

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Ошманкевич Ксения Романовна

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БАНКОВСКОГО
НАДЗОРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И КИТАЙСКОЙ НАРОДНОЙ
РЕСПУБЛИКЕ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ**

Специальность: 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре государственного аудита Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ имени М.В. Ломоносова

- Научный руководитель** – ***Шахрай Сергей Михайлович***
доктор юридических наук, профессор
- Официальные оппоненты** – ***Турбанов Александр Владимирович***
доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ», факультет
финансов и банковского дела, и.о.
заведующего кафедрой «Регулирование
деятельности финансовых институтов».
- Рождественская Татьяна Эдуардовна***
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)»
кафедра финансового права, профессор
- Трощинский Павел Владимирович***
кандидат юридических наук,
ФГАУН «Институт Китая и современной
Азии Российской академии наук»
Центр политических исследований и
прогнозов, ведущий научный сотрудник

Защита диссертации состоится «21» сентября 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13–14, 4-й учебный корпус, юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru.

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2566>.

Автореферат разослан « ____ » _____ 2023 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

В эпоху формирования цифровой экономики, когда процессы информатизации охватывают все сферы жизнедеятельности общества и государства, банковская система под влиянием внедрения современных технологий перешла на новый этап своего развития, который характеризуется не только новыми способами осуществления банковских операций, развитием и совершенствованием банковских продуктов и услуг, но и появлением новых рисков, которые могут повлечь негативные последствия как для финансовых рынков, так и для экономики государства в целом.

В настоящее время банковский надзор является одним из важнейших механизмов, позволяющих минимизировать риски в деятельности кредитных организаций, тем самым обеспечивая стабильность финансового сектора и устойчивое развитие экономики государства. Для эффективной реализации банковского надзора необходимо постоянное совершенствование финансово-правовых основ его осуществления с учетом изменяющихся реалий на финансовом рынке и, в частности, в банковском секторе.

Цифровая экономика обуславливает трансформацию в понимании сущности банковского надзора, его финансово-правовых основ и появление новых направлений его осуществления. Это связано прежде всего с реализацией Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы¹. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам был утвержден паспорт национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (протокол от 4 июня 2019 г. № 7).

Для реализации вышеуказанных программ осуществляется внедрение цифровых технологий в банковский сектор, что влечет необходимость создания системы правового регулирования применения новых финансовых технологий, а также надзора за соблюдением предъявляемых требований с целью обеспечения защищенности финансовых данных и информационной инфраструктуры кредитной организации. Указанные обстоятельства обуславливают **актуальность** рассматриваемой темы.

При совершенствовании финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации в условиях формирования цифровой экономики

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // "Собрание законодательства РФ", 15.05.2017, N 20, ст. 2901

предлагается учитывать опыт правового регулирования Китайской Народной Республики. Целесообразность его применения обусловлена тем, что экономика данной страны считается наиболее технологичной, характеризуется высокими темпами интеграции новых финансовых технологий в банковскую сферу. Эффективность выстроенной системы правового регулирования в Китае обусловлена также самим подходом законодателя в данной сфере, который перед установлением тех или иных обязательных для выполнения требований осуществляет проверку положений нормативных правовых актов на практике: нормативный акт принимается на короткий промежуток времени, окончательное его утверждение и принятие на более длительный период происходит уже после подтверждения его целесообразности и эффективности применения в реальной деятельности². Данный подход позволяет скорректировать положения нормативного акта по результатам его апробации для формирования комплексного подхода в регулировании соответствующих правоотношений, а также выработать наиболее эффективную модель регулирования общественных отношений с учетом современных реалий.

С учетом современного финансово-правового регулирования, а также выстроенной системы банковского надзора в Китае, можно отметить, что основными критериями целесообразности и эффективности развития данного направления являются не только повышение качества банковских услуг и платежных сервисов путем использования новых технологий, но и создание механизма применения превентивных мер, направленных на недопущение нарушений кредитными организациями требований законодательства и нормативных актов органа банковского надзора (далее – финансовые правонарушения в банковской сфере) с учетом необходимости обеспечения соблюдения кредитными организациями требований по защите информации, в том числе финансовой, гарантирования их платежеспособности и достижения передовых темпов развития экономики. Полагаем, что основным методом достижения вышеуказанных критериев целесообразности и эффективности как раз выступает создание комплексной организационно-правовой основы функционирования банковской системы и реализации банковского надзора в Китайской Народной Республике.

Полагаем, что тема диссертационного исследования является актуальной в условиях формирования цифровой экономики в России. Результаты проведенного

² Трощинский П.В., Молотников А.Е. Особенности нормативно-правового регулирования цифровой экономики и цифровых технологий в Китае // Правоведение. 2019. Т. 63, № 2. С. 317.

исследования в дальнейшем могут быть использованы как в теоретических, так и в практических целях.

Степень разработанности темы. В российской правовой науке в настоящее время отсутствуют комплексные научные исследования финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации и Китайской Народной Республике в условиях формирования цифровой экономики. Вместе с тем отдельные вопросы банковского надзора в России и Китае были предметом финансово-правовых исследований.

