



DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-314-334

Научная статья

ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ НАДЗОР БАНКА РОССИИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ

И.В. Михеева, Е.А. Долкова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»
603000, г. Нижний Новгород, Российская Федерация, ул. Большая Печерская, д. 25/12

Статья посвящена новому виду надзора за участниками финансового рынка — поведенческому надзору Банка России. Поведенческий надзор в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг рассматривается в «зоне действия» механизма административно-правового регулирования. Указывается на публичный характер субъектного состава его реализации (Банк России и органы исполнительной власти); возможность использования юстиционных (рассмотрение обращений граждан) и (по итогам) юрисдикционных (привлечение виновных в нарушении прав потребителей финансовых услуг организаций к административной ответственности) процессуальных административно-правовых алгоритмов. В статье обозначены виды режима поведенческого надзора Банка России. Реактивный надзор рассматривается как реакция Банка России на жалобы или поступившую информацию о недобросовестном поведении финансовой компании по отношению к потребителю. Превентивный поведенческий надзор связывается с предупреждением серьезных нарушений прав граждан поднадзорными организациями. Особое внимание уделено потребительским рискам, выявление которых является одной из целей поведенческого надзора. Поведенческие надзорные аспекты тесно связываются с защитой прав потребителей финансовых услуг как важнейшей частью контрольно-надзорной деятельности Банка России. В статье отмечается использование риск-ориентированного подхода как принципа поведенческого надзора ЦБ РФ. Также авторами рассмотрены цели и содержание поведенческих инструментов управления сферой финансовых услуг, использование которых направлено на минимизацию недобросовестных практик. В ходе исследования использовались методы общенаучного познания (синтеза и анализа, индукции и дедукции, обобщений) и специальные методы (формально-юридический). Общенаучные методы познания и формально-юридический метод дали возможность проанализировать организационные и правовые основы реализации поведенческого надзора в России, выявить его достоинства и недостатки. В заключении высказывается суждение о необходимости поместить поведенческий надзор в законодательные рамки, для чего сформулировать дефиницию поведенческого надзора, уточнить круг и полномочия субъектов его реализации, определиться с содержанием административных процедур осуществления раз-

© Михеева И.В., Долкова Е.А., 2020.



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

личных видов поведенческого надзора в рамках взаимодействия Банка России и задействованных в его реализации органов исполнительной власти.

Ключевые слова: поведенческий надзор, Банк России, финансовые услуги, защита прав потребителей, административно-правовое регулирование, контроль и надзор, потребительские риски

Информация о вкладе авторов: И.В.Михеева и Е.А. Долкова (в соавторстве) — концепция статьи, введение, 3 раздел, заключение; И.В. Михеева — 1 раздел; Е.А. Долкова — 2 раздел.

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования:

Михеева И.В., Долкова Е.А. Поведенческий надзор Банка России в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2020. Т. 24. № 2. С. 314–334. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-314-334.

Дата поступления в редакцию: 13 января 2020 г.

Дата принятия к печати: 10 апреля 2020 г.

DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-314-334

Research Article

BEHAVIOURAL SUPERVISION OF THE BANK OF RUSSIA IN PROTECTION OF FINANCIAL SERVICES CONSUMERS' RIGHTS

Irina V. Mikheeva, Elizaveta A. Dolkova

National Research University Higher School of Economics
25/12 Bolshaya Pecherskaya str., 603155, Nizhny Novgorod, Russian Federation

Abstract. The article is devoted to a new type of supervision of financial market participants — behavioral supervision of the Bank of Russia. Behavioral approach to the protection of financial services consumers' rights is treated in the “zone of action” of the administrative-legal regulation mechanism. The authors point to the public nature of the subject composition of its implementation (the Bank of Russia and the executive authorities); the possibility of using the judicial (consideration of citizens' appeals) and (as a result) jurisdictional (bringing the violators of the financial services consumers' rights to administrative responsibility) procedural administrative and legal algorithms. The article outlines the types of the behavioral supervision regime of the Bank of Russia. Reactive behavioral supervision is a reaction of the Bank of Russia to complaints or received information about unfair behavior of the financial company towards the consumer. Preventive behavioral supervision is associated with the prevention of serious violations of citizens' rights by supervised organizations. Particular attention is paid to consumer risks, the identification of which is one of the goals of behavioral supervision. Supervisory behavioral aspects are closely associated with the financial consumer protection as an important part of the control and supervising activity of the Bank of Russia. Also, the authors analyze the goals and content of behavioral approach to the financial management aimed at minimizing unfair practices. To gain the aim of the research the authors apply general scientific methods (synthesis and analysis, in-

duction and deduction, generalizations) and special methods (formal-legal method). By using general scientific methods and formal-legal method authors investigate the organizational and legal basis for the implementation of behavioral supervision in Russia and determine its advantages and disadvantages. The study expresses assertion that there is the need to place behavioral supervision in the legislative framework, to formulate a definition of behavioral supervision, to clarify the scope and powers of the subjects of its implementation, to determine the content of administrative procedures for the implementation of various types of behavioral supervision within the framework of the interaction of the Bank of Russia and the executive bodies involved in its implementation.

Key words: behavioral supervision, Bank of Russia, financial services, consumer's rights protection, administrative and legal regulation, control and supervision, consumer risks

Author's input: I.V. Mikheeva and E.A. Dolgova (co-authored) — article concept, introduction, III section, conclusion; I.V. Mikheeva — I section; E.A. Dolgova — II section.

Conflicts of interest. The authors declared no conflicts of interest.

For citation:

Mikheeva, I.V., Dolgova, E.A. (2020) Behavioural Supervision of the Bank of Russia in Protection of Financial Services Consumers' Rights. *RUDN Journal of Law.* 24 (2), pp. 314–334. DOI: 10.22363/2313-2337-2020-24-2-314-334.

Article received January 13, 2020

Article accepted April 10, 2020

Введение

Действие закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле, проект которого разработало Министерство экономического развития, не распространяется на контроль (надзор), осуществляемый Банком России¹. В то же время самостоятельность ЦБ РФ в выстраивании конструкций контроля (надзора) за участниками финансовых рынков, с одной стороны, и аккумуляция им государственно-властных полномочий по контролю и надзору в этой сфере, с другой, предопределяет необходимость учитывать общие тенденции реформирования государственного контроля (надзора) в Российской Федерации. В создаваемой Банком России системе поведенческого надзора нашли отражение концептуальные векторы совершенствования общей системы государственного контроля (надзора): снижение административно-надзорной нагрузки на оказывающие услуги хозяйствующие субъекты, защита прав потребителей этих услуг, риск-ориентированный подход и т.п.

Исследование правовой и организационной основ реализации нового для финансовой сферы России вида надзора позволяет выделить ряд нерешенных

¹ Проект Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (текст по состоянию на 16.05.2019), available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=184165#05513184337555538> (Accessed 29 November 2019).

