный К. Б., 2021

* Раздорожный Константин Борисович, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
mr.constantiner@list.ru

The Bank of Russia as a Regulator in the Market of Financial Technologies

Konstantin B. Razdorozhnyy, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
mr.constantiner@list.ru

Abstract. The paper is devoted to the study of the legal status of the Bank of Russia in the market of financial technologies. The author highlights that the Central Bank of the Russian Federation is consistently given powers to regulate, control and supervise the activities of operators of investment, financial platforms, digital financial asset exchange operators, as well as information platforms issuing digital financial assets. At the same time, the author concludes that measures taken for the integrated development of this industry are insufficient. In this regard, the author proposes to give the Bank of Russia powers to regulate, control and supervise activities directly associated with the issuance and circulation of cryptocurrencies (digital currencies). The study reveals the lack of the legal framework necessary for the issuance and circulation of the national digital currency that is proposed to be considered as electronic funds, with the Bank of Russia acting as an electronic funds operator. The author also concludes that there is a need to combine both general ways of financial and legal regulation of relations associated with the development of new financial technologies and specific ones providing for the application of experimental legal regimes.

Keywords: Bank of Russia; financial technologies; financial law; digital currencies; cryptocurrencies; digital financial assets; regulatory sandbox; financial department technologies; investment platforms; information platforms; fintech.

Cite as: Razdorozhnyy KB. Bank Rossii kak regulyator na rynke finansovykh tekhnologiy [The Bank of Russia as a Regulator in the Market of Financial Technologies]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2021;16(3):45-51. DOI: 10.17803/1994-1471.2021.124.3.045-051 (In Russ., abstract in Eng.).

Финансовый рынок представляет собой целостное динамичное явление, подверженное регулярным изменениям и часто выступающее областью применения инновационных технологий. Развитие цифровой экономики существенно повлияло на общественные отношения, складывающиеся на финансовых рынках. В настоящее время во всем мире распространяются новые финансовые технологии, развивается рынок FinTech (от англ. Financial technology), который представляет собой смежную отрасль, сформировавшуюся благодаря синергии финансового сектора и индустрии информационных технологий (IT-сектора)¹. В то же время отсутствует единая позиция относи-

тельно определения финансовых технологий. В соответствии с информацией, размещенной на официальном сайте Банка России, финансовые технологии представляют собой определенный способ предоставления финансовых услуг, предусматривающий использование инновационных технологий, таких как BigData, искусственный интеллект, облачные технологии, блокчейн и др.² С. С. Тропская считает, что данный термин включает в себя как минимум три элемента: непосредственно информационные платформы и технологии, применяемые в финансовом секторе; инновационные финансовые услуги; субъекты предпринимательской деятельности, оказывающие такие услуги³.

¹ См.: Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / К. Т. Анисина, Б. Г. Бадмаев, И. В. Бит-Шабо [и др.] ; под ред. И. А. Цинделиани. М. : Проспект, 2019. Гл. 16.

² Банк России. Развитие финансовых технологий // URL: <https://www.cbr.ru/fintech/> (дата обращения: 10.10.2020).

³ Тропская С. С. Финансовый рынок в условиях развития цифровой экономики (финансово-правовой аспект) // Финансовое право. 2018. № 8. С. 28–33.

Имеется также определение рынка FinTech как сложной системы, объединяющей секторы новых технологий и финансовых услуг, стартапы и соответствующую инфраструктуру⁴. Таким образом, следует согласиться с мнением о том, что FinTech можно рассматривать, с одной стороны, как инновационные методы и способы оказания финансовых услуг, а с другой стороны, как отрасль экономики, представленную предприятиями, предоставляющими соответствующий сервис⁵.

