О ПРАВОВЫХ АСПЕКТАХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТЕХНОЛОГИЙ REGTECH И SUPTECH

АННОТАЦИЯ
Автор исследует понятие нормативного регулирования. Регулятивные технологии (RegTech) – это технологии, позволяющие компаниям управлять соблюдением нормативных требований, раскрытием информации и т.д. Надзорные технологии (SupTech) – это использование технологий RegTech контролирующими органами для осуществления надзора. Автор акцентирует внимание на разнице между RegTech и SupTech.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: RegTech; SupTech; нормативное регулирование.

ABSTRACT
The author explores the concept of normative regulation. Regulatory technologies (RegTech) are technologies to improve the way businesses manage regulatory compliance, disclosure production etc. Supervisory technologies (SupTech) are the use of technologies RegTech by supervisory agencies to help support supervision. Author focuses on the difference between RegTech и SupTech.

KEY WORDS: RegTech; SupTech; normative regulation.

Изучение сущности технологий, обозначенных в заголовке настоящей статьи, следует начать с указания на то, что их возникновение обусловлено значительным увеличением и усложнением нормативного регулирования. Бурное развитие последнего требует от организаций постоянного уточнения статуса действия разнообразных норм и непрерывного отслеживания и проверки соответствия деятельности организации названным нормам, а от контролирующих органов — оперативного и эффективного контроля за их соблюдением. Поэтому необходимо разобраться, что сегодня подразумевает нормативное регулирование.

Нормативное регулирование – правовое, техническое, этическое

К сожалению, в текущий момент не только технические специалисты, но и юристы нередко затрудняются в том, чтобы четко разграничить правовое, техническое и этическое регулирование. Это приводит к горячим спорам там, где они не возникли бы, будь у спорящих более-менее единообразное понимание того, о чем идет речь.

Нормативное регулирование в широком смысле представляет собой установление общеобязательных правил (требований, стандартов) для целенаправленного воздействия на определенную сферу. Причем на сегодняшний день выделяют, прежде всего, две основные разновидности нормативного регулирования — социальное и техническое.

Под ***социальным (нормативным) регулированием*** принято понимать установление обязательных для применения правил, воздействующих на поведение людей. К средствам такого регулирования относят различные

социальные нормы: это не только правовые, но и корпоративные нормы, и нормы морали, и обычаи, и судебные правовые позиции, и т.д.

При этом основная роль в системе социального регулирования традиционно признается за ***правовым (нормативным) регулированием***. Под ним обычно понимают установление общеобязательных правовых норм, которые призваны упорядочить общественные отношения, возникающие между гражданами, юридическими лицами и государством. Ключевыми здесь являются несколько общеизвестных постулатов: во-первых, правовое регулирование рассчитано на неопределенный круг субъектов права (граждан, юридических лиц, государство); во-вторых, это регулирование предназначено для регламентации отношений между субъектами права; в-третьих, они разрабатываются государством, которое обеспечивает их принудительной силой.

Примечательно, что бурное развитие технологий все чаще создает ловушки отступлений от перечисленных постулатов.

Попытки отступления от первого постулата наблюдались на заре становления Интернета вещей ***(The Internet of Things, IoT)***, под которым понимается технология объединения сетью физических предметов («вещей»), техническое и программное оснащение которых позволяет им взаимодействовать друг с другом и внешней средой. При описании этой технологии особо отмечалось, что посредством Интернета теперь связываются не только и не столько люди, сколько неодушевленные предметы: можно подключить к сети Интернет любую вещь, «научить» ее отправлять sms-сообщения, электронные письма или твитты. Отсюда делался вывод о том, что в сфере технологий взамен «устаревшего» взаимодействия «человек — человек» приходит новое взаимодействие «человек — физический объект», причем не за горами переход к системе межмашинной коммуникации «физический объект — физический объект», в рамках которой различные устройства будут включаться, выключаться, отслеживаться, контролироваться вовсе без вмешательства человека. Следствием широкого обсуждения техническими специалистами этого заключения стала сумятица в правовой среде, повлекшая утверждения, что физические объекты, включенные в Интернет вещей, становятся таким образом квазисубъектами права.

Между тем возможность подключения физических объектов к сети Интернет и их электронное взаимодействие в сети никоим образом не влияют на правовой постулат, допускающий возникновение правовых отношений только между субъектами права, но никак не объектами прав. Отклонение от этого постулата, исходя только из технической возможности взаимодействия «человек — физический объект», способно привести к абсурдным попыткам возложения деликтной ответственности на объекты прав и, например, взыскания компенсации причиненного вреда непосредственно с «умной» стиральной машины, которая, отвлекшись на отправление sms-сообщений своему владельцу, не уследила за сливом воды, что привело к заливу соседской квартиры.

