

© 2019 Пастушенко Елена Николаевна
Pastushenko Elena Nikolaevna

профессор

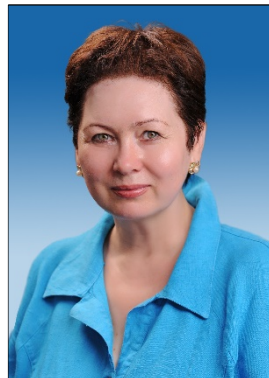
Professor

Саратовская государственная

юридическая академия

Saratov State Law Academy

E-mail: past_en@mail.ru



УДК 347.734

**ВОПРОСЫ ИЗДАНИЯ БАНКОМ РОССИИ
ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИХ НОРМ
В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ***
**ISSUES OF TECHNICAL AND LEGAL STANDARDS PUBLICATION
BY THE BANK OF RUSSIA UNDER CONDITIONS
OF DIGITAL ECONOMY**

Ключевые слова: Центральный банк Российской Федерации (Банк России), нормативные акты Банка России, технико-юридические нормы Банка России.

Keywords: the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia), normative acts by the Bank of Russia, technical and legal norms of the Bank of Russia.

Актуальность статьи по заявленной проблематике обусловлена повышением роли технико-юридических норм в условиях цифровизации экономики, что имеет отношение к деятельности Центрального банка Российской Федерации по развитию финансовых технологий. Целью статьи является обоснование выделения в перечне правовых актов Банка России помимо программных правовых актов, нормативных, правоприменительных, интерпретационных, договорных актов также и правовых актов, содержащих технико-юридические нормы. Сделан вывод о потребности внесения дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" в части закрепления полномочий Банка России на издание технико-юридических норм. Вынесены на обсуждение вопросы необходимости / отсутствия необходимости регистрации правовых актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы, в Министерстве юстиции Российской Федерации, а также судебного обжалования данных актов. Внесено предложение о подготовке нормативного акта Банка России по вопросу издания Банком России технико-юридических

* Подготовка статьи осуществлена в рамках исследования при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (РФФИ) в рамках научного проекта № 18-29-16102.

норм. Изложенные предложения связаны с трансформацией правосубъектности Центрального банка Российской Федерации в условиях цифровой экономики, развитием нормотворческой функции Банка России, выделением общих и специальных оснований нормотворческой функции Банка России, что позволяет обосновать отдельное (самостоятельное) правовое регулирование издания Банком России технико-юридических норм с использованием положительно зарекомендовавших подходов в регламентации нормотворческой функции Банка России с выделением общих (в Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)") и специальных (в иных федеральных законах профильного характера) оснований на уровне федерального закона с детализацией в нормативном акте Банка России. Высказанные суждения позволяют оптимизировать оценку регулирующего воздействия технико-юридических норм, издаваемых Банком России, во взаимоотношенности с анализом Банком России обратной связи об эффективности правоприменения изданных Банком России технико-юридических норм, развития Банком России взаимодействия с банковскими ассоциациями по обозначенным вопросам. Развитие финансовых технологий как программное направление деятельности Центрального банка Российской Федерации свидетельствует о востребованности исследования трансформации правосубъектности Банка России в современных условиях цифровой экономики как с научно-теоретических, так и с практических позиций, включая вопросы правового регулирования издания Банком России технико-юридических норм с соблюдением материально-правовых и процессуально-правовых требований юридической техники.

The article relevance of the given problems is explained by the increased role of technical and legal norms in the conditions of economy digitalization, which is connected with the activities of the Central Bank of the Russian Federation and the development of financial activities. The purpose of the article is to prove the necessity of certain legal acts of the Bank of Russia in addition to program legal acts, regulatory, law enforcement, interpretation, contractual acts, as well as legal acts containing technical and legal norms. It is concluded that there is a need to make amendments to the Federal law "On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" in terms of fixing the powers of the Bank of Russia to issue technical and legal norms. The questions of necessity/absence of it in legal acts registration by the Bank of Russia, containing technical and legal norms in the Ministry of justice of the Russian Federation, and also judicial appeal of these acts are submitted for the discussion. A proposal was made to prepare a regulatory act of the Bank of Russia on issuing technical and legal norms. The above proposals are related to the transformation of the legal status in the Central Bank of the Russian Federation, the present digital economy, the development of the rule-making function of the Bank of Russia, the identification of general and special grounds for the rule-making function in the Bank of Russia, which makes it possible to approve separate (independent) legal publication rules by the Bank of Russia, it's technical and legal norms using positively recommended approaches in the normative function of the Bank of Russia with common laws ("On the Central Bank of Russian Federation (Bank of Russia)") and special detailed ones (in other federal laws. The presented issues will allow us to optimize the assessment of the regulatory impact in technical and legal standards issued by the Bank of Russia, in it's interdepend-

ence with the analysis by the Bank of Russia, it's feedback on the effectiveness of technical and legal standards published by the Bank of Russia, and the development of the interaction with banking associations on these issues. The development of financial technologies as a programmatic area in the activity of the Central Bank of the Russian Federation indicates the relevance of the transformation study of the Bank of Russia legal status in the modern digital economy from both theoretical and practical aspects, including legal regulation of technical and legal standards published by the Bank of Russia in compliance with material legal and procedural requirements of legal technology.