При исследовании правового регулирования банковской системы и банковского надзора в Российской Федерации автор обращался к работам Л.Л. Арзумановой, Н.М. Артемова, О.Ю. Бакаевой, Е.Г. Беликова, О.В. Болтиновой, А.Г. Братко, А.Ю. Викулина, Д.В. Винницкого, Л.К. Вороновой, Я.А. Гейвандова, С.А. Голубева, М.А. Голубитченко, Е.Ю. Грачевой, А.Г. Гузнова, Л.Г. Ефимовой, Ю.А. Крохиной, И.И. Кучерова, Д.М. Мошковой, Е.В. Овчаровой, Е.Н. Пастушенко, Н.А. Поветкиной, Е.В. Покачаловой, В.В. Попова, М.М. Прошунина, М.Б. Разгильдиевой, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, Г.Ф. Ручкиной, А.А. Ситника, Э.Д. Соколовой, И.Н. Соловьева, А.А. Тедеева, А.С. Титова, Р.В. Ткаченко, Г.А. Тосуняна, А.А. Трофимова, А.В. Турбанова, Н.И. Химичевой, Ю.К. Цареградской, И.А. Цинделиани, А.М. Экмаляна, С.А. Ядрихинского, А.А. Ялбулганова, и других ведущих ученых в области финансового и банковского права.

При изучении межотраслевых вопросов использовались научные работы ученых по конституционному (государственному) праву (С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Н.А. Богдановой, К.А. Ишекова, О.Ю. Кокуриной, Е.И. Колошина, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.А. Лебедева, И.В. Лексина, Н.В. Мамитовой, Н.С. Тимофеева, А.А. Троицкой, С.М. Шахрая, С.Н. Шевердяева и др.), административному праву (А.Б. Агапова, О.В. Брежнева, А.В. Винницкого, С.М. Зубарева, А.В. Кирина, Ю.П. Кузякина, Н.А. Мошкиной, Д.М. Овсянко, Н.Л. Пешина, Л.Л. Попова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, М.С. Студеникиной, О.А. Ястребова и др.), гражданскому и коммерческому праву (И.А. Зенина, Н.В. Козловой, Д.В. Ломакина, В.П. Мозолина, Е.А. Суханова, В.А. Северина, А.Е. Шерстобитова и др.), предпринимательскому и конкурентному праву (А.Н. Варламовой, А.А. Вишневого, С.Э. Жилинского, В.Р. Идельсона, А.Я. Курбатова, Ю.С. Цимермана, и др.).

При формировании теоретических положений автор обращался к работам ученых по теории права (Т.В. Кашаниной, А.В. Малько, Т.Н. Радько, П.В. Трощинского и др.), философов (Г.В. Лейбница, А.Ф. Лосева, Н.И. Сидоренко и др.) а также дореволюционных правоведов (М.В. Бернацкого, А.Б. Биммана, Н.С. Петелина, Л.Н. Яснопольского и др.).

В рамках диссертационного исследования были также изучены труды ученых-экономистов, специализирующихся на вопросах банковской системы: С.В. Батыревой, В.И. Карпунина, С.Г. Кузнецова, Я.М. Миркина и других.

Отдельные вопросы, исследуемые в рамках настоящей работы, находили свое отражение в диссертациях Е.Ю. Грачевой, С.А. Голубева, Л.Т. Казакбиевой, Е.Н. Пастушенко, М.Б. Разгильдиевой, Т.Э. Рождественской, С.В. Рыбаковой, А.В. Турбанова и других ученых.

Существенное значение для развития механизма правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации имеют публикации экспертов и практических работников банковской сферы: А.Г. Гузнова, Г.А. Госуняна, А.В. Турбанова, В.В. Чистюхина и др.

Тематика банковского регулирования и надзора исследовалась также в работах зарубежных авторов, таких как: Ли Ливэй (Li Liwei), То Динь Тон (To Ding Tong), Линь Ифу (Ling Yifu), Чжан Цянь (Zhang Qian), Виолайн Коузин (Violaine Cousin), Чарльз Бен (Charles Benn), Лин Сяочи (Lin Xiaochi), Чжан И (Zhang Yi), Орхан Язар (Orhan Yazar), Цзи Чжаоцзин (Ji Zhaojin), Линсун Чен (Linsun Cheng), Франклин Аллен (Franklin Allen), Сян Гун (Xian Gu), Дзюн Тсян (Jun Qian), Грант Тернер (Grant Turner), Сяотсинь Фу (Xiaoqing Fu), Кумико Оказаки (Kumiko Okazaki), Николас Тан (Nicholas Tan), Дена Садегхян (Dena Sadeghian), Бенс Варга (Bence Varga), Шенчже Ван (Shengzhe Wang), Фугуи Тан (Fugui Tan) и других.

Необходимость изменения банковского надзора в условиях формирования цифровой экономики и задач, стоящих перед его финансово-правовым регулированием, изучения опыта Китайской Народной Республики в сфере правового регулирования банковского надзора в условиях активного внедрения новых финансовых технологий, практическая значимость методологического, организационного и теоретического обеспечения комплексного совершенствования финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации в условиях формирования цифровой

экономики определяют цели и задачи диссертации.