Еще более резонансной попыткой отступления от обозначенного постулата о субъектном составе правоотношения стало предложение признать искусственный интеллект (далее — ИИ) и интеллектуальных роботов самостоятельными

субъектами права. В 2017 году Европейский парламент [1] инициировал разработку нормативных актов, регулирующих использование и создание ИИ, а также наиболее «продвинутых» роботов, озвучив предложение о введении нового субъекта права — «электронной личности» — для обеспечения прав и обязанностей ИИ. При этом было оставлено без внимания то, что ИИ — это информационно-вычислительная система (включающая в свой состав базы данных, решатель (специальную компьютерную программу, призванную разрешать поставленные задачи) и интеллектуальный интерфейс, представляющий собой совокупность средств, позволяющих ИИ общаться с человеком), а интеллектуальный робот — устройство, управляемое все тем же ИИ [2].

Под ***техническим (нормативным) регулированием*** следует понимать установление технических требований и стандартов, которые предъявляются к продукции, а также к производственным, технологическим, логистическим и иным процессам. То есть в отличие от правового регулирования, рассчитанного на субъектов права, здесь регламентации подвергаются объекты: в технических нормах раскрывается терминология и содержится описание свойств и характеристик продуктов и процессов.

Не будучи правовыми, технические нормы, содержащиеся в требованиях или стандартах, разрабатываются и утверждаются в соответствующих случаях государственными органами (обязательные стандарты и технические регламенты) или неправительственными организациями (причем нередко добровольные отраслевые стандарты применяются в качестве обязательных). В современных публикациях специально отмечается, что требования и стандарты для продуктов и процессов имеют различные функции — это может быть безопасность окружающей среды, здоровье человека, взаимозаменяемость и совместимость продуктов и программ, распространение и передача технологий, улучшение управлением процессами и проч. [3], но «фактически речь идет об установлении минимально необходимых требований, обеспечивающих различные виды безопасности продукции и процессов» [4].

В качестве классического примера можно привести упоминаемые в статье «100-летие Правил устройства электротехнических установок» первые технические стандарты, касающиеся электрической энергии, — Правила для безопасного общественного и частного пользования электричеством (1883 г.) [5, с. 64]. В статье указывалось: «Правила состояли из 28 пунктов, разделенных на четыре части. В первой части приведены указания о помещениях (ширина проходов, вентиляция) электрических установок, во второй части — меры пожарной безопасности и защиты людей, в третьей — технические требования к нагреванию и изоляции проводников, к способам их прокладки, в четвертой — требования к «коммутаторам», выключателям, приборам, а также к шкафам, ящикам и колодцам, в которых они размещаются»[1]. Причем нормативные разработки в данной области

[1] Данные Правила были направлены для утверждения в министерство внутренних дел, которое перенаправило их в министерство почт и телеграфов, которое, в свою очередь, вместо утверждения разработало свою редакцию правил (так и не получившую поддержки). В итоге названные Правила начали действовать в качестве утвержденных Советом Русского технического общества (РТО).

предполагали создание не только правил безопасности и правил устройств для электротехнических сооружений, но и технических правил и норм для взаимосвязанных сфер (например, правила об измерениях в метрических единицах, в том числе времени, электрических величин, света, температуры; нормы на изоляционные масла и на трансформаторы — выключатели, магнитную сталь), а также поправки и добавления к уже разработанным нормам и правилам.

В то же время очевидно, что техническое регулирование в целях его соблюдения и исполнения нуждается в обеспечении правовыми нормами. Потребность в законодательной регламентации возникает применительно к отношениям:

— по поводу принятия, изменения, отмены, вступления в силу технических стандартов, требований, правил (компетентные органы, сроки действия, порядок принятия, внесения изменений, отмены, вступления в силу, переходные периоды и проч.);

— в связи с ответственностью за несоблюдение установленных технических стандартов, требований, правил (определение мер и круга субъектов ответственности, контролирующих органов, порядка возложения ответственности и проч.).

И вот тут возникает вероятность смешения собственно технического регулирования с правовым и подмены правовых норм техническими.

Это обстоятельство, к сожалению, было упущено при проведении реформы технического регулирования. В результате в ст. 1 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» четко очерчен круг отношений, подпадающих под действие данного Закона. Это отношения, возникающие (1) при разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции и связанным с ней процессам (производства, эксплуатации, хранения и т.д.); (2) при применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции и процессам, а также к выполнению работ или оказанию услуг в целях добровольного подтверждения соответствия; (3) в области оценки соответствия. В то же самое время в абз. 24 ст. 2 Закона закреплено, что техническое регулирование — это и есть правовое регулирование обозначенных общественных отношений. Таким образом, по смыслу Закона понятием «техническое регулирование» охватываются и собственно техническое регулирование, и обеспечивающее его исполнение правовое регулирование.