Развитие цифровой экономики требует адекватного правового обеспечения, что выражается в актуальном правовом регулировании и оптимальном правоприменении. Центральный банк Российской Федерации как публично-правовой субъект наделен правотворческими полномочиями, что характеризуется Конституционным Судом Российской Федерации как элемент его особого конституционно-правового статуса (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 года № 268-О "По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" [1, с. 78-79]. Полномочия Банка России на издание нормативных актов закреплены в статье 7 Федерального закона от 10 июля 2002 года "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и детализированы в нормативном акте Банка России - Положении Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка России", сменившим после 20-летнего действия Положение Банка России от 15 сентября 1997 года № 519 "О порядке подготовки и вступления в силу нормативных актов Банка России".

Как известно, нормативные акты Банка России принимаются в трех формах: инструкции, положения, указания. Однако, в последние годы в связи с развитием цифровой экономики и финансовых технологий Банк России активно издает документы в других формах, например, формы, форматы, регламенты, порядки. Согласно Положению Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка России" не являются нормативными актами Банка России акты, содержащие исключительно технические форматы и иные технические требования. Но это не отменяет необходимости должного правового регулирования издания Банком России технико-юридических норм. В теории права справедливо подчеркивается роль технико-юридических норм в функционировании правовой системы Российской Федерации [2, с. 219-220].

Законодательная база в отношении издания Банком России технико-юридических норм в системном виде не сформирована. Имеются отдельные указания в федеральных законах на полномочия Банка России издания форм и форматов (например, в статье 86 Налогового кодекса Российской Федерации). Нормативный акт Банка России об издании Банком России технико-юридических норм отсутствует. В качестве положительного воздействия на налоговые правоотношения следует отметить Указание Банка России от 29 апреля 2014 года № 3251-У "О внесении изменений в Положение Банка России от 7 сентября 2007 года № 311-П "О порядке сообщения банком в элек-

тронном виде налоговому органу об открытии или о закрытии счета, об изменении реквизитов счета", которым введено требование размещения на официальном сайте Банка России в сети Интернет ряда документов, содержащих технико-юридические позиции.

Решением проблемы, как представляется, могло бы стать введение общих положений об издании Банком России технико-юридических норм в Федеральный закон от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" с конкретизацией правил подготовки технико-юридических норм Банка России в нормативном акте Банка России.

В Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" как возможный вариант юридической техники могло бы стать введение новой статьи 7.1. - после статьи 7, посвященной нормотворческой функции Банка России. В Законе о Банке России представляется целесообразным закрепить, что правила издания технико-юридических норм устанавливаются Банком России самостоятельно (по аналогии с полномочиями Банка России на самостоятельное издание правил подготовки нормативных актов). Следует закрепить в Законе о Банке России правила об официальном опубликовании технико-юридических норм на официальном сайте Банка России в сети Интернет и официальном издании Банка России - Вестнике Банка России.

Особого обсуждения заслуживает вопрос о необходимости регистрации актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы, в Министерстве юстиции Российской Федерации. Проблема - в обеспечении прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Как подчеркивается в литературе, "несмотря на грядущие изменения в праве и правотворчестве, нравственные начала права должны сохраняться, и поэтому исключить человека как носителя нравственности из процесса правотворчества невозможно" [3, с. 105]. Изложенное свидетельствует об определенной востребованности государственной регистрации актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы, затрагивающих права и законные интересы потребителей финансовых услуг в Министерстве юстиции Российской Федерации. В Законе о Банке России может быть закреплён перечень актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы, не подлежащих регистрации в Минюсте России (по аналогии с перечнем в отношении освобождения Банка России от государственной регистрации нормативных актов Банка России).

Не менее важен вопрос о необходимости или отсутствия необходимости рассмотрения ряда вопросов об издании Банком России технико-юридических норм на заседании Совета директоров Банка России с соответствующим закреплением его полномочий, например, по актам о функционировании Системы быстрых платежей (СБП).

Нормативный акт Банка России по вопросам издания Банком России технико-юридических норм может быть разработан в форме Положения Банка России. Нормативный акт Банка России издается в форме положения Банка России, если его содержанием является становление системно связанных между собой правил по вопросам, отнесенным к компетенции Банка России (пункт 1.4.2. Положения Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка Рос-

сии"). Издание нормативного акта по вопросам правового регулирования материально-правовых оснований и процессуально-правовых процедур издания Банка России технико-юридических норм в форме Положения обеспечит системный подход к реализации нормотворческой функции Банка России (Положение № 519 и Положение № 602-П), правоинтерпретационной функции (Положение Банка России от 18 июля 2000 года № 115-П "О порядке подготовки и вступления в силу официальных разъяснений Банка России") во взаимосвязи и взаимообусловленности с вопросами издания Банком России технико-юридических норм.

