

DOI: 10.17803/2542-2472.2025.36.4.067-073

ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК ИННОВАЦИОННОЙ ЭПОХИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ БАНКА РОССИИ

Королев Павел Евгеньевич,
магистрант Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
125933, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
korolevmultipass@yandex.ru

© Королев П. Е., 2025

Аннотация. В работе через призму как теоретических положений административного, финансового и банковского права, так и ряда нормативных положений действующего законодательства Российской Федерации исследован вопрос становления административно-правовых режимов в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке. Автором последовательно делается вывод о значимой роли Банка России в рамках нормативно-методического обеспечения внедрения высокотехнологической инфраструктуры, меняющей каждодневную хозяйственную деятельность участников банковских и денежно-кредитных, валютных, страховых и складывающихся по поводу ценных бумаг общественных отношений. Указанный процесс становится привычным явлением современной хозяйственной деятельности, в том числе благодаря модернизации механизмов административно-правового режима. Сегодня это не только исключительная форма публичного управления для скорейшего предупреждения угроз при помощи ограничений и запретов, но и экспериментальные правовые нормы, нацеленные на претворение в жизнь продуктов инновационной деятельности. Банк России, будучи ответственным за организационную структуру платформы цифрового рубля и платежной системы мегарегулятора, предусматривая возможность проведения дистанционных проверок поднадзорных лиц или же совершенствуя электронный документооборот в области лицензирования, способствует тому, чтобы финансовый рынок отвечал тенденциям цифровизации. Вместе с тем отдельное внимание автор уделяет исследованию нормативного регулирования цифровых инноваций в рамках экспериментальных правовых режимов. Автор приходит к выводу, что осуществляющий отдельные государственно-властные функции в рамках публичного управления эмиссионный банк сегодня возможно причислить к полномочным субъектам инновационных административно-правовых режимов. Тем не менее для надлежащей практической реализации передовых технологий требуется не только эволюция правового регулирования и организационной структуры финансового сектора, но и сбалансированное экономическое развитие Российской Федерации в целом. Совершенствование механизмов обеспечения законности при помощи комплекса административно-правовых режимов, а также повышение уровня финансовой грамотности граждан есть ключ к инновационному развитию нашего государства.

Ключевые слова: административно-правовой режим; финансовый рынок; инновации; Банк России; мегарегулятор; юридические лица публичного права; цифровая экономика; публичное управление; государственно-властные функции; публичные полномочия.

THE FINANCIAL MARKET OF THE INNOVATION ERA: ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIMES IN THE ACTIVITIES OF THE BANK OF RUSSIA

Pavel E. Korolev,

Master's Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Moscow, Russian Federation
korolevmultipass@yandex.ru

Abstract. *The study examines, through the prism of both the theoretical tenets of administrative, financial, and banking law and a number of normative provisions of the current legislation of the Russian Federation, the formation of administrative law regimes in the field of digital innovations on the financial market. The author consistently concludes that the Bank of Russia plays a significant role in the normative and methodological support for the introduction of high-technology infrastructure that is transforming the day-to-day economic activities of participants in banking, monetary-credit, foreign-exchange, insurance, and emerging securities-related public relations. This process is becoming an established feature of modern economic activity, in part owing to the modernization of the mechanisms of administrative law regimes. Today these regimes are not only an exceptional form of public administration used for the rapid prevention of threats through restrictions and prohibitions, but also encompass experimental legal norms aimed at translating the products of innovative activity into practice. As the body responsible for the organizational structure of the digital ruble platform and the payment system of the mega-regulator, the Bank of Russia — by providing for the possibility of remote inspections of supervised entities and by improving electronic document flow in the field of licensing — helps ensure that the financial market responds to the trends of digitalization. At the same time, the author devotes particular attention to the normative regulation of digital innovations within the framework of experimental legal regimes. The study concludes that the issuing (emission) bank, which performs certain state-authority functions within public administration, can today be regarded as a full-fledged subject of innovative administrative law regimes. Nevertheless, the proper practical implementation of advanced technologies requires not only the evolution of legal regulation and the organizational structure of the financial sector, but also balanced economic development of the Russian Federation as a whole. Enhancing mechanisms for ensuring legality through a complex of administrative-legal regimes, together with raising the level of citizens' financial literacy, constitutes the key to the innovative development of the State.*