вопросов. Прежде всего, речь о доминировании подзаконных актов Банка России в правовой регламентации реализации поведенческого надзора при отсутствии законодательного закрепления на федеральном уровне его дефиниции, содержания, алгоритма осуществления. Отчасти из этого вытекают и другие проблемные блоки. Это: нечеткость разграничения полномочий Банка и уполномоченных на осуществление ряда административных процедур реализации поведенческого надзора органов исполнительной власти — Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее — Роспотребнадзор), Федеральной службы судебных приставов и т.д., а также саморегулируемых организаций; несогласованность действий Банка России и Роспотребнадзора при рассмотрении обращений граждан в рамках защиты прав потребителей финансовых услуг и др.

Повышенные коррупционные риски системы контроля и надзора при высокой концентрации нормативного регулирования и широкого диапазона административного усмотрения могут серьезно влиять на стабильность и эффективность государственно-управленческой деятельности. Потому вопросы эффективности контрольно-надзорного механизма в различных сферах государственного управления, его видов, принципов, целей, рисков и, наконец, защиты прав подконтрольных (поднадзорных) субъектов и их контрагентов является сутью реформы государственного (муниципального) контроля (надзора) и представляют большой интерес для перспектив его развития. Особенно это касается сферы финансовых рынков.

С учетом низкой активности населения на финансовом рынке, недоверием потребителей финансовых услуг к оказывающим эти услуги организациям текущая деятельность Банка России как мегарегулятора финансового рынка обуславливается изменением подходов к исполнению контрольных и надзорных функций. Это проявляется в осуществлении поведенческого надзора, движении в сторону построения правового регулирования в зависимости от вида деятельности юридического лица и оптимизации регуляторной нагрузки². В этом смысле привлечение в деятельность ЦБ РФ контроля за поведенческими аспектами субъектов финансового рынка может в перспективе разнообразить инструментарий всей реформируемой сферы государственного контроля (надзора).

Реформирование контрольно-надзорной деятельности в России и финансовая среда

В последнее время идет активная работа по модернизации системы государственного контроля и надзора, которая должна быть завершена до 1 января

² Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов // Вестник Банка России. 2018. № 89–90. Available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (Accessed 16 December 2019).

2021 года³. Для достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, обозначенных в майском указе Президента (2018 г.), по-прежнему актуальным остается решение задач «сокращения административных процедур и барьеров»⁴. Анонсируется принятие контрольно-процессуального кодекса⁵. Предполагается, что новая система государственного контроля (надзора) будет основываться на двух федеральных законодательных актах. Один из них определит обязательные требования для проведения мероприятий государственного контроля и надзора — «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Второй (его иногда называют контрольно-процессуальным кодексом) — обозначит круг лиц, уполномоченных на осуществление контроля (надзора), перечень и порядок контрольно-надзорных мероприятий, процедуры профилактики нарушений предъявляемых государством требований и т.п. Это Федеральный закон «Об обязательных требованиях»⁶.

В этой связи проводимая реформа предполагает ликвидировать избыточные надзорные и контрольные функции и их носителей посредством «регуляторной гильотины». Речь идет не об ослаблении контроля, а трансформации контрольно-надзорной системы в «понятную, честную и эффективную». Конкретнее — это минимизация очного общения чиновника с гражданином, четкая фиксация контрольно-надзорных процедур, кратное снижение рисков — риск-ориентированный подход как принцип контроля, перенос акцента с подзаконного на законодательный уровень⁷.

В реформируемый механизм государственного контроля и надзора для повышения эффективности регуляторной деятельности государства, обеспечения соответствия контрольно-надзорной деятельности современным управленческим технологиям включаются и «поведенческие формулы» (Tikhomirov, 2011:104). Они рассматриваются как фактор сближения гражданина и права, средство оценки устойчивости его правомерного поведения и отношения к праву. К тому же тенденция к цифровизации управленческих процессов позволяет

³ Термины «контроль» и «надзор» употребляются как дублирующие, используются в соответствии с нормативно закрепленным действующим законодательством формулировками.

⁴ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2817. Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 (ред. 06.05.2018) «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 20. Ст. 2815.

⁵ Новый контрольно-процессуальный кодекс РФ заработает с 2021 года. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3968613> (Accessed 16 December 2019).

⁶ План мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины», available at: <https://www.garant.ru/news/1275531/> (Accessed 19 December 2019).

⁷ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 // Российская газета от 21.02.2019. № 38.

использовать целый арсенал возможностей для определения «допускаемой неправомерности», для выявления, прогнозирования и предотвращения деструктивных правовых манипуляций физических и юридических лиц, создания системы определенных «антирисковых действий» в рамках реализации государством своих функций, в том числе контрольно-надзорных (Abakirova, Abdugaev, Vasilevitch, 2018:24–26, 28, 31). В этом смысле наряду с введением цифровых инструментов управления (технологичность контрольно-надзорных процедур с целью минимизировать очный канал в цепочке «контролирующие субъекты и подконтрольные объекты»), выделяются еще два важных элемента совершенствования контрольно-надзорной государственно-управленческой деятельности: поведенческие аспекты (прогнозирование возможных рисков и предупреждение нарушений требований посредством анализа поведенческих факторов-показателей), ориентированность на риски в определении видов и алгоритма проведения контрольно-надзорных мероприятий (Khan, 2018).

В рамках реформирования государственного контроля (надзора) интерес представляют контрольно-надзорные полномочия Центрально банка Российской Федерации (далее — ЦБ РФ) в системе финансовых рынков — их природа, роль поведенческих факторов в совокупности регулятивных инструментов обеспечения устойчивости финансовой сферы государственного управления (когда, например, речь идет о контролируемых количественных индикаторах угроз нестабильности (Shcherbinin, 2015:103–108)), включая создание стандартов ведения бизнеса, прогнозирование рисков и формирование качественных поведенческих моделей контролируемых объектов.

Особенности формирования надзорных полномочий Банка России определяют природу всех осуществляемых им видов надзора и позволяют скорректировать доминирующую пока тенденцию их подзаконного регулирования за счет расширения федерального законодательного компонента.

«Поведенческие формулы» и защита прав потребителей финансовых услуг

Многие годы соблюдение формальных, нормативно закрепленных требований (минимальный размер капитала, превышение ставки кредита и др.) контролировалось в рамках пруденциального надзора (Lui, 2017). Исследователями он рассматривается как процедура регулирования Банком России доступа на финансовый рынок, установления разрешительных требований, финансовых нормативов, обязательного представления отчетности финансовыми организациями, а также оценки систем управления рисками в финансовых институтах (Korischenko, Morozov, 2017:5, 7). Отмечается ориентированность пруденциального надзора именно на сохранение и обеспечение финансовой устойчивости организации. По отношению к кредитным организациям подчеркивается, что на уровне федерального законодательства пруденциальными нормами регламентируются требования к экономическим показателям деятельности кредитных

организаций, а на уровне подзаконных актов ими устанавливается ответственность за нарушение порядка предоставления отчетности (Kurakin, Karpukhin, 2017:10–19).