Качественное преобразование экономических отношений в финансовом секторе неизбежно влечет за собой пересмотр полномочий регулятора на финансовых рынках, которому в условиях формирования цифровой экономики в Российской Федерации также отводится ключевая роль. Известно, что с 2013 г. Центральный банк Российской Федерации осуществляет полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков. В соответствии с п. 55 Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 г.⁶ Банк России выступает в качестве одного из субъектов, согласованные действия которых обеспечивают реализацию обозначенной Стратегии.

На сегодняшний момент принят ряд федеральных законов, заложивших правовую основу для регулирования сферы финансовых технологий и закрепивших широкий спектр полномочий Банка России в данной области. В соответствии с Федеральным законом от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием

инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ Банк России регулирует деятельность по организации привлечения инвестиций с использованием инвестиционных платформ, а также осуществляет контроль и надзор в этой сфере. Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸, вступающий в силу с 1 января 2021 г., включил также операторов информационных платформ и операторов обмена цифровых финансовых активов в список некредитных финансовых организаций, деятельность которых является предметом регулирования, контроля и надзора Банка России. Ранее в число данных организаций были включены операторы финансовых платформ⁹. Вышеуказанными законами также предусмотрено наделение Банка России широкими нормотворческими полномочиями в рассматриваемой сфере¹⁰. Кроме того, Федеральным законом от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации»¹¹ Банк России с 28 января 2021 г. наделяется правом утверждать программу экспериментального правового режима, предусматривающего нормативное правовое регулирование, отличающееся от общего регулирования, устанавливаемое в отношении участников такого экспериментального правового режима на определенный срок в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке.

⁴ Масленников В. В., Федотова М. А., Сорокин А. Н. Новые финансовые технологии меняют наш мир // Вестник Финансового университета. 2017. № 2. Т. 21. С. 6–11.

⁵ Ситник А. А. Финансовые технологии: понятие и виды // Актуальные проблемы российского права. 2019. № (6). С. 28.

⁶ Указ Президента РФ от 09.05.2017 № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. № 20. Ст. 2901.

⁷ СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

⁸ СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5018.

⁹ Федеральный закон от 20.07.2020 № 211-ФЗ «О совершении финансовых сделок с использованием финансовой платформы» // СЗ РФ. 2020. № 30. Ст. 4737.

¹⁰ Например, ст. 5, 6 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ ; ст. 10, 13, 16 Федерального закона от 02.08.2019 № 259-ФЗ.

¹¹ СЗ РФ. 2020. № 31. Ст. 5017.

Государственная политика в этой области не ограничивается принятием указанных федеральных законов. Непосредственно Банком России предпринимаются меры, направленные на развитие как рынка финансовых технологий в частности, так и цифровой экономики в целом. В 2016 г. в структуре Банка России был сформирован Департамент финансовых технологий, который координирует осуществление Основных направлений развития финансовых технологий — программы по развитию FinTech-рынка в России, принятой Центральным банком РФ в 2018 г.¹² В качестве данных направлений Банком России были обозначены: правовое регулирование; развитие цифровых технологий на финансовом рынке — в том числе RegTech (регулирующие технологии), SupTech (надзорные технологии), создание и развитие финансовой инфраструктуры, создание платформы быстрых платежей, платформы-маркетплейса для финансовых продуктов и услуг, платформы для регистрации платежных сделок и др.; переход на электронное взаимодействие; создание регулятивной площадки Банка России; взаимодействие в рамках ЕАЭС с целью создания единого платежного пространства с использованием новых финансовых технологий; обеспечение безопасности и устойчивости при применении финансовых технологий; развитие кадров в сфере финансовых технологий.

В целом следует положительно оценить усилия государственных органов, направленные на создание в Российской Федерации благоприятной среды для распространения отдельных видов финансовых технологий. Вместе с тем представляется, что реализованных законодательных инициатив и предпринимаемых Банком России организационных мер недостаточно для обеспечения комплексного развития данной индустрии.