Keywords: *administrative and legal regime; financial market; innovation; Bank of Russia; mega-regulator; legal entities of public law; digital economy; public administration; state-power functions; public powers.*

Свидетельствуя о цифровой трансформации государственного управления как о тенденции последних лет, мы не можем не обратить внимание на огромное количество инноваций, которые сопровождают механизмы администрирования в области экономических процессов. Каждый обыватель сегодня без затруднения назовет несколько нововведений, каковыми было отмечено совершенствование отношений в банковской сфере, а также деятельности участников национальной платежной системы. Оптимизация процессов на финансовом рынке от валютного и фондового до кредитного и страхового сводится воедино в таком значимом для управленческой науки элементе, как субъекте целенаправленного воздействия.

Безусловно, речь идет именно о кредиторе последней инстанции. Отметим, что в августе 2024 г. статья 4 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном

банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Закон о Банке России), посвященная функциям мегарегулятора, оказалась дополнена пунктом 18.9, затрагивающим проблему экспериментальных правовых режимов (ЭПР) в области цифровых инноваций на финансовом рынке. Выяснив особенности административно-правовых режимов, а также статуса Банка России с теоретической стороны, мы постараемся оценить ряд инноваций, инициатором внедрения которых среди прочих выступает главный банк первого уровня.

В то же время нам видится нелишним рассмотреть проблему внедрения инноваций в рамках процессов публичного управления. Представляется, именно финансовый рынок выступает той сферой общественных отношений, где новость о нововведениях обыватель слышит из года в год: оптимизация регулирования в области ценных бумаг или совершенствование взаимодействия страхователя и страховщика, цифровая трансформация банковских операций и автоматизация контрольно-надзорной деятельности Банка России. Вместе с тем передовые разработки зачастую могут вызывать непонимание граждан и организаций, что влечет за собой первоначальное отторжение дистанционных или электронных продуктов, а также малый интерес предпринимательского сообщества к ноу-хау.

Тем не менее «отстаивание» инновации — такой необходимый на первых этапах внедрения новшества элемент. Причем немалая роль в рамках указанной проблемы на финансовом рынке отводится Банку России, ответственному среди прочего за реализацию мероприятий по совершенствованию уровня финансовой грамотности населения и отечественного предпринимательского сообщества. Нельзя не согласиться с тем, что затрагиваемые государственным интересом новейшие идеи и символы должны становиться материей и претворяться в жизнь при активной поддержке публично-правовых институтов¹.

Итак, что же понимает современная управленческая наука под категорией административно-правового режима? С одной стороны, значения терминов «экстраординарного, особого, специального» дают нам возможность говорить о такой управленческой форме, которая отличается от общего порядка не только регламентацией своего срока, но и наделением отдельными полномочиями ряда государственно-властных структур. Исчерпывающее, необходимое, обязательное нормативное оформление ограничения прав и свобод, в свою очередь, будет предопределять высокоточное жесткое управленческое воздействие для гарантии защищенности общественных отношений от явлений чрезвычайного характера, которые могут быть вызваны природой, машиной, человеком².

С другой стороны, публичное управление сегодня представлено не только регуляцией борьбы с последствиями чрезвычайных ситуаций или возможностью введения режима военного положения. Как в общее понятие режима включаются категории конкретизации и четкости управленческого воздействия, так и среди административно-правовых режимов мы вполне можем выделить те, которые зачастую сперва в качестве эксперимента нацеливаются на оптимизацию или автоматизацию общественных отношений, а также представление предпочтений отдельным участникам гражданского оборота. В то же время особенности специального режима им далеко не чужды: целевое назначение с возможной реализацией экстраординарной организационной методологии и необходимость обоснования конкретным юридическим актом, преобладать в котором будут нормы именно императивного характера³.

С учетом вышеизложенного не своевольное решение о введении запретов отражает специфику административно-правовых режимов, а необоснованность и малая результативность использования имеющихся управленческих средств, требующих

¹ *Исаев И. А., Румянцева В. Г.* Институт и символ в политической теологии // Актуальные проблемы российского права. 2022. Т. 17. № 6. С. 18.