Распространение надзорных процедур Банка России еще и на поведенческие компоненты деятельности участников финансовых рынков дает возможность максимально контролировать разнообразные аспекты функционирования субъектов финансового рынка, включая их отношения с другими участниками — регулятором, клиентом, контрагентом, конкурентом и т.д. Это позволяет говорить о новом для России виде надзора в сфере защиты прав потребителей финансовых услуг кредитными и некредитными финансовыми организациями — поведенческом надзоре Банка России, который рассматривается как «*процедура контроля за поведенческими моделями участников рынка с фокусом на процессе взаимодействия поставщиков и потребителей финансовых услуг*»⁸. Поведенческий надзор включает все надзорные процедуры, которые реализуются, прежде всего, с превентивной целью — предупредить нарушения поднадзорными организациями требований к их взаимодействию со своими агентами, потребителями финансовых услуг. Кроме этого, поведенческим надзором охватывается выявление применения участниками финансового рынка ненадлежащих практик и их устранение. Эти три базовых вектора (предупреждение, выявление и пресечение нарушений) любого контроля (надзора) находят отражение и в функциях поведенческого надзора Банка России.

В сущности, речь идет о привлечении ЦБ РФ к содействию «слабой» стороне финансовых сделок (гражданину, юридическому лицу) во взаимоотношениях с финансовой организацией («сильной» стороной) с целью придания баланса этим отношениям, априори складывающихся с приоритетом финансовой организации. С данной точки зрения поведенческий надзор рассматривается также как «*система контроля за добросовестностью финансовых организаций при продажах, заключении договоров и выполнении своих обязательств*»⁹ и как «*один из способов повышения защищенности потребителя*»¹⁰.

При формальном выполнении требований, с одной стороны, и наличии одновременно потока жалоб на те или иные оказывающие финансовые услуги организации, с другой, на фоне падения уровня доходов потребителей этих услуг и снижения востребованности возникает вопрос о том, на что и как реагировать Банку России при осуществлении своего контроля за положением на

⁸ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов // Вестник Банка России. 2018. № 89-90, available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (Accessed 17 December 2019).

⁹ Выступление Председателя Банка России Эльвиры Набиуллиной на пленарном заседании Государственной Думы РФ 30 мая 2019 года, available at: http://cbr.ru/press/st/gd_2019-05-30/ (Accessed 18 December 2019).

¹⁰ Основные направления развития финансовых технологий на 2018–2020 годы. С. 46. Available at: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/36231/ON_FinTex_2017.pdf (Accessed 18 December 2019).

финансовых рынках. В этом смысле поведенческий надзор позволяет сделать акцент на принципах и приоритетах взаимодействия организаций, подпадающих под надзор ЦБ РФ (кредитных и некредитных организаций, СРО в сфере финансового рынка), с потребителями финансовых услуг (инвесторами, страхователями, застрахованными, выгодоприобретателями, вкладчиками, участниками негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению и др.)¹¹. Защита прав потребителей финансовых услуг становится важнейшей частью контрольно-надзорной деятельности Центрального банка Российской Федерации.

Дело в том, что устойчивость финансовых рынков зависит не только от публичной составляющей государственного управления, связанной с деятельностью органов исполнительной власти, но и предоставлением финансовых услуг организациями. Не менее важным является и статус потребителя, его безопасность и удовлетворенность получаемыми финансовыми услугами. Потребитель финансовых услуг взаимодействует с финансовыми организациями на предложенных ему условиях, не обладая специальными знаниями, отчасти поэтому ему сложно просчитать возможные риски, диверсифицировать их. Потребителю трудно спрогнозировать устойчивость и добросовестность той финансовой организации, к услугам которой он обратился, оценить правомерность тех или иных требований представителя финансовой организации при оказании финансовой услуги. Потому осуществление надзора за организациями, оказывающими финансовые услуги, имеет крайне важное значение, прежде всего, в контексте обеспечения безопасности потребителей, защиты их интересов, и, конечно, устойчивости финансовых рынков. Тем более в последнее время рынок финансовых услуг активно развивается, появляются новые разновидности финансовых услуг и каналы реализации финансовых продуктов, в том числе электронные, создается система «Маркетплейс» и т.д. (Rakhmanina, 2018)¹². Что касается нормативной фиксации особенностей их создания и развития, то это находится пока в перспективном развитии законодательства и права, как, собственно, и вводимый поведенческий надзор ЦБ РФ.

Прежде всего, это касается определения поведенческого надзора, законодательное закрепление которого отсутствует. В попытках определиться с содержанием поведенческого надзора общим является взаимодействие с потребителями услуг участников финансового рынка, которое рассматривается через призму добросовестной активности последних. Разнородным представляется обозначение этого понятия как процедуры, как системы контроля, как способа (инструмента) защиты. Думается, отождествление его с «процедурой» соответ-

¹¹ Поведенческий надзор как новая гайка ЦБ, available at: <https://www.finversia.ru/publication/banks/povedencheskii-nadzor-kak-novaya-gaika-tsb-15269> (Accessed 19 December 2019).

¹² Основные направления развития финансовых технологий на 2018-2020 годы рынкам, available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (Accessed 20 December 2019).

ствующего контроля некорректна в рамках реформирования административно-процессуального законодательства и многозначности подходов к разграничению процессуального и процедурного блоков административного права (Bonner, 2016:24–51; Starilov, 2018:7–23). Выделение его инструментов (например, использование механизма риск-аналитики), целей введения и пр. в стратегических документах, презентациях, выступлениях должностных лиц Банка России и актах ведомственного нормотворчества не решает задачу переноса акцента в регулировании государственного контроля (надзора) с подзаконного на законодательный уровень, заявленного в Послании Президента РФ в 2019 году. Отсутствие нормативной дефиниции поведенческого надзора и разнородность содержательных характеристик может усугубить уже существующие проблемы разграничения коррелирующих сегодня государственных надзорных полномочий Банка России и других органов исполнительной власти, задействованных в обеспечении защиты прав потребителей финансовых услуг.

Например, полномочиями по взаимодействию с потребителями финансовых услуг, защитой их прав и законных интересов наделен кроме Банка России также Роспотребнадзор¹³. При этом Банк России как мегарегулятор финансовых рынков может приостановить деятельность финансовой организации в административном порядке в случае нарушения этими организациями установленных правил, в том числе и правил оказания финансовых услуг потребителям. Полномочия Роспотребнадзора ограничиваются лишь проверкой исполнения специального закона о защите прав потребителей. С продвижением концепции поведенческого надзора и созданием в структуре Банка России Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг у финансовых институтов появилось уже как минимум два «центра» отчетности и ответственности за нарушения при взаимодействии с потребителями финансовых услуг.