Так, одним из сегментов международного рынка финансовых технологий является так называемый рынок альтернативных финансов, представленный в том числе криптовалютами, финансовая природа которых выражается тем, что они используются в качестве средства расчетов и инвестиционного инструмента¹³. Изучение зарубежного опыта позволяет сделать вывод о том, что в юрисдикциях, легализовавших обращение цифровых активов, финансовые регуляторы наделены полномочиями по контролю и надзору за деятельностью субъектов, связанной с выпуском и обращением таких активов. Например, в Соединенных Штатах Америки режим регулирования, применяемый к общественным отношениям, связанным с обращением цифровых финансовых активов, зависит от юридической и финансовой квалификации конкретного цифрового актива. В частности, на федеральном уровне квалификация токена или иного цифрового финансового актива в качестве ценной бумаги влечет за собой распространение действия федерального законодательства о ценных бумагах и регулятивных полномочий Комиссии по ценным бумагам и биржам США (SEC — The United States Securities and Exchange Commission) на отношения, связанные с выпуском и продажей данных активов. Квалификация цифровых активов в качестве виртуальных валют влечет за собой обязанность субъектов, организующих обращение и обмен таких виртуальных валют, соблюдать требования, предъявляемые федеральным законодательством США к учреждениям, осуществляющим денежные переводы. Такая деятельность является предметом регулирования FinCen — Сети по борьбе с финансовыми преступлениями США¹⁴. В Республике Мальта осуществление подобной деятельности является

¹² Основные направления развития финансовых технологий на период 2018–2020 гг. Банк России. 2018 // URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/85540/on_fintex_2017.pdf (дата обращения: 11.10.2020).

¹³ Новые инструменты привлечения финансирования для развития технологических компаний: практика использования и перспективы развития в России : аналитический доклад. М., 2018. С. 10. URL: <http://www.csr.ru> (дата обращения: 11.10.2020).

¹⁴ *Sackheim M. S., Howell N. A. The Virtual Currency Regulation Review. Second Edition. Chapter 29. United States. Sidley Austin LLP.* // URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-2/1197609/united-states> (дата обращения: 11.10.2020).

предметом регулирования Управления финансовых услуг¹⁵. Исследование актуального российского законодательства позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на закрепление законодателем положений, регламентирующих вопросы эмиссии некоторых цифровых активов, а также определяющих основы правового статуса криптовалют (цифровых валют), сам порядок выпуска и обращения криптовалют остается неурегулированным, а у Банка России отсутствуют полномочия для осуществления регулирования, контроля и надзора в данной области. Принимая во внимание цели деятельности Банка России¹⁶, а также в интересах обеспечения защиты прав всех участников рынка новых финансовых технологий представляется необходимым закрепить за Банком России следующие полномочия: квалифицировать цифровые валюты в порядке, установленном Банком России, и определять их виды; устанавливать порядок осуществления операций с цифровыми валютами; устанавливать требования к субъектам, эмитирующим цифровые валюты и организующим их обращение.

Органы власти некоторых зарубежных государств заявляют о намерениях выпустить в ближайшем будущем национальные цифровые валюты, работающие на основе технологии распределенных реестров, которые в аналитической литературе относят к категории CBDC (от англ. central bank digital currency — цифровые валюты центральных банков)¹⁷. Кроме того, ряд государств, таких как КНР, Венесуэла, ОАЭ и др., уже реализовали проекты по выпуску государственных криптовалют, в том числе эмитированных не только центральными банками, но и органами исполнительной власти.