² *Старостин С. А.* Специальные административно-правовые режимы : учеб. пособие. М. : Проспект, 2022. С. 15.

³ *Ноздрачев А. Ф.* Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 105.

внеочередного внедрения предписывающих, запретительных и реже дозволи-ельных норм в рамках административно-правового регулирования.

Инновация же с точки зрения дефиниции, данной частью девятой ст. 2 Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», представляет одновременно продукт, процесс и метод. Лишь предельно важно, чтобы для деловой практики внедрение его в употребление было отмечено новизной и значительным улучшением, будучи направленным на экономическую эффективность. Таким образом, инновация приобретает элемент творчества — создания чего бы то ни было предельно нового, ранее не существовавшего и имеющего здесь и сейчас практическую пользу. Предвосхищая же исследование передовых режимов финансового рынка, мы прежде всего охарактеризуем особый институт публичного управления.

С одной стороны, отдельные положения Закона о Банке России раскрывают частноправовой аспект деятельности эмиссионного банка: последний именуется юридическим лицом, осуществляющим как расходы за счет своих доходов, так и ряд банковских операций и сделок, что порождает дискуссию о коммерческом аспекте работы ключевого института денежно-кредитной политики государства⁴. С другой стороны, нельзя говорить о своевольном хозяйствовании подотчетного депутатам национального банка. В соответствии с абзацем первым части первой ст. 46 Закона о Банке России мегарегулятор осуществляет операции и сделки именно в рамках реализации целей, заявленных указанным нормативным актом.

Специализированное предназначение в совокупности с фактом придания статуса юридического лица путем принятия особого публично-правового акта и наделением властными полномочиями позволяет рассматривать Банк России в качестве юридического лица особого порядка⁵. В то же время мы обратим внимание на возложение на национальный банк отдельных государственных функций: речь идет о монополии эмиссии и об управлении золотовалютными резервами, о положении органа административной юстиции, а также процедуре лицензирования кредитных организаций, издании собственных нормативных актов и активном участии в ведении единой государственной денежно-кредитной политики. Очевидно, выступающий в качестве уникального юридического лица с организационно-правовой формой «Банк России», а также привилегированной двойственной природой мегарегулятор служит видным участником публичного управления, а также заинтересованным участником общественных отношений, складывающихся по вопросу финансового обслуживания самого государства⁶.

Отмечая административные инновации финансового рынка, мы обращаем внимание на нормативные положения действующей редакции Федерального закона от 31.07.2020 № 258-ФЗ «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых и технологических инноваций в Российской Федерации». Внедряя терминологию важного для экстраординарного режима специального регулирования, а также расширяя понятие инновации лексикой цифровой эпохи, указанный акт предопределил ряд нормативных документов Банка России.

С одной стороны, получают развитие квантовые и облачные разработки, а также технологии виртуальной реальности и электронной подписи, биометрии и роботизации⁷. С другой же, наделяемый полномочиями по утверждению порядка присоединения к ЭПР в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке главный

⁴ Тарасенко О. А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 6. С. 74.

⁵ Мигачев Ю. И., Мигачев А. Ю., Шамрин М. Ю. Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями : учеб. пособие. М. : Проспект, 2021. С. 9–10.

⁶ Ефимова Л. Г. Банковское право. М. : Статут, 2010. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. С. 147.

⁷ Перечень технологий, с применением которых вводятся в употребление, создаются или используются цифровые инновации на финансовом рынке в рамках эксперимен-

банк первого уровня становится субъектом рассмотрения инициативы установления указанного режима, обретая правомочие на принятие решений по корректировке его программы⁸.

Обладающий специальным правовым регулированием и сроком действия, кругом субъектов и целевым назначением (например, создание благоприятного климата для внедрения технологических инноваций) ЭПР в рамках финансового рынка, по нашему мнению, может быть отнесен к передовым административно-правовым режимам. Его управленческим субъектом выступает Банк России, продолжающий совершенствование императивных правил и организационных механизмов. Инновационная деятельность при учетывании реалий экономики и скорости научно-технологического прогресса сегодня не может быть прервана, ведь множество проблем еще требуют внимания. Так, заявленные к размещению в формате открытых данных общедоступные сведения реестра ЭПР именно в отношении финансового рынка по состоянию на сентябрь 2025 г. не обнаруживались в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»⁹.