Объект и предмет исследования

Объектом диссертационного исследования является современный механизм финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации, в том числе надзора за соблюдением требований к защите финансовой информации.

Предметом диссертационного исследования являются:

- закономерности развития финансово-правового регулирования банковской системы и банковского надзора в Российской Федерации в условиях цифровой экономики, заключающиеся в формировании Банком России требований в области использования новых финансовых технологий кредитными организациями, включая требования по защите финансовой информации, обуславливающие необходимость расширительного толкования таких понятий, как банковский надзор, предмет банковского надзора и цели банковского надзора;

- особенности правового регулирования банковского надзора в Китайской Народной Республике в условиях цифровизации банковской системы, а также возможности применения лучших практик в области организационно-правового обеспечения банковского надзора в Китае в отечественной модели его осуществления с учетом национальных особенностей государственной и правовой системы Российской Федерации.

Цель и задачи диссертационной работы. Целью диссертационного исследования является выработка концепции развития финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации в условиях цифровой экономики с учетом имплементации лучших практик правового регулирования Китайской Народной Республики в данной области.

В соответствии с целью поставлены следующие **задачи**:

- определение концептуальных понятий «банковский надзор», «предмет банковского надзора», «форма банковского надзора» и дополнительной цели банковского надзора в условиях цифровой экономики на основе опыта банковского надзора в России и в Китае;

- создание формы банковского надзора с применением цифровых технологий в банковской сфере и обоснование необходимости создания правовых условий для ее внедрения;

- разработка научно-обоснованной классификации уровней банковской системы Китайской Народной Республики;
- формулирование направлений по развитию компетенции Банка России по банковскому надзору в условиях цифровой экономики;
- выработка оптимальных способов повышения эффективности мероприятий банковского надзора за соблюдением требований по защите финансовых данных и внедрение их в механизм финансово-правового регулирования с учетом опыта Китайской Народной Республики в данной сфере;
- определение основных требований к организациям, предоставляющим услуги аутсорсинга и посредничества в области защиты финансовых данных в условиях применения новых технологий в банковской сфере с учетом опыта Китайской Народной Республики;
- формирование на основе анализа правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике научно-обоснованных предложений по внесению изменений в действующее отечественное законодательство.

Теоретическую базу исследования составляют научные работы российских, китайских ученых и исследователей иных зарубежных стран в области банковской системы и банковского надзора. В диссертации использовались как работы ученых в области финансового права, так и современные исследования по теории права, информационному праву и иным отраслям права.

Нормативную базу диссертации составляют: Конституция Российской Федерации; нормативные правовые акты Российской Федерации и Китайской Народной Республики, регулирующие банковскую систему и банковский надзор.

Особое внимание в представляемом исследовании было обращено на нормативные акты финансовых регуляторов в рассматриваемых государствах – Центрального Банка Российской Федерации (инструкции, указания, положения) и Комиссии по регулированию банковской и страховой деятельности Китая (руководящие мнения, разъяснения, методические рекомендации), поскольку данные акты наиболее детально регулируют вопросы банковского надзора в России и Китае соответственно.

Эмпирической основой исследования являются отчетные материалы Комиссии по регулированию банковской и страховой деятельности Китая и Народного банка Китая, Всемирного банка, материалы конференции Организации Объединенных Наций,

отчетные и статистические материалы Центра мониторинга и реагирования на компьютерные атаки в кредитно-финансовой сфере Центрального банка Российской Федерации (ФинЦЕРТ).

Методологическая основа исследования. При рассмотрении исследуемой проблематики была использована система общенаучных методов (системный, индукция, дедукция, анализ и др.) и частно-научных методов, характерных для юридической науки (историко-правовой, формально-юридический, системно-структурный и др.).

При изучении законодательства по тематике диссертационного исследования применялись методы анализа и синтеза, при формировании выводов – логический метод.

В процессе исследования организационно-правовой основы осуществления банковского надзора в Российской Федерации и Китайской Народной Республике использовался сравнительно-правовой метод.

Диссертационное исследование основывается на принципах системности, диалектики, взаимообусловленности и взаимосвязанности социальных процессов.

Научная новизна исследования. Диссертационная работа является первым комплексным исследованием, посвященным проблематике финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации в условиях формирования цифровой экономики, в рамках которого рассмотрены вопросы возможности применения опыта правового регулирования Китайской Народной Республики в рассматриваемой сфере.

На основе проведенного сравнительно-правового анализа правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации и Китайской Народной Республике получены и обоснованы новые научные результаты, характеризующие трансформацию банковского надзора, обусловленную необходимостью защиты финансовых данных и обеспечением превентивного характера деятельности органа банковского надзора; новую представленную форму банковского надзора – оперативное взаимодействие кредитных организаций и Банка России через технологическую платформу; расширение функционала и полномочий Банка России как органа банковского надзора в условиях формирования цифровой экономики; особые требования к организациям, предоставляющим посреднические и аутсорсинговые услуги по защите финансовых данных; новые нормативные акты кредитных

организаций, выполнение требований которых должно проверяться в рамках банковского надзора; порядок проведения банковского надзора за соблюдением требований по защите финансовых данных, а также иные научные выводы.