Изучение аналитических материалов Банка России, а также мнений официальных должностных лиц позволило сделать вывод о том, что в Российской Федерации власти также заинтересованы в выпуске «крипторубля»¹⁸. В то же время следует отметить, что правовая основа для реализации подобных проектов в России отсутствует. Анализ особенностей цифровых валют, выпущенных национальными банками и органами государственной власти зарубежных стран, позволяет сделать вывод о том, что такая валюта имеет сходные черты с электронными денежными средствами, правовой режим обращения которых уже закреплен в российском законодательстве. В частности, цифровая валюта в большинстве случаев выражена в национальных денежных знаках, учитывается в электронном виде, а распоряжение такой валютой осуществляется с помощью электронных средств доступа и без открытия банковского счета. Вместе с тем операторами национальных цифровых валют выступают непосредственно национальные банки или органы исполнительной власти, что отличает подобные валюты от электронных денег, операторами которых, в соответствии с российским законодательством, являются кредитные организации, в том числе небанковские, которые имеют право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций. Таким образом, в случае принятия решения о выпуске такой валюты в России потребуются внесение изменений в Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», а также Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной

¹⁵ The Malta's Virtual Financial Assets Act // URL: <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lp&itemid=29079&l=1> (дата обращения: 11.10.2020).

¹⁶ Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

¹⁷ Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. Банк России. Апрель 2019 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71328/analytic_note_190418_dip.pdf (дата обращения: 11.10.2020).

¹⁸ Цифровой рубль. Доклад для общественных обсуждений. Банк России. Октябрь 2020 // URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf (дата обращения: 15.10.2020).

платежной системе»¹⁹ на предмет конкретизации полномочий Банка России в части организации обращения электронных денежных средств.

Имеется также точка зрения, согласно которой цифровые валюты центральных банков представляют собой новую форму денег, отличную от наличных и безналичных денежных средств, так как отличаются от наличных денег тем, что не имеют физического носителя, а от безналичных средств — тем, что транзакции цифровых валют могут осуществляться и при отсутствии доступа к сети Интернет, а на остаток на счетах не могут начисляться проценты²⁰. В этой связи следует отметить, что уже продолжительное время существующие технологии бесконтактной оплаты (системы Apple Pay, Google Pay, Samsung Pay) позволяют выполнять переводы денежных средств в рамках существующих безналичных форм расчетов без доступа к сети Интернет. Соответственно, возможность осуществления офлайн-расчетов цифровой валютой не является отличительным признаком, позволяющим выделить новую форму денег. Кроме того, на остаток электронных денежных средств клиента, которые, в соответствии с российским законодательством, относятся к категории безналичных денег, оператор электронных денежных средств не имеет права начислять проценты в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О национальной платежной системе». Указанные обстоятельства также позволяют отнести цифровые валюты к электронным деньгам.

Возвращаясь к теме экспериментальных правовых режимов, необходимо отметить, что в 2018 г., еще до принятия соответствующего закона, Банком России была сформирована регулятивная «песочница» — механизм для моделирования в изолированной среде новых финансовых сервисов и технологий, требующих изменения правового регулирования. Вместе с тем следует отметить, что на 2019 г. в данной «песоч-

нице» находилось всего 15 проектов²¹. Столь малое количество инициатив может быть обусловлено конкурсным характером отбора проектов, отсутствием необходимой инфраструктуры, способствующей развитию новых финансовых технологий, а также тем обстоятельством, что упомянутый Федеральный закон «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации...» еще не вступил в силу. Представляется, что в целях активного роста сектора финансовых технологий в экономике Российской Федерации перспективным решением было бы создание под руководством Банка России специального кластера финансовых технологий, привлекающего талантливых разработчиков и предпринимателей в данной сфере не только экспериментальным правовым режимом, но и специальными налоговыми льготами, а также существующей инфраструктурой. Стоит также отметить, что основой для такого кластера мог бы стать созданный еще в 2010 г. научно-технический инновационный комплекс «Сколково», уже обладающий специальным налоговым, правовым режимом, обеспечивающий особые экономические условия для организаций, осуществляющих исследовательскую деятельность, отвечающую стратегии научно-технологического развития Российской Федерации²².

Изучение правового статуса Банка России как регулятора на рынке финансовых технологий позволило сделать вывод о необходимости расширения его полномочий. В то же время было установлено, что комплексное развитие FinTech-индустрии в России может быть обеспечено посредством сочетания как общих способов финансово-правового регулирования отношений, связанных с развитием новых финансовых технологий, так и специальных, предусматривающих применение экспериментальных правовых режимов.