Более того, в отношениях на финансовых рынках принимает участие и Федеральная служба судебных приставов (ФССП России). С 1 января 2017 года к ее компетенции отнесены полномочия по федеральному государственному контролю (надзору) за деятельностью юридических лиц по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности¹⁴. Соблюдение правил взыскания находится в компетенции и Банка России, поскольку эти пра-

¹³ Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 (ред. от 18.03.2019) «О защите прав потребителей» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 140; Соглашение о взаимодействии между Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 10 декабря 2014 года. Available at: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/11339/27_10122014.pdf (Accessed 14 December 2019).

¹⁴ Указ Президента РФ от 15.12.2016 № 670 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» и в Положение, утвержденное этим Указом, в Указ Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1316 «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» и в Положение, утвержденное этим Указом» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 51. Ст. 7357.

вила должны соблюдаться не только коллекторами, но и кредиторами, в качестве которых выступают поднадзорные Банку России организации. Потому в рассмотрении обращений граждан на неправомерные действия кредиторов, к примеру, микрофинансовых организаций, при взыскании просроченной задолженности участвуют в итоге два субъекта — Банк России и ФССП. При этом некоторые контрольно-надзорные полномочия ФССП и Банка России перекликаются. Например, административная ответственность за нарушение требований законодательства о защите прав и законных интересов физических лиц при взыскании просроченной задолженности предусмотрена ст. 14.57 КоАП РФ. Полномочиями по составлению протокола об административном правонарушении наделены должностные лица ФССП России (п. 104 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и Приказ ФССП России)¹⁵. Этот протокол может быть составлен по итогам проверочных мероприятий, в рамках которых должен быть сделан запрос в микрофинансовую организацию как кредитору, самостоятельно осуществляющему взыскание просроченной задолженности по договору займа. Направление же подобных запросов относится только к компетенции Банка России (подп. 2 п. 3 ст. 14 Федерального закона «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»)¹⁶. Такая компетенционная биполярность приводит к возникновению сложной опосредованной модели надзора за деятельностью микрофинансовых организаций и защиты прав потребителей. Банк России осуществляет сбор материалов при рассмотрении обращения гражданина и в случае выявления возможных признаков административного правонарушения по статье 14.57 КоАП РФ направляет все материалы в ФССП России для принятия решения о возбуждении дела об административном правонарушении и составления протокола. При этом увеличиваются сроки применения необходимых мер реагирования, расширяется зона административного усмотрения при порой различающейся правоприменительной практике двух властных субъектов, наконец, снижается эффективность защиты прав потребителей финансовых услуг.

То же можно сказать и о соотношении полномочий ЦБ РФ и Роспотребнадзора при выявлении признаков навязывания финансового продукта. Действительность такова, что при оформлении кредита в банке менеджер порой заставляет заключить договор страхования жизни или здоровья. То же при

¹⁵ Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.05.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Приказ ФССП России от 28.12.2016 № 827 «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы судебных приставов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях при осуществлении контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, включенных в государственный реестр юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности в качестве основного вида деятельности» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2016.

¹⁶ Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» (ред. 27.12.2018) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 27. Ст. 3435.

оформлении договора ОСАГО, когда представители страховых организаций стараются убедить потребителя финансовой услуги в том, что в дополнение к страхованию автомобиля необходимо (иначе страхование автомобиля невозможно) еще оформить и страхование жизни. То есть получение одной финансовой услуги (потребительский кредит, договор ОСАГО) обуславливаются порой услугами добровольного страхования (Guznov, Rozhdestvenskaya, 2019).

В этих случаях полномочия Банка России и Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг коррелируют. Очевидное нарушение законодательства о защите прав потребителей при включении в кредитный договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителя, рассматривается Роспотребнадзором как навязывание услуг, что подтверждается и судебной практикой по ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ¹⁷. Подобное нарушение признается несоблюдением требований именно Закона РФ «О защите прав потребителей», а не специальных норм банковского и страхового законодательства, надзор за соблюдением которого осуществляет Банк России. В свою очередь, обусловливание заключения договора обязательного страхования (в частности, договора ОСАГО) приобретением дополнительных услуг, не предусмотренных требованиями федерального закона, является правонарушением, ответственность за которое содержит ст. 15.34.1 КоАП РФ¹⁸. Привлечение к ответственности за это административное правонарушение находится в полной компетенции Банка России. При том, что следование рассматриваемому принципу — отсутствие признаков навязывания финансового продукта — представляется в контексте поведенческого надзора крайне важным, к сожалению, вопрос согласования позиций и взаимодействия Банка России и Роспотребнадзора при рассмотрении подобных обращений на сегодня остается неразрешенным.

В поведенческой плоскости находится и проблема навязывания дополнительных услуг. Банком России именно поведенческий надзор рассматривается как инструмент, позволяющий «исключить недобросовестные практики и токсичные продукты» из сферы функционирования финансовых рынков¹⁹. Тем бо-

¹⁷ См., например: Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 9 января 2019 г. по делу № А27-14650/2018, available at: <https://sudact.ru/arbitral/doc/xcgiG4RzGxL1/>; Решение Заволжского районного суда г. Твери № 2-1852/2018 2-1852/2018-М-1524/2018 М-1524/2018 от 26 октября 2018 г. по делу № 2-1852/2018, available at: <https://sudact.ru/regular/doc/hqd1Zt55LCO/>; Решение Советского районного суда г. Казани № 2-8406/2018 2-8406/2018-М-7152/2018 М-7152/2018 от 25 октября 2018 г. по делу № 2-8406/2018, available at: <https://sudact.ru/regular/doc/DpKZdYbL37Wh/> (Accessed 11 December 2019).

¹⁸ См., например: Решение Арбитражного суда Новосибирской области от 17 декабря 2018 г. по делу № А45-34397/2018, available at: <https://sudact.ru/arbitral/doc/hlYZ0oCMCToK/>; Решение Арбитражного суда г. Москвы от 14 декабря 2018 г. по делу № А40-225931/2018, available at: <https://sudact.ru/arbitral/doc/Eu5HJCUoke5j/> (Accessed 11 December 2019).

¹⁹ Поведенческий надзор: почему сейчас. Интервью Михаила Мамута, руководителя Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров Банка России Эльману Мехтиеву, вице-президенту АРБ, available at: <https://www.finversia.ru/publication/banks/povedencheskii-nadzor-pocemu-seichas-19662> (Accessed 13 December 2019).