Основные положения, выносимые на защиту

1. В условиях цифровизации появляются новые технологии, которые применяются для обработки финансовых данных и предоставления банковских услуг гражданам. Информационная инфраструктура кредитных организаций относится к критической, программное обеспечение и технологии, используемые для предоставления финансовых услуг и обработки чувствительных финансовых данных, должны проходить тщательную проверку на предмет реализуемых мер защиты финансовых данных. Активное развитие финансовых технологий предопределяет необходимость обеспечения превентивного характера деятельности органа банковского надзора. Профилактика нарушений кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России способствует реализации такого принципа банковского права, как принцип паритета (гармонизации) интересов всех участников банковских правоотношений, так как они заинтересованы в превентивном выявлении событий, которые могут привести к нарушению требований законодательства. На основании вышеизложенного, а также опыта правового регулирования банковского надзора в Китае, в рамках которого особое внимание уделяется вопросу обеспечения банками надлежащей защиты финансовых данных, даны следующие определения концептуальных понятий:

- банковский надзор – деятельность Банка России, осуществляемая в целях поддержания стабильности и развития банковской системы страны, защиты интересов вкладчиков и кредиторов, и направленная на профилактику нарушений кредитными организациями требований законодательства Российской Федерации и нормативных актов Банка России, выявление таких совершенных правонарушений, а также на анализ мер защиты финансовых данных при применении кредитной организацией новых финансовых технологий;

- предмет банковского надзора – выполнение кредитной организацией предъявляемых к ней требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, применение ей рекомендаций Банка России по профилактике финансовых правонарушений в банковской сфере, а также использование

мер защиты финансовых данных при применении кредитной организацией новых финансовых технологий;

- форма банковского надзора – способ организации деятельности органа банковского надзора по постоянному наблюдению за соблюдением кредитной организацией требований законодательства и нормативных актов органа банковского надзора, за учетом рекомендаций органа банковского надзора по профилактике финансовых правонарушений в банковской сфере, за использованием мер защиты финансовых данных при применении кредитной организацией новых финансовых технологий, а также по установлению причин и условий совершенных ими правонарушений.

Такой подход к определению банковского надзора позволяет акцентировать внимание на необходимости обеспечения превентивного характера деятельности органа банковского надзора и проведения детального анализа мер защиты финансовых данных, что обусловлено современными условиями формирования цифровой экономики в Российской Федерации.

2. В условиях активного развития и применения новых финансовых технологий возрастают правовые риски, связанные с незаконным доступом к финансовым данным потребителей финансовых услуг, в связи с чем наряду с целями банковского надзора, установленными законодательством, целесообразно рассматривать обеспечение надлежащего уровня защищенности финансовых данных как дополнительную цель, которая стала актуальной именно в условиях формирования цифровой экономики ввиду возросшего количества фактов несанкционированного доступа к таким данным.

3. На основе анализа процедуры осуществления банковского надзора в условиях формирования цифровой экономики, а также с учетом реализованной модели правового регулирования банковского надзора в Китае, следует осуществлять оперативное взаимодействие органа банковского надзора и кредитных организаций с целью профилактики возможных финансовых правонарушений в банковской сфере и оказания своевременного содействия, в связи с чем обоснована необходимость создания правовых условий для внедрения такой новой формы банковского надзора, как взаимодействие кредитных организаций с Банком России посредством технологической платформы Банка России, к которой будут подключены все необходимые подразделения Банка России, а также все имеющиеся информационные системы органа банковского

надзора. Данная технологическая платформа будет обеспечивать оперативное взаимодействие Банка России с кредитными организациями для профилактики финансовых правонарушений в банковской сфере, получения методологической, консультационной, правовой и технической поддержки, а полученные из платформы данные могут быть использованы для принятия решения о проведении контактного надзора или применения мер реагирования.

4. Учитывая особенности функционирования банковской системы КНР в целом (наличие двух органов банковского регулирования и надзора, включенность их в систему органов исполнительной власти), а также специфику правового статуса некоторых ее участников (например, банков, функционирующих в определенных отраслях экономики), при делении банковской системы КНР на уровни предложен критерий характера выполняемых функций, возложенных на участников конкретного уровня банковской системы. На основе данного критерия банковская система КНР может быть поделена на два уровня: первый – Народный банк Китая и Комиссия по регулированию банковской и страховой деятельности Китая (за которыми закреплены функции по регулированию и надзору), второй – общественно значимые «политические» банки (банковское обслуживание критически значимых для жизни общества и государства сфер хозяйствования), акционерные и коммерческие банки, многочисленные городские и сельские кооперативные банки, филиалы иностранных банков, а также совместные банки (банковское обслуживание физических и юридических лиц). Учитывая изложенное, предлагается в случае передачи отдельных направлений деятельности Банка России другому субъекту (органу государственной власти или специальной организации) использовать модель правового регулирования, реализованную в банковской системе Китайской Народной Республики.