Иной иллюстрацией, предопределенной внедрением ЭПР и отражающей специфику административно-правовых режимов, служат положения введенной в 2024 г. статьи 1.1 Федерального закона от 31.07.2020 № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах, цифровой валюте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Кредитор последней инстанции тогда приобретал право при помощи специального регулирования, содержащегося в программе того или иного ЭПР, изменять возникающие при обороте цифровой валюты отношения, включая процесс майнинга¹⁰. Несмотря на восприятие рядом граждан законопроекта лишь в качестве одобрения якобы монопольных экспериментальных сделок Банка России с криптовалютой, само решение об установлении ЭПР подлежит согласовыванию с иными субъектами администрирования: Росфинмониторингом, ФСБ России, Минфином России.

Нам следует отметить, что особенности правового режима криптовалюты давно выступают предметом широкой дискуссии в научном сообществе. Пока же ученые рассуждают о нормативном урегулировании биткоина и высказываются о токене как возможном объекте гражданских прав, Банк России, в полной мере выступая участником процессов публичного управления, с 2022 г. предостерегал соотечественников от вызовов, продиктованных теневым характером денежных суррогатов и отсутствием целенаправленного воздействия на указанную область общественных отношений, в том числе методами административно-правовых режимов. Например, среди рисков назывались и высокая волатильность курса, и распространенность криптовалют в ходе противоправной деятельности, и возможность несанкционированного выведения за пределы регулирования отечественного рынка сбережений граждан по причине недостаточного уровня финансовой грамотности последних¹¹.

тальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций, утвержденный указанием Банка России от 25.11.2020 № 5634-У // Вестник Банка России. 27.01.2021. № 3.

⁸ Положение об особенностях применения положений Федерального закона «Об экспериментальных правовых режимах в сфере цифровых инноваций в Российской Федерации» к правоотношениям, возникающим в связи с установлением и реализацией экспериментального правового режима в сфере цифровых инноваций по направлению «Финансовый рынок», утвержденное постановлением Правительства РФ от 15.12.2020 № 2115 // СЗ РФ. 2020. № 52 (ч. I). Ст. 8812.

⁹ Указание Банка России от 25.11.2020 № 5632-У «О порядке ведения Банком России реестра экспериментальных правовых режимов в сфере цифровых инноваций на финансовом рынке, а также доступа к нему» // Вестник Банка России. 13 января 2021 г. № 1.

¹⁰ Федеральный закон от 08.08.2024 № 223-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2024. № 33 (ч. I). Ст. 4919.

¹¹ Доклад для общественных консультаций «Криптовалюты: тренды, риски, меры». М. : Центральный банк Российской Федерации, 2022. С. 2–3.

Примером же не только целевого назначения и императивных правил, но и внедрения особенных организационных средств выступает администрирование эмиссионным банком платформы цифрового рубля в национальной платежной системе. Так, ее инфраструктура предусматривает открытие специального счета и ведение альбома распоряжений, а в случае нарушения участником платформы установленных правил допускает применение мер воздействия в соответствии со статьей 74 Закона о Банке России (например, взыскание штрафа)¹². Концепция цифрового рубля и высокая роль мегарегулятора в разъяснении механизмов его функционирования — яркая иллюстрация высказанной нами в начале проблемы подчас тернистого взаимодействия теоретико-технологического и практического аспекта инновации.

Вместе с тем обратимся к п. 2.3 положения от 29.09.2023 № 826-П «О порядке осуществления Банком России контроля за соблюдением правил платежной системы Банка России», закрепляющего примечательную форму проведения последующего контроля. Мы говорим о дистанционных проверках деятельности поднадзорного лица с возможностью направления ему обязательного для исполнения запроса о затребовании нужных для проведения проверки материалов, а в случае обнаружения факта нарушения законности — направления уведомления о выявленном несоответствии требованиям. С учетом изложенного цифровые инновации при детализации административных процедур в конкретных нормативных актах определяют совершенствование механизма контрольно-надзорных мероприятий, модернизируя публичное управление.