¹⁹ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

²⁰ Цифровой рубль. Доклад для общественных обсуждений. С. 5–7.

²¹ URL: <https://www.cbr.ru/press/event/?id=2404> (дата обращения: 11.10.2020).

²² Федеральный закон от 28.09.2010 № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // СЗ РФ. 2010. № 40. Ст. 4970.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Анисина К. Т., Бадмаев Б. Г., Бит-Шабо И. В. [и др.] Финансовое право в условиях развития цифровой экономики : монография / под ред. И. А. Цинделиани. — М. : Проспект, 2019.
2. Киселев А. Есть ли будущее у цифровых валют центральных банков? Аналитическая записка. Банк России. Апрель 2019 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71328/analytic_note_190418_dip.pdf (дата обращения: 11.10.2020).
3. Масленников В. В., Федотова М. А., Сорокин А. Н. Новые финансовые технологии меняют наш мир // Вестник Финансового университета. — 2017. — № 2. — Т. 21. — С. 6–11.
4. Новые инструменты привлечения финансирования для развития технологических компаний: практика использования и перспективы развития в России : аналитический доклад. — М., 2018. — URL: <http://www.csr.ru> (дата обращения: 11.10.2020).
5. Ситник А. А. Финансовые технологии: понятие и виды // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 6. — С. 27–31.
6. Тропская С. С. Финансовый рынок в условиях развития цифровой экономики (финансово-правовой аспект) // Финансовое право. — 2018. — № 8. — С. 28–33.
7. Цифровой рубль. Доклад для общественных обсуждений. Банк России. Октябрь 2020 // URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf (дата обращения: 15.10.2020).
8. Sackheim M. S., Howell N. A. The Virtual Currency Regulation Abstract. — Second Edition. — Chapter 29. — United States. Sidley Austin LLP. — URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-2/1197609/united-states> (дата обращения: 11.10.2020).

Материал поступил в редакцию 17 октября 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Anisina K. T., Badmaev B. G., Bit-Shabo I. V. [i dr.] Finansovoe pravo v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki : monografiya / pod red. I. A. Cindeliani. — M. : Prospekt, 2019.
2. Kiselev A. Est' li budushchee u cifrovyyh valyut central'nyh bankov? Analiticheskaya zapiska. Bank Rossii. Aprel' 2019 // URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71328/analytic_note_190418_dip.pdf (data obrashcheniya: 11.10.2020).
3. Maslennikov V. V., Fedotova M. A., Sorokin A. N. Novye finansovye tekhnologii menyayut nash mir // Vestnik Finansovogo universiteta. — 2017. — № 2. — T. 21. — S. 6–11.
4. Novye instrumenty privlecheniya finansirovaniya dlya razvitiya tekhnologicheskikh kompanij: praktika ispol'zovaniya i perspektivy razvitiya v Rossii : analiticheskij doklad. — M., 2018. — URL: <http://www.csr.ru> (data obrashcheniya: 11.10.2020).
5. Sitnik A. A. Finansovye tekhnologii: ponyatie i vidy // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2019. — № 6. — S. 27–31.
6. Tropskaya S. S. Finansovyy rynek v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki (finansovo-pravovoy aspekt) // Finansovoe pravo. — 2018. — № 8. — S. 28–33.
7. Cifrovoy rubl'. Doklad dlya obshchestvennyh obsuzhdenij. Bank Rossii. Oktyabr' 2020 // URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/112957/Consultation_Paper_201013.pdf (data obrashcheniya: 15.10.2020).
8. Sackheim M. S., Howell N. A. The Virtual Currency Regulation Abstract. — Second Edition. — Chapter 29. — United States. Sidley Austin LLP. — URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-virtual-currency-regulation-review-edition-2/1197609/united-states> (data obrashcheniya: 11.10.2020).