лее, что практика введения этого инструмента есть. Он стал органичным элементом финансовой политики большинства зарубежных стран, влияющим на качество взаимодействия участников финансовых рынков и на укрепление стабильности последних.

В Европе и Америке подобный надзор осуществляется уже более пяти лет специальными государственными органами и иными публичными субъектами, наделенными административно-властными полномочиями (к примеру, Управлением финансового поведения (Financial Conduct Authority — FCA) в Великобритании и Бюро финансовой защиты потребителей (Consumer Financial Protection Bureau — CFPB) в США). Создание этих органов было обусловлено последствиями мирового финансового кризиса 2008 года, заставившего по-новому взглянуть на проблему защиты прав потребителей финансовых услуг (Sannikova, 2017; Grace, Klein, 2009; Abrams, Taylor, 2000; Baily, Klein, Schardin, 2017). В частности, он продемонстрировал слабые места классической экономической теории относительно поведения субъектов на рынке финансовых услуг. В результате контрольно-надзорные органы в сфере финансовых рынков были вынуждены по-новому проанализировать поведенческие аспекты деятельности потребителей финансовых услуг и организаций, их предоставляющих, определить наиболее приемлемые рамки взаимодействия данных субъектов (Armour, Awrey, Davies, 2016; Porter, Glauber, Healey, 2011; Kovas, 2015). Также отмечается, что FCA с 2010 года сменило акцент в своей деятельности с реактивного на превентивный надзор с целью построения эффективной модели защиты прав потребителей финансовых услуг (Hodges, 2015:636; Brenner, Chiu, 2019).

Так, при переходе к поведенческому надзору создаются стандарты ведения бизнеса, запрещающие недобросовестные практики и позволяющие комплексно влиять на финансовый рынок в целом, а не только реагировать на конкретные обращения потребителей финансовых услуг, чьи права были нарушены.

Отсутствие законодательного регулирования поведенческих компонентов контрольной деятельности на данном этапе восполняется ведомственными нормативными актами ЦБ РФ и стандартами СРО. Появление базовых стандартов СРО по защите прав потребителей делает возможным и желанным включение поведенческих регулятивных техник в корпоративные стандарты, управление рисками и т.д. (Guznov, 2017). Это позволяет рассматривать надзор за поведением участников финансового рынка по отношению к потребителю финансовых услуг стратегической задачей регуляторов этого рынка. Более того, создание базовых стандартов по защите прав потребителей финансовых услуг помогает сконструировать приемлемые сценарии взаимодействия с клиентами, минимизировать возможность применения недобросовестных практик на рынке. В частности, в информационном письме Банка России от 28.11.2018 № ИН-01-59/69 СРО рекомендуется разработать типовые сценарии (инструкции) взаимодействия с физическими лицами в ходе продажи финансовых продуктов с уче-

том принципов, установленных этим письмом²⁰. Эти принципы представлены рядом положений о недопустимости навязывания финансового продукта, надлежащего информирования граждан о предлагаемом финансовом продукте и пр. Заметим, что СРО наделены полномочиями по проведению проверочных мероприятий и принятию мер реагирования в отношении микрофинансовых организаций, являющихся членами данной СРО, на основании обращений органов власти, Банка России или получателей финансовых услуг на предмет соблюдения требований базового стандарта (ст. 23)²¹.

Поведенческий надзор Банка России, таким образом, направлен не просто на унификацию корпоративных практик финансовых организаций, а на защиту прав потребителей как принципиальную основу их применения, функционирование финансового рынка через призму публичной природы контрольно-надзорных полномочий Банка России. Между тем при многосубъектности контроля за финансовыми рынками отсутствие четкости в правовом регулировании поведенческого надзора, ограничение ее лишь ведомственными, локальными нормативными актами Банка России, не дает представления о должных правилах взаимодействия всех субъектов финансовых рынков, снижает эффективность применения «поведенческих формул» для защиты прав потребителей финансовых услуг.

Потребительские риски как предмет поведенческого надзора

Российская формула поведенческого надзора охватывает своевременное выявление потребительских рисков и реагирование на них. Риски — сложное явление, связанное с природой самого человека, общества, государства. Они представляют собой угрозы устойчивости того или иного института и определяются вероятностью неправового отклонения от существующей (принятой) правовой модели и действующих правовых норм (Tikhomirov, 2010:33, 146). Выстраивание системы поведенческого надзора сопряжено с потребительскими рисками, которые и влекут нарушение прав потребителей финансовых услуг. Результатом оценки таких рисков является риск-профиль, который должен быть создан для каждой охваченной поведенческим надзором организации. К примеру, в настоящее время Банком России определяются следующие ключевые направления анализа при определении риск-профиля некредитных финансовых организаций: оценка финансового состояния организации, оценка показателей

²⁰ Информационное письмо Банка России от 28 ноября 2018 г. № ИН-01-59/69 «О продаже финансовых продуктов», available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/54646/20181128_in_01_59-69.pdf (Accessed 15 December 2019).

²¹ Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка, объединяющих микрофинансовые организации (утв. Банком России, Протокол от 22.06.2017 № КФНП-22), available at: <https://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/47448/13> (Accessed 15 December 2019).

деятельности, оценка показателей поведенческого надзора (в том числе характер и количество жалоб), наличие надзорных мер и их исполнение²². В итоге частью формирования риск-профиля организации становится представление о поведенческой модели организации, задействованной на рынке финансовых услуг. Именно эта модель и включает интересующие регулятора характеристики деятельности контролируемого объекта, алгоритм взаимодействия его (и его агентов) с потребителями финансовых услуг.

Банком России планируется использование механизма риск-аналитики для осуществления поведенческого надзора: оценивается соотношение числа жалоб на конкретную организацию в сравнении со средними значениями по рынку. Превышение пороговых значений — повод для усиления надзорных мер в отношении соответствующих участников финансового рынка²³. Риск-профиль некредитной финансовой организации предопределяет и периодичность проверок со стороны ЦБ РФ. Понимание и видение выявленных рисков, прогнозирование возможных путей их реализации позволяет вовремя реагировать на неправовые поведенческие отклонения. Вместе с тем нормативного закрепления указанного положения пока нет²⁴.

Выделяются разные виды режима поведенческого надзора Банка России: реактивный и превентивный. Первый предполагает реакцию Банка России на жалобы или поступившую информацию о недобросовестном поведении финансовой компании по отношению к потребителю. Второй связан с предупреждением серьезных нарушений прав граждан с учетом множества факторов, например, в компании, где большой процент жалоб от общего числа потребителей услуг, или в крупной компании, влияющей на рынок, даже если она сама решает вопросы по поступающим жалобам²⁵. В действующем законодательстве есть примеры нормативной фиксации поведенческих механизмов. Это, к примеру, нормы об ограничении процентной ставки по потребительскому кредиту для микрофинансовых организаций, требования к раскрытию в виде таблицы индивидуальных условий договора займа, к общим условиям договора займа; в секторе страхования — «период охлаждения»²⁶.