5. В условиях развития финансового рынка, внедрения новых финансовых технологий в банковскую сферу, появления новых вызовов и угроз, компетенции Банка России значительно увеличиваются, поэтому, с учетом опыта правового регулирования Китая, следует расширить функционал и полномочия Банка России как органа банковского надзора, а именно: в качестве новой функции Банка России определить осуществление регулирования и надзора в сфере защиты финансовой информации и обеспечения надежности информационной инфраструктуры кредитных организаций, а также предоставить ему полномочия по проведению в рамках банковского надзора за

соблюдением кредитными организациями требований по защите информации мероприятий по техническому анализу защищенности информационной инфраструктуры кредитных организаций в условиях активного внедрения новых финансовых технологий. Это позволит обеспечить надлежащий уровень защищенности финансовых и персональных данных потребителей финансовых услуг.

Необходимость правового регулирования осуществления банковского надзора за соблюдением требований по защите финансовых данных обусловлена тем, что данное направление отличается от иных ввиду применения особых инструментов анализа, исследования цифровых технологий и носителей цифровых данных, осуществления технического анализа образов программного обеспечения кредитной организации, а также реализованной в Китае моделью правового регулирования данного направления банковского надзора. Специфика данного направления обуславливает применение особого порядка проведения надзора (проверка проводится отдельно от иных ввиду технической специфики, реализуется по требованиям проверочной деятельности Банка России, к ее проведению привлекаются специалисты Банка России, обладающие компетенцией в области защиты информации и проведения технического анализа, по результатам проводимых проверок составляется акт, который передается в проверочное дело, выносимое на экспертную оценку специалистами подразделения банковского надзора Банка России для принятия решения относительно выявленных финансовых правонарушений в банковской сфере и применения мер воздействия).

6. Учитывая опыт правового регулирования банковского надзора и защиты финансовых данных в Китае, в целях повышения эффективности мероприятий банковского надзора, должна осуществляться проверка наличия в кредитной организации следующих нормативных актов, а также выполнение содержащихся в них требований по обеспечению защищенности финансовых данных, а именно:

- положения о системе контроля для каждого объекта (компонента) финансово-информационной инфраструктуры, устанавливающего порядок формирования и функционирования данных систем, уровни доступа в зависимости от критической значимости компонента инфраструктуры, режим контроля доступа и др.;

- регламента реализации процедуры применения средств шифрования и технологии 4A (аутентификация, авторизация, аудит и администрирование), предусматривающего проведение проверки пользователей при эксплуатации

финансовых технологий, подтверждение у них достаточных прав на постановку конкретных задач в рамках системы, контроль обмена информации между различными компонентами систем кредитной организации с применением средств динамического анализа вложений электронной почты и загружаемых файлов из Интернета, и ведения журналов действий пользователей системы, фактов доступа, изменения или удаления информации из журналов, в том числе с применением систем управления доступа с модулем оценки деятельности пользователей (user behavior analytics) и др.

Также с целью повышения эффективности мероприятий банковского надзора и профилактики финансовых правонарушений в банковской сфере при внедрении новых финансовых технологий в процесс осуществления банковской деятельности необходимо создание правовой основы для внедрения единой стандартизированной процедуры допуска и внедрения финансовых технологий в информационную инфраструктуру соответствующей кредитной организации, включая разработку и закрепление государственного стандарта по обязательному обучению сотрудников и аттестацию для руководителей кредитных организаций. Отсутствие данной процедуры повышает риски несанкционированного доступа к финансовым данным потребителей финансовых услуг и реализации киберугроз в отношении информационной инфраструктуры, так как каждая кредитная организация самостоятельно определяет для себя требования и процедуру внедрения новых финансовых технологий в операционную деятельность.

7. Для обеспечения безопасности финансовых данных и информационных систем кредитных организаций при передаче функционала по их защите организациям, предоставляющим посреднические и аутсорсинговые услуги по данному направлению деятельности, следует установить особые требования на уровне нормативного акта Банка России для таких организаций (а именно – проведение обязательного аудита таких посредников и аутсорсинговых организаций компанией, выбранной кредитной организацией; получение специального разрешения Банка России на привлечение посредника или аутсорсинговой организации; создание специального реестра компаний, одобренных Банком России, для предоставления посреднических или аутсорсинговых услуг в сфере применения новых финансовых технологий с целью обеспечения защиты финансовых данных и другие). Такое правовое решение позволит обеспечить надлежащий уровень защищенности финансовых данных и повысить внимание государства к необходимости формирования квалифицированных кадров в области

защиты финансовой информации в банковской сфере.

На основе проведенного исследования были предложены изменения в действующее российское законодательство, а именно: дополнить статью 56 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» определением таких терминов, как «банковский надзор», «предмет банковского надзора» и «форма банковского надзора»; статью 4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» дополнить следующей функцией Банка России: осуществление регулирования и надзора в сфере защиты финансовой информации и обеспечения надежности информационной инфраструктуры кредитных организаций; статью 74 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и Инструкцию Банка России от 21.06.2018 № 188-И «О порядке применения к кредитным организациям (головным кредитным организациям банковских групп) мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», и иные предложения.