Результатом неразграничения технического и правового регулирования становится то, что многие носящие технический характер вопросы внедрения и использования цифровых технологий в настоящее время стремятся урегулировать в законодательном порядке. Иными словами, технические нормы, в которых раскрывается терминология или описываются свойства и характеристики продуктов и процессов, теперь встраиваются в законодательные акты (причем нередко без учета уже обозначенных в технических регламентах и стандартах определений, свойств и характеристик). Тем самым нарушается

второй из названных постулатов правового регулирования, согласно которому правовой регламентации подвергаются общественные отношения субъектов права, но никак не свойства и характеристики объектов.

Например, законопроект об использовании и хранении электронных документов [6] предполагает введение в ст. 2 Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» (далее – Закон об информации), в частности, новых пунктов: «21) реквизит документа – элемент оформления документа, позволяющий отличить документ от другого документа; 22) метаданные электронного документа – данные, которые обеспечивают управление электронными документами, в том числе их учет, хранение и использование, и могут содержать информацию о реквизитах электронного документа», а также новой ст. 11[2], одним из положений которой стало следующее: «Конвертацией электронного документа является его преобразование из одного формата в другой формат».

Критически оценивая названный законопроект, нужно отметить, что термин «реквизиты документа» – общеизвестный, издавна используемый в делопроизводстве. При этом в п. 36 Национального стандарта РФ ГОСТ Р 7.0.8-2013 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения»[2] (далее – ГОСТ Р 7.0.8-2013) реквизит документа определен как «элемент оформления документа». Предложение о введении указанного понятия в Закон об информации лишено смысла в силу отсутствия какой-либо специфики реквизитов применительно к электронным документам.

Понятие «метаданные документа» определено в п. 79 ГОСТ Р 7.0.8-2013 как «данные, описывающие контекст, содержание, структуру документов, обеспечивающие управление документами в информационной системе». Как и в первом случае, нельзя не усомниться в необходимости введения дефиниции этого понятия в законопроект об использовании и хранении электронных документов.

Применительно к предложенному законопроектом пониманию конвертации электронных документов надо заметить, что согласно п. 80 ГОСТ Р 7.0.8-2013 под конвертированием (конвертацией) электронных документов понимаются, во-первых, процесс перемещения электронных документов с одного носителя на другой и, во-вторых, процесс преобразования электронных документов из одного формата в другой. В законопроекте же необоснованно учтен только один из названных аспектов (в условиях существования серьезных сомнений в его надобности в законопроекте).

Для большинства отечественных юристов ***этическое регулирование*** не слишком понятное, малозначимое явление. И в отечественном правосознании превалирует, в частности, понимание кодексов этики как неких сводов моральных норм, в которых закреплены представления о справедливости, добре, зле и т.п.

Между тем в зарубежных юрисдикциях практика разработки и использования кодексов этики получила широкое распространение, а само этическое

[2] Утвержден приказом Росстандарта от 17.10.2013 № 1185-ст.

регулирование в системе социального регулирования занимает теперь место если не равное правовому регулированию, то весьма к нему приближенное. Наибольшее применение получили профессиональные кодексы этики, регулирующие отношения внутри профессиональных сообществ и закрепляющие правила (стандарты) поведения специалистов (известны кодексы бухгалтеров, аудиторов и др.), а также корпоративные кодексы этики, характеризуемые нередко в качестве «конституции» той или иной компании и устанавливающие принципы деятельности компании, стандарты корпоративного поведения сотрудников и т.д. Такие кодексы не дублируют законодательство, но не противоречат ему, устанавливая необходимые регламентирующие правила, далеко не все из которых вообще могут стать правовой нормой.

Итак, этическое регулирование сегодня представляет собой установление правил поведения для определенного сообщества, соблюдение которых обеспечивается не государством, а соответствующим сообществом (социальным, профессиональным и др.). Средствами такого регулирования становятся различные нормы, кроме действующих правовых, то есть это могут быть упомянутые корпоративные нормы, нормы морали, обычаи и т.д.

Такое регулирование, осуществляемое нередко в виде закрепления основополагающих принципов и общих правил, рассчитано на определенное сообщество граждан и (или) юридических лиц; оно может регламентировать отношения как между участниками этого сообщества, так и вне его, а также иные вопросы, включая технические; оно разрабатывается и принимается соответствующим сообществом.

В качестве примера можно привести недавно принятый Кодекс этики использования данных[3] (далее — Кодекс данных), в разработке которого я принимала участие в качестве руководителя рабочей группы от Института развития интернета (ИРИ). Этот Кодекс отличается от упомянутых кодексов тем, что он устанавливает общие правила для всей отрасли данных в целом, а не какого-либо профессионального сообщества, осуществляющего деятельность на рынке данных, или отдельных участников рынка данных, агрегирующих, обрабатывающих и иным образом использующих данные при осуществлении своей деятельности. Кодекс