Настоятельно необходимо, чтобы акты Банка России, содержащие технико-юридические нормы, имели дату издания, номер, были подписаны уполномоченным должностным лицом Банка России и официально опубликованы. Исключения могут быть предусмотрены в федеральном законе или на основании федерального закона в нормативном акте Банка России.

Правовое регулирование издания Банком России технико-юридических норм должно быть гибким, учитывая, что опережающее правотворчество возможно рассматривать как форму правотворческого риска [4, с. 58]. В целях снижения рисков необходимо при издании актов, содержащих технико-юридические нормы, определять их согласованность на предмет реализации требований федерального закона и нормативных актов Банка России по определенному вопросу и достижения цели, заявленной в программных правовых актах Банка России, например, Основных направлениях развития финансовых технологий на период 2018-2020 годов.

Целеполагание правового акта, включая правовые акты, содержащие технико-юридические нормы, является важной проблемой науки и практики финансового права. Желательно, чтобы в актах Банка России, содержащих технико-юридические нормы, содержалась преамбула с изложением цели данного акта Банка России. Представляется, что это общее правило юридической техники вполне применимо к формулированию правил издания Банком России технико-юридических норм. Помимо цели в преамбуле необходимо отразить правовые основания издания Банком России акта, содержащего технико-юридические нормы. Это подчеркивает важность закрепления в нормативном акте Банка России о правилах издания актов, содержащих технико-юридические нормы, положения о том, что технико-юридические нормы не должны противоречить федеральным законам и нормативным актам Банка России.

Актуальным вопросом теории и практики является вопрос о возможности судебного обжалования актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации предусматривает обжалование в Верховный Суд Российской Федерации нормативных актов Банка России. С развитием цифровой экономики и финансовых технологий все острее становится проблема защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг. Возможно в этой плоскости стоит пойти по пути активного использования нового субъекта финансового права - Уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг (Финансового уполномоченного) и предусмотреть в законодательстве досудебную стадию оспаривания акта Банка России, содержащего технико-юридические нормы, при доказывании нарушения этим актом Банка России прав и законных интересов потребителя финансовых услуг, с последующим обращением в судебную ин-

станцию при несогласии потребителя финансовых услуг с решением Финансового уполномоченного.

При выстраивании взаимоотношений в центральном аппарате Банка России стоит сохранить координирующую роль Юридического департамента Банка России при взаимодействии структурных подразделений при издании актов, содержащих технико-юридические нормы, как это заявлено в Положении Банка России от 22 сентября 2017 года № 602-П "О правилах подготовки нормативных актов Банка России". В этой связи стоит продумать проведение оценки регулирующего воздействия актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы. Возможно, это стоит сделать усеченно - только с экспертным сообществом и представителями рынка в лице банковских ассоциаций и саморегулируемых организаций на финансовом рынке. Взаимосвязанно возникает вопрос об обратной связи - оценки воздействия актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы, на рынок, насколько оптимален и эффективен этот акт, насколько он достигает заявленные цели, учитывает публичные и частные интересы.

Таким образом, исследование вопросов издания Банком России актов, содержащих технико-юридические нормы, свидетельствует об объективных критериях отнесения обозначенных актов к разновидности правовых актов Банка России наряду с программными правовыми актами Банка России, нормативными актами Банка России, правоприменительными актами Банка России, интерпретационными актами (актами толкования) Банка России, договорными актами Банка России. В целях надлежащего правового регулирования издания Банком России актов, содержащих технико-юридические нормы, необходимо внесение дополнений в Федеральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" и разработка нормативного акта Банка России в форме положения о правилах подготовки актов Банка России, содержащих технико-юридические нормы. Издание Банком России технико-юридических норм представляется возможным на общих началах, закрепленных в будущем в Федеральном законе "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", и специальных началах, отраженных в профильных (специальных) федеральных началах. Сочетание общих и специальных начал в вопросе издания Банком России технико-юридических норм в условиях цифровой экономики будет способствовать системному правотворчеству и правоприменению.

* * * *

1. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право : учебник для магистров. - Москва : Проспект, 2016. - 448 с.

2. Кулапов В.Л. Теория государства и права : учебник / В.Л. Кулапов ; ФГБОУ ВО "Саратовская государственная юридическая академия". - Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО "Саратовская государственная юридическая академия, 2019. - 452 с.

3. Пашенцев Д.А., Алимова Д.Р. Новации правотворчества в условиях цифровизации общественных отношений // Государство и право. 2019. № 6. С. 102-106.

4. Мамчун В.В., Баранова М.В. Опережающее правотворчество как форма правотворческого риска // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2019. № 3 (128). С. 43-61.