Теоретическая и практическая значимость диссертации.

Теоретическое значение диссертационного исследования состоит в выработке научных положений, касающихся совершенствования финансово-правового регулирования банковского надзора в России в условиях формирования цифровой экономики. Также автором дано теоретическое обоснование возможности имплементации опыта Китая в рассматриваемой сфере. Теоретико-методологические положения диссертации могут быть использованы при проведении последующих научных изысканий в области финансового права.

Практическое значение диссертации заключается в том, что ее выводы и результаты:

- во-первых, направлены на развитие системы банковского регулирования и надзора в Российской Федерации в условиях формирования цифровой экономики и могут быть использованы в работе Банка России в рамках соответствующих направлений совершенствования и реформирования системы банковского регулирования и надзора;

- во-вторых, могут быть использованы в ходе работы по имплементации опыта Китайской Народной Республики в области банковского регулирования и надзора.

Степень достоверности результатов исследования. Основные выводы, представленные в диссертации, подтверждены с помощью общенаучных и частнонаучных методов познания, логично обоснованы с опорой на данные российских и зарубежных исследователей, российское и китайское законодательство. Достоверность подтверждается использованием достаточного количества доктринальных источников, в том числе на иностранных языках. Кроме того, достоверность результатов подтверждается их апробацией.

Апробация результатов исследования. Диссертационное исследование выполнено и обсуждено на кафедре государственного аудита Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ им. М.В. Ломоносова. Также отдельные положения диссертационного исследования были представлены в рамках выступлений диссертанта на следующих мероприятиях: 3-й Азиатско-Тихоокеанский финансовый форум Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (Пекин, Китай, 14 июня 2019 г.), XIV Международная научно-практическая конференция студентов, магистрантов и аспирантов «Проблемы совершенствования законодательства и прокурорской деятельности» (Саратов, Россия, 27 ноября 2020 г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы науки административного и финансового права» («Лазаревские чтения – 2021») (Москва, Россия, 10 февраля 2021 г.), Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов 2021» (Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова, Россия, Москва, 12-23 апреля 2021 г.) и другие.

Основные положения исследования нашли свое отражение в 7 научных публикациях автора в журналах, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности, в статье, входящей в международную базу Scopus, в учебном пособии, при подготовке рекомендаций АТЭС, а также при проведении лекций и семинаров.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором; вклад автора в результаты, опубликованные в работах, является определяющим.

Структура диссертации определяется целью исследования, ее задачами и логикой изложения и состоит из введения, трех глав, заключения и библиографического списка использованных источников.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цели и задачи, теоретические и методологические основы проведенного исследования, эмпирическая база исследования, раскрывается научная новизна исследования, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования, раскрывается его структура.

Первая глава **«Финансово-правовое регулирование банковского надзора в Китайской Народной Республике»** посвящена исследованию правовых основ функционирования банковской системы и банковского надзора в Китайской Народной Республике.

В параграфе 1.1. **«Банковская система Китайской Народной Республики: структура и правовая основа функционирования»** автор анализирует механизм правового регулирования банковской системы Китая.

Ввиду отсутствия единой позиции относительно классификации периодов развития банковской системы КНР, предлагается в качестве основного критерия считать этапы реализации конкретной государственной политики в стране, поскольку он носит собирательный характер и учитывает как особенности исторического развития государства, политической и экономической ситуации, так и потребности общества и государства.

Автором предлагается в качестве основного критерия деления банковской системы КНР на уровни применять критерий характера выполняемых функций, возложенных на участников конкретного уровня банковской системы.

Проводится анализ положений основных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность банков: Закон КНР «О Народном банке Китая» 1995 г. (далее – ЗНБК), Закон КНР «О коммерческой банковской деятельности» (далее – ЗКБД) 1995 г., Закон КНР «О банковском регулировании и надзоре» (далее – ЗБРН) 2003 г., а также информационные письма и рекомендации Комиссии по регулированию банковской и страховой деятельности КНР (далее – Комиссия).

Автор приходит к выводу о том, что на современном этапе Комиссия характеризуется относительной самостоятельностью, поскольку осуществляет свою

деятельность под руководством Государственного совета КНР, а решения о проведении надзорных мероприятий и применении мер реагирования принимаются Народным банком КНР (далее – НБК).

Также автор отмечает, что при применении в России опыта правового регулирования банковской системы Китая следует учитывать ее особенности (наличие двух органов банковского регулирования и надзора, включенность их в систему органов исполнительной власти, наличие общественно значимых банков).

В параграфе 1.2. **«Правовая основа осуществления банковского надзора в Китайской Народной Республике: система и порядок деятельности»** рассмотрен механизм правового регулирования банковского надзора в Китае и порядок его реализации.