Дополнительно отметим, что саму процедуру лицензирования с учетом ее публично-правового интереса и целевого назначения, участников и широчайшей нормативной базы также можно представить в виде административно-правового режима¹³. С одной стороны, имеет под собой обоснование научная дискуссия о лицензировании как об административной процедуре или форме легитимации предпринимательской деятельности, организационно-правовом механизме или методе реализации публичной власти. Однако, с другой стороны, едва ли можно не согласиться с тем, что в отношении всякой лицензии возможно обозначить следующие признаки: соискатель — субъект со специальным административно-правовым статусом, объект — имеющие потенциальную опасность и высокую значимость для населения специализированные виды деятельности¹⁴. Вместе с тем лицензия может быть выдана не только органом исполнительной власти, но и организацией, наделенной государственно-властными полномочиями.

К последним может быть причислен Банк России. Взаимодействие самих поднадзорных участников финансового рынка и национального банка сегодня широко оптимизируется, быстро совершенствуя формат документооборота. Так, стремясь получить специальное разрешение на ведение клиринговой деятельности, биржа или же торговая система может представить необходимые сведения в формате электронных документов посредством личного кабинета¹⁵.

Наделенный отдельными публичными полномочиями Банк России сегодня можно именовать полноправным «проводником» инновационных административно-правовых режимов в реальность. В то же время для успешной практической реализации передовых идей в области новых технологий требуется не только эволюция

¹² Положение Банка России от 03.08.2023 № 820-П «О платформе цифрового рубля» (ред. от 12.07.2024) // Вестник Банка России. 16.08.2023. № 58.

¹³ Старостин С. А. Указ. соч. С. 105.

¹⁴ Стандзюнь Л. В. Лицензионно-разрешительная система : монография. М. : Проспект, 2021. С. 8.

¹⁵ Положение Банка России от 22.09.2022 № 805-П «О порядке лицензирования Банком России бирж, торговых систем и клиринговых организаций, порядке ведения Банком России реестра лицензий бирж и торговых систем, реестра лицензий на осуществление клиринговой деятельности и порядке представления выписок из указанных реестров» // Вестник Банка России. 01.03.2023. № 11.

правового регулирования и инфраструктуры финансового рынка, но и устойчивое экономическое развитие Российской Федерации в целом, а также находящийся на высоких позициях уровень законности и возрастающие показатели финансовой грамотности населения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Ефимова Л. Г.* Банковское право. — М. : Статут, 2010. — Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. — 404 с.
2. *Исаев И. А., Румянцева В. Г.* Институт и символ в политической теологии // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 6. — С. 11–20.
3. *Мигачев Ю. И., Мигачев А. Ю., Шамрин М. Ю.* Административно-правовой статус организаций, наделенных государственными полномочиями : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2021. — 128 с.
4. *Ноздрачев А. Ф.* Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. — 2017. — № 2. — С. 98–110.
5. *Стандзюнь Л. В.* Лицензионно-разрешительная система : монография. — М. : Проспект, 2021. — 272 с.
6. *Старостин С. А.* Специальные административно-правовые режимы : учеб. пособие. — М. : Проспект, 2022. — 200 с.
7. *Тарасенко О. А.* Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 6. — С. 73–83.

REFERENCES

1. Efimova LG. Banking Law. Vol. 1: Banking System of the Russian Federation. Moscow: Statut Publ.; 2010. (In Russ.).
2. Isaev IA, Rumyantseva VG. An Institution and a Symbol in Political Theology. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(6):11-20. (In Russ.). DOI: 10.17803/1994-1471.2022.139.6.011-020.
3. Migachev YuI, Migachev AYu, Shamrin MYu. Administrative and legal status of organizations endowed with state powers. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
4. Nozdrachev AF. The current content of the concept of «administrative and legal regime». *Journal of Russian Law*. 2017;2:98-110. (In Russ.).
5. Standzon LV. Licensing system. Moscow: Prospekt Publ.; 2021. (In Russ.).
6. Starostin SA. Special administrative and legal regimes: students manual. Moscow: Prospekt Publ.; 2022. (In Russ.).
7. Tarasenko OA. Entrepreneurial activity of the Bank of Russia. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2020;15(6):73-83. (In Russ.).