²² Концепция пропорционального надзора и регулирования НФО (Банк России, 2018 год), available at: <https://www.cbr.ru/Content/Document/File/46871/PropNadz.pdf> (Accessed 11 December 2019).

²³ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов, available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (Accessed 11 December 2019).

²⁴ Концепция пропорционального надзора и регулирования НФО (Банк России, 2018 год), available at: <https://www.cbr.ru/Content/Document/File/46871/PropNadz.pdf> (Accessed 12 December 2019).

²⁵ Поведенческий надзор: почему сейчас. Интервью Михаила Мамута, руководителя Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров Банка России Эльману Мехтиеву, вице-президенту АРБ, available at: <https://bosfera.ru/bo/povedencheskiy-nadzor-pochemu-seychas> (Accessed 14 December 2019).

²⁶ Федеральный закон от 21.12.2013 N 353-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О потребительском кредите (займе)» // Собрание Законодательства Российской Федерации. 2013. № 51. Ст. 6673.

По мнению Ю.А. Тихомирова, «риски как теневое явление будущего возникают вопреки желанию субъектов правового регулирования». Они могут быть связаны со множеством факторов, классифицироваться по степени их предсказуемости и опасности для участников регулируемых отношений, выражаться в прямом или косвенном нарушении правовых норм и пр. (Tikhomirov, 2015:177–178, 173). Соответственно, в ходе осуществления поведенческого надзора Банком России могут быть приняты и строгие меры по отношению к организации, не соблюдающей предъявляемые требования к качеству оказываемой финансовой услуги. Крайней мерой может стать в том числе исключение из соответствующего реестра, что влечет за собой устранение данной организации с финансового рынка. К примеру, в январе 2019 года впервые две микрофинансовые организации были исключены из государственного реестра микрофинансовых организаций на основании неоднократного нарушения прав потребителей финансовых услуг, выявленных в ходе поведенческого надзора. В деятельности этих организаций были установлены факты непредставления информации в отношении заемщиков ни в одно из бюро кредитных историй; начисления процентов на не погашенные заемщиками части сумм основного долга после достижения предельно возможного размера, установленного законодательством; невключения в индивидуальные условия договоров займа условия о возможности запрета уступки кредитором третьим лицам прав (требований) по договору займа²⁷.

Риск-ориентированность как один из принципов организации поведенческого надзора ЦБ РФ предполагает надзорные действия, осуществляемые с необходимой интенсивностью и периодичностью. Причем концентрируется надзорный фактор на выявленных рисках, которые содержатся в поведенческом риск-профиле организации — объекта надзора. Средства анализа, прогнозирования и реагирования на выявляемые риски различны. В поведенческом надзоре могут использоваться такие задействованные уже инструменты, как рекомендации Банка России. Например, продажа банками небанковских финансовых продуктов без пояснений их природы (к примеру, продукт является не вкладом, а договором страхования) вызвал необходимость направить в кредитные организации письма надзорного характера о недопустимости «мисселлинга», чтобы избежать неоправданных и необоснованных рисков потребителей²⁸. Подобные меры поведенческого надзора

²⁷ Решения Банка России в отношении участников финансового рынка, available at: <https://www.cbr.ru/finmarket/rbr/> (Accessed 17 December 2019).

²⁸ Поведенческий надзор: почему сейчас. Интервью Михаила Мамуты, руководителя Службы по защите прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров Банка России Эльману Мехтиева, вице-президенту АРБ, available at: <https://bosfera.ru/bo/povedencheskiy-nadzor-pochemu-seychas> (Accessed 14 December 2019); Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг: Письмо от 12.10.2018 № 59-3-5/72148 О проведении мероприятий по мониторингу процессов привлечения кредитными организациями денежных средств граждан в инвестиционных целях, available at: https://arb.ru/b2b/docs/bank_rossii_vedomlyayet_o_presechenii_deystviy_napravlennykh_na_nedobrosovestnyuyu-10236898/ (Accessed 20 December 2019); Информационное письмо Банка России о продаже финансовых продуктов от 28.11.2018, available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/54646/20181128_in_01_59-69.pdf (Accessed 14 December 2019).

применяются также и в отношении некредитных финансовых организаций. Так, в связи с выявлением случаев предложений финансовыми организациями при заключении договоров займа платных услуг по предоставлению информации о состоянии просроченной задолженности по кредиту (займу) Банком России было подготовлено и направлено информационное письмо №ИН-06-59/38 от 18.04.2019 о недопустимости подобной практики²⁹.

Создание системы определенных «антирисковых действий» тесно связано и с цифровизацией финансовой сферы. К 2022 году планируется полностью «оцифровать» отношения финансовых организаций друг с другом и с клиентами. По мнению инициаторов реформы, это позволит превратить банки в открытые «экосистемы», где каждый сможет видеть, чем занимается организация. Прежде всего, это касается ЦБ РФ. Считается, что введение новой IT-системы позволит создать общий реестр нужной информации; снизить риски при сотрудничестве с определенным кругом лиц; уменьшить расходы на проверку необходимой информации об объекте надзора, например, минимизировать возможности участия в сомнительных и незаконных сделках и прочее³⁰. Правда, есть и обратная сторона цифровой реконструкции сектора финансовых услуг. Это — затруднения в защите своих прав в суде, нотариальном заверении документов и т.д. (Petrov, 2018:23). Между тем создание и развитие цифровой среды в российском экономическом пространстве, включая финансовый сектор, — неизбежность осуществляемых сегодня реформ. Они включают три важных аспекта совершенствования контрольно-надзорной государственно-управленческой деятельности: «поведенческие формулы», цифровые инструменты управления и ориентированность на риски. Все это «сходится» и в поведенческом надзоре Банка России, который нуждается в создании организационной, инфраструктурной и нормативно-правовой базы.

Заключение

Итак, учет частных интересов поднадзорных организаций и потребителей финансовых услуг, экономического и психологического аспектов поведения участников финансового рынка в целях достижения и сохранения стабильности финансовых рынков и повышения эффективности государственного управления в этой сфере позволяет говорить о комплексном характере нового инструмента на рынке финансовых услуг — поведенческого надзора. Публичная природа субъектного состава его реализации (Банк России и органы исполнительной власти); возможность использования юстиционных (рассмотрение обращений

²⁹ Информационное письмо Банка России о направлении заемщику информации о наличии просроченной задолженности №ИН-06-59/38 от 18.04.2019, available at: https://www.cbr.ru/StaticHtml/File/59420/20190418_in_06_59-38.pdf (Accessed 14 December 2019).