Приводится позиция о трехуровневой структуре финансово-правового регулирования банковского надзора, в соответствии с которой на верхнем уровне находится законодательство, принятое Всекитайским собранием народных представителей, а также другие важные нормативные правовые акты, принятые Государственным советом КНР. Второй уровень состоит из нормативных документов, изданных Комиссией, которые носят характер подзаконных актов и направлены на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Третий уровень состоит из руководств, рекомендаций, уведомлений и правил, издаваемых Комиссией, которые носят детализированный характер и по сути являются актами прямого действия. Отмечается, что в отличие от законодательства России, которое предусматривает четкий перечень видов нормативных актов, издаваемых Банком России, законодательство Китая ограничивается лишь установлением общего полномочия Комиссии по установлению обязательных правил для поднадзорных организаций, которые на практике приобретают вышеперечисленные формы.

Отдельно автором выделяются совместные нормативные акты различных ведомств с целью регулирования появляющихся правоотношений в сфере использования новейших финансовых технологий. Также автор анализирует деятельность Комиссии в условиях цифровизации банковской сферы.

В целях повышения эффективности применения в России опыта правового регулирования Китая автором предлагается: осуществлять взаимодействие органа банковского надзора с банками с использованием информационной системы для

наблюдения в режиме реального времени за деятельностью банка и др.

Вторая глава **«Финансово-правовое регулирование банковского надзора в Российской Федерации в условиях цифровой экономики»** посвящена анализу правовой основы функционирования банковской системы Российской Федерации и механизма осуществления банковского надзора в условиях формирования цифровой экономики в России.

В параграфе 2.1. **«Банковская система Российской Федерации: структура и правовая основа функционирования в условиях цифровой экономики»** автор анализирует правовые основы функционирования российской банковской системы в условиях формирования цифровой экономики.

Автором выделяются принципы построения современной банковской системы России, такие как принцип двухуровневого построения, принцип централизации банковского регулирования и банковского надзора, и другие. Предлагается закрепить их на законодательном уровне в виде перечня открытого типа, так как можно предположить, что в будущем они будут трансформироваться с учетом формирования цифровой экономики.

Раскрывается содержание понятия «цифровая экономика» с учетом нормативных правовых актов Российской Федерации и научной литературы, дается авторское определение цифровой экономики – хозяйственная деятельность, осуществляемая с использованием цифровых технологий.

Далее автором рассматривается каждый уровень банковской системы России. Исследуется процесс становления национального банка страны.

Проводится анализ мероприятий Банка России по цифровизации банковской системы, которые нашли отражение в программных документах (Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на 2022 год и период 2023 и 2024 годов и др.), а также вступивших в силу изменений законодательства (Федеральный закон от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др.).

Применительно ко второму уровню банковской системы автор выделяет общие характерные черты кредитных организаций, также предлагает на теоретическом уровне подразделять процедуру приобретения статуса кредитной организации на следующие этапы: предварительный, текущий и последующий.

В параграфе 2.2. «**Правовая основа осуществления банковского надзора в Российской Федерации в условиях цифровой экономики: система и порядок деятельности**» автором анализируются правовое регулирование банковского надзора и порядок его осуществления.

Автор исследует доктринальные позиции относительно понятия банковского надзора в Российской Федерации, соотношение его с такими понятиями, как «контроль» и «аудит».

Автором предлагается собственное определение следующих терминов «банковский надзор», «предмет банковского надзора» и «форма банковского надзора».

С учетом возрастающих правовых рисков, связанных с несанкционированным доступом к финансовым данным, автором обосновывается целесообразность наряду с установленными законодательством целями банковского надзора рассматривать обеспечение надлежащего уровня защищенности финансовых данных как дополнительную цель банковского надзора.

Автором приводятся формы банковского надзора, а также предлагается новая форма банковского надзора (взаимодействие банков и органа банковского надзора с использованием технологической платформы Банка России) с учетом формирования цифровой экономики и необходимости принятия превентивных мер, оказания своевременного содействия кредитным организациям, а также обосновывается необходимость создания правовых условий для внедрения такой формы путем определения порядка ее применения в нормативном акте Банка России. Предлагается пересмотреть сроки представления большинства форм отчетности и планомерно перевести взаимодействие кредитных организаций с Банком России на технологическую платформу.

С учетом активного развития новых тенденций в области финансовых технологий, таких как SupTech (от англ. Supervision Technology) и RegTech (от англ. Regulatory Technology) предлагается на уровне нормативного акта Банка России закрепить единую процедуру допуска финансовых технологий в опытную эксплуатацию кредитной организацией, включая разработку и закрепление государственного стандарта по обязательному обучению сотрудников и аттестацию для руководителей кредитных организаций для допуска к работе с новыми финансовыми технологиями.

Также автор полагает целесообразным вернуться к применению ранее

закрепленной в законодательстве классификации применяемых мер на предупредительные и принудительные и предлагает определить в законодательстве основания применения каждой из них, дополнив ранее действующий перечень следующим основанием: заинтересованность и оказываемое содействие со стороны кредитной организации по устранению выявленных финансовых правонарушений в банковской сфере.

Глава третья **«Предложения по совершенствованию финансово-правового регулирования банковского надзора в Российской Федерации в условиях цифровой экономики»** посвящена анализу такого направления банковского надзора, как надзор за соблюдением требований по защите финансовой информации, состоянию финансово-правового регулирования в данной сфере в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике.

В параграфе 3.1. **«Банковский надзор за соблюдением требований по защите финансовой информации в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике»** исследуется нормативно-правовое регулирование осуществления банковского надзора за соблюдением требований по защите финансовой информации в Российской Федерации и в Китайской Народной Республике.

Анализируется понятие «финансовая информация», приведенное в статье 142.1 Налогового кодекса Российской Федерации, и обосновывается необходимость расширительного толкования данного понятия. Предлагается под финансовой информацией понимать любые сведения, которые позволяют осуществить неправомерный доступ к платежной информации и (или) осуществить операцию без согласия клиента кредитной организацией.

Автор предлагает в качестве новой функции Банка России определить осуществление регулирования и надзора в сфере защиты финансовой информации и обеспечения надежности информационной инфраструктуры кредитных организаций. С учетом особенностей осуществления банковского надзора за защитой финансовой информации предлагается предоставить Банку России полномочия по проведению в рамках банковского надзора за соблюдением кредитными организациями требований по защите финансовой информации мероприятий по техническому анализу защищенности информационной инфраструктуры кредитных организаций в условиях активного внедрения новых финансовых технологий.

Автор отмечает потребность российских кредитных организаций в передаче функционала по защите финансовых данных организациям, предоставляющим посреднические и аутсорсинговые услуги по данному направлению деятельности. Предлагается установить особые требования на уровне нормативного акта Банка России для таких организаций с учетом опыта правового регулирования КНР.

Автором проанализировано правовое регулирование защиты финансовых данных и организационно-правовая основа осуществления банковского надзора за соблюдением требований по защите финансовых данных в КНР для дальнейшего исследования возможности использования наиболее передовых и эффективных, с точки зрения автора, моделей правового регулирования в рассматриваемой сфере.

В параграфе 3.2. **«Перспективы использования опыта Китайской Народной Республики в области банковского надзора в Российской Федерации»** автор предлагает меры по совершенствованию организационно-правовой основы осуществления банковского надзора с учетом лучших правовых практик Китайской Народной Республики.

Автор выделяет схожие и различные черты в правовом регулировании банковской системы и банковского надзора в России и в КНР, анализирует концепции фокусов банковского надзора, разработанная в КНР и предлагает их применение при совершенствовании банковского надзора в России.

Интересной и полезной является практика, реализованная в Китае, при которой конкретные мероприятия, проводимые банками с целью обеспечения требований по защите финансовой информации, закрепляются в нормативных правовых актах надзорного органа. Учитывая опыт Китая, автор предлагает на уровне нормативного акта Банка России определить необходимость проверки наличия в кредитной организации следующих актов: положений о системе контроля для каждого объекта (компонента) финансово-информационной инфраструктуры и регламента реализации процедуры применения средств шифрования и технологии 4A (аутентификация, авторизация, аудит и администрирование), а также выполнение кредитной организацией содержащихся в данных актах требований.

Автор отмечает актуальность для России реализованной в Китае правовой практики закрепления требований по информационной безопасности посредников финансовых услуг, предоставляемых с использованием новейших технологий, так как

данные субъекты получают доступ к финансовым данным потребителей финансовых услуг.

Предлагается при формировании правового механизма использования и обращения цифровой валюты в России использовать опыт правового регулирования КНР в данной сфере.

В заключении приводятся основные результаты диссертационного исследования, обобщаются выводы, сделанные в результате проведенной работы.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности:

1. *Ошманкевич К.Р.* Правовые средства защиты финансовых данных в банковской сфере Российской Федерации // Юрист. – 2022. – № 12. – С. 59-63. (0,47 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 1,000).

2. *Ошманкевич К.Р.* Банковская система России: принципы организации и возможности развития // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. Изд-во Московского университета. М: 2022. – № 3. – С. 32-41. (0,59 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,171).

3. *Ошманкевич К.Р.* К вопросу о финансовых регуляторах банковской системы Китайской Народной Республики // Финансовое право. – 2022. – № 9. – С. 38-40. (0,38 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,746).

4. *Ошманкевич К.Р.* Финансово-правовые особенности функционирования современной банковской системы в условиях цифровой экономики // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. Изд-во Московского университета. М: 2021. – № 4. – С. 79-86. (0,46 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,171).

5. *Ошманкевич К.Р.* Финансово-правовое регулирование банковского надзора за соблюдением требований информационной безопасности (на примере Китая) // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. Изд-во Московского университета. М: 2021. – № 1. – С. 101-112. (0,7 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,171).

6. *Ошманкевич К.Р.* Особенности правового регулирования банковской системы и банковского надзора в Китайской Народной Республике // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. Изд-во Московского университета. М: 2020. – № 1. – С. 50-59. (0,57 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,171).

7. *Ошманкевич К.Р.* Финансово-правовое регулирование банковского надзора в Российской Федерации: вектор развития // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. Изд-во Московского университета. М: 2019. – № 4. – С. 29-35. (0,4 п.л.) (2-летний импакт-фактор РИНЦ: 0,171).