³⁰ Цифровизация банковского сектора: перспективы и проблемы, available at: https://долг.пф/news/economy/tsifrovizatsiya_bankovskogo_sektora_perspektivy_i_problemy/. (Accessed 20 December 2019).

граждан) и (по итогам) юрисдикционных (привлечение виновных в нарушении прав потребителей финансовых услуг организаций к административной ответственности) процессуальных алгоритмов дает возможность рассматривать поведенческий надзор в «зоне действия» механизма административно-правового регулирования.

Осуществление поведенческого надзора на двух уровнях: реактивном, связанном с уже совершенными нарушениями прав потребителей финансовых услуг, и превентивном, направленном на недопущение неприемлемых практик на финансовой рынке, требует четкой юридической формализации процедур поведенческого надзора с акцентом на их публично-правовом характере. Это позволит «развести» коррелирующие компетенции властных субъектов поведенческого надзора — Банка России, Роспотребнадзора, ФССП России и т.д., повысить эффективность публично-правового обеспечения поведенческого надзора, привнести рациональность в соотношение результатов надзорной деятельности в системе государственного управления сферой финансовых рынков и оказания финансовых услуг и необходимых ресурсов для достижения этих результатов.

В то же время повышение эффективности поведенческого надзора на рынке финансовых услуг, реализуемого с целью выявления рисков нарушения прав потребителей финансовых услуг и далее их защиты, требует разрешения насущных вопросов.

Во-первых. Все сложности и перспективы поведенческого надзора должны помещаться в законодательный периметр. Многоуровневая система нормативно-правового регулирования финансовых рынков включает федеральные законы; подзаконные нормативные акты субъектов поведенческого надзора, наделенных административно-властными полномочиями; локальные акты саморегулируемых организаций участников финансового рынка (например, базовые стандарты оказания отдельных видов финансовых услуг). При этом сам поведенческий надзор, его место в системе административно-правовых регуляторов деятельности Банка России в федеральных нормативных правовых актах еще не закреплены. Действуют лишь ведомственные письма, инструкции, рекомендации, приказы Банка России. Определение в них поведенческого надзора через содержание способов его реализации, двухфакторную надзорную матрицу риск-ориентированного подхода, через выделение объектов поведенческого надзора и форм его реализации может обозначить лишь контуры нового для России института³¹. Если же говорить о дальних перспективах, то наукой разработаны правила юридической техники, позволяющие сформулировать дефиницию поведенческого надзора и поместить ее в легальную плоскость федерального законодательства. Это определение должно будет содержать базовые ха-

³¹ Защита прав инвесторов. Поведенческий надзор, available at: <https://www.cbr.ru/statichhtml/file/44137/20.pdf> (Accessed 20 December 2019).

рактические поведенческого надзора, раскрывающие его основную цель — формирование качественных моделей поведения финансовых организаций, оказывающих финансовые услуги при взаимодействии с потребителем.

Во-вторых. Существование нескольких потенциальных субъектов поведенческого надзора (Роспотребнадзор, ФССП России и т.д., а также СРО) предопределяет и необходимость четкого определения их компетенции, согласования правовых позиций по коррелирующим вопросам и организации эффективного взаимодействия при совместном осуществлении административных процедур поведенческого надзора.

В-третьих. Исходя из контрольно-надзорных полномочий Банка России процессуальные основы реализации поведенческого надзора предполагают последовательность административных процедур, которые также должны встраиваться в систему нормативной фиксации нового инструмента — поведенческого надзора и обеспечиваться ресурсами публично-правового (административно-правового) инструментария для реактивного и превентивного поведенческого надзора, с учетом деятельности Банка России как мегарегулятора финансового рынка и его компетенции. Потому на повестку дня встают вопросы формирования четкого представления о понятии поведенческого надзора, уточнения его субъектов и содержания административных процедур осуществления различных видов поведенческого надзора.

Таким образом, в контексте реформирования контрольно-надзорной деятельности государства перспективными векторами внедрения поведенческого надзора ЦБ РФ может быть по возможности четкая дефинитивная определенность нового для России понятия «поведенческий надзор»; конкретизация надзорных полномочий всех задействованных в нем субъектов, включая федеральные органы исполнительной власти; выведение на уровень федерального законодательства нормативной регламентации основных характеристик его содержания (принципов, субъектного состава его реализации, процессуальные административно-правовые алгоритмы правоприменения и пр.) как части механизма административно-правового регулирования.

Библиографический список / References

- Abakirova, A.M., Abdyraev, M.A., Vasilevitch, G.A., et al. (2018) *The Modernization of Administrative Legislation (Goals, Tasks, Principles and Actual Vectors)*. In: Nozdrachev, A.F. (ed.). Moscow: INFRA-M. (in Russian).
- Модернизация административного законодательства (цели, задачи, принципы и актуальные направления): монография / А.М. Абакирова, М.А. Абдыраев, Г.А. Василевич [и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2018. 496 с.
- Abrams, R.K., Taylor, M. (2000) *Issues in the Unification of Financial Sector Supervision*. International Monetary Fund. DOI: 10.5089/9781451874938.001.

- Armour, J., Awrey, D., Davies, P., et al. (2016) *Principles of Financial Regulation*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780198786474.001.0001.
- Baily, M.N., Klein, A., Schardin, J. (2017) The Impact of the Dodd-Frank Act on Financial Stability and Economic Growth, *RSF: The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences*, 3 (1), 20–47. DOI: 10.7758/rsf.2017.3.1.02.
- Bonner, A.T. (2016) Administrative Proceedings in the Russian Federation: Myth or Reality? (or a Dispute Between Processualist and Administrativist). *Zakon*. (7), 24–51. (in Russian).
Боннер А.Т. Административное судопроизводство в Российской Федерации: миф или реальность? (или спор процессуалиста с административистом) // *Закон*. 2016. № 7. С. 24–51.
- Brener, A.H., Chiu, I. H.-Y. (2019) Articulating the Gaps in Financial Consumer Protection and Policy Choices for the Financial Conduct Authority — Moving beyond the Question of Imposing a Duty of Care. *Capital Markets Law Journal*, 14 (2), 217–250. DOI: 10.1093/cmlj/kmz002.
- Gorlovskaya, I.G. (2018) Development of Tools of Regulation of Professional Activity on the Securities Market in Conditions of Mega-Regulation of the Russian Financial Markets. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 4 (64), 21–31. DOI: 10.25513/1812-3988.2018.4.23-33. (in Russian).
Горловская И.Г. Развитие инструментария регулирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг в условиях мегарегулирования российских финансовых рынков // *Вестник ОмГУ. Серия: Экономика*. 2018. № 4. С. 23–31. DOI: 10.25513/1812-3988.2018.4.23-33.
- Grace, M.F., Klein, R.W. (2009) *The Future of Insurance Regulation in the United States*. Washington: Brookings Institution Press.
- Guznov, A.G. (2017) Self-regulation in the Financial Markets in the System of Supervision of Financial Organizations. *Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. 8 (36), 121–129. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.121-129. (in Russian).
Гузнов А.Г. Саморегулирование на финансовых рынках в системе надзора за финансовыми организациями // *Вестник Университета имени О.Е. Кутафина*. 2017. № 8 (36). С. 121–129. DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.121-129.
- Guznov, A.G., Rozhdestvenskaya, T.E. (2019) *Publichno-pravovoe regulirovanie finansovogo rynka v Rossiiskoi Federatsii* [Public Legal Regulation of the Financial Market in the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow: Yurait Publ. (in Russian).
Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. Изд. 2-е испр. М.: Юрайт, 2019. 500 с.
- Hodges, C. (2015) *Law and Corporate Behaviour: Integrating Theories of Regulation, Enforcement, Compliance and Ethics*. Oxford: Bloomsbury Publishing. DOI: 10.5040/9781474201124.
- Khan, A. (2018) *A Behavioral Approach to Financial Supervision, Regulation, and Central Banking*, available at: <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/WP/2018/wp18178.ashx> (Accessed 12 December 2019).
- Korischenko, K.N., Morozov, S.V. (2017) *Formirovanie sistemy prudentsial'nogo nadzora za professional'nymi uchastnikami rynka tsennykh bumag* [Formation of a Prudential Supervision of Securities Market's Professional Participants System]. Moscow: Russian Academy of national economy under the President of the Russian Federation, available at: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/wpaper/051710.pdf> (Accessed 12 December 2019). (in Russian).
Корищенко К.Н., Морозов С.В. Формирование системы пруденциального надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг. М.: РАНХиГС при Прези-

денте Российской Федерации, 2017. 82 с., available at: <ftp://w82.ranepa.ru/rnp/wpaper/051710.pdf>. (Accessed 12 December 2019).

- Kovas, A. (2015) *Understanding the Financial Conduct Authority*. Leicester: Troubador Publishing Ltd.
- Kurakin, A.V., Karpukhin, D.V. (2017) Prudential Component of Banking Supervision. *NB: Administrative Law and Administration Practice*. 2, 10–19. DOI: 10.7256/2306-9945.2017.2.22992. (in Russian).
Куракин А.В., Карпухин Д.В. Пруденциальный компонент банковского надзора // *НБ: Административное право и практика администрирования*. М., 2017. № 2. С. 10–19. DOI: 10.7256/2306-9945.2017.2.22992.
- Lui, A. (2017) *Financial Stability and Prudential Regulation: A Comparative Approach to the UK, US, Canada, Australia and Germany*. Oxon: Routledge. DOI: 10.4324/9781315707563.
- Petrov, A.A. (2018) Digitalization of the Economy: Problems, Challenges, Risks. *Trade policy*. 3 (15), 9–30. DOI: 10.17323/2499-9415-2018-3-15-9-3. (in Russian).
Петров А.А. Цифровизация экономики: проблемы, вызовы, риски // *Торговая политика*. 2018. № 3 (15). С. 9–30. DOI: 10.17323/2499-9415-2018-3-15-9-3.
- Porter, R.B., Glauber, R.R., Healey, Th.J. (2011) *New Directions in Financial Services Regulation*. London: MIT Press. DOI: 10.7551/mitpress/9780262015615.001.0001.
- Rakhmanina, N.V. (2018) Legal Regulation of Financial Services under Laws of the Russian Federation. *National Interests: Priorities and Security*. 14 (1), 37–47. DOI: 10.24891/ni.141.37. (in Russian).
Рахманина Н.В. Правовое регулирование финансовых услуг по законодательству Российской Федерации // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2018. 14 (1). С. 37–47. DOI: 10.24891/ni.141.37.
- Sannikova, L.V. (2017) Behavioural Supervision Formation in Russia. *Russian Journal of Money and Finance*. 10, 51–56. (in Russian).
Санникова Л.В. Проблема становления поведенческого надзора в России // *Деньги и кредит*, 2017. № 10. С. 51–56.
- Shcherbinin, T.A. (2015) The System of Regulative Instruments to Ensure the Financial Sustainability of the National Economy in the Context of Globalization. *Izvestiya Severo-Kavkazskogo nauchnogo tsentra vysshey shkoly. Obshchestvennye nauki*. 3, 103–108. DOI 10.18522/0321-3056-2015-3-103-108. (in Russian).
Щербинин Т.А. Система регулятивных инструментов обеспечения финансовой устойчивости национальной экономики в условиях глобализации // *Известия Северо-Кавказского научного центра высшей школы. Общественные науки*. 2015. № 3. С. 103–108. DOI 10.18522/0321-3056-2015-3-103-108.
- Starilov, Yu.N. (2018) Administrative Proceedings and Administrative Procedures: on Systemic Interaction and Due Level of Legal Regulation. *Administrative Law and Procedure*. 3, 7–23. (in Russian).
Стариков Ю.Н. Административное судопроизводство и административные процедуры: к системному взаимодействию и надлежащему уровню правовой регламентации // *Административное право и процесс*. 2018. № 3. С. 7–23.
- Tikhomirov, Yu.A. (2015) *Law: Forecasts and Risks*. Moscow: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: INFRA-M Publ. DOI: 10.12737/11255. (in Russian).
Тихомиров Ю.А. Право: прогнозы и риски. М. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. 240 с. DOI: 10.12737/11255.

Tikhomirov, Yu.A. (2010) *Legal Regulation: Theory and Practice*. Moscow: The Law Formula Publ. (in Russian).

Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. 400 с.

Tikhomirov, Yu.A. (2011) Behavioral Mechanism of Law. “*Public Administration Issues*” *Journal*. 4, 92–105. (in Russian).

Тихомиров Ю.А. Поведенческий механизм действия права // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 4. С. 92–105.

Об авторах:

Михеева Ирина Вячеславовна — доктор юридических наук, доцент, заведующая кафедрой конституционного и административного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

ORCID ID: 0000-0001-9323-6511

e-mail: imikheeva@hse.ru

Долгова Елизавета Александровна — аспирант кафедры конституционного и административного права, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

ORCID ID: 0000-0003-3878-3437

e-mail: edolkova@hse.ru

About the authors:

Irina V. Mikheeva — Doctor of Legal Sciences, Associate Professor, Head of the Constitutional and Administrative Law Department, National Research University Higher School of Economics

ORCID ID: 0000-0001-9323-6511

e-mail: imikheeva@hse.ru

Elizaveta A. Dolgova — Postgraduate Student, National Research University Higher School of Economics

ORCID ID: 0000-0003-3878-3437

e-mail: edolkova@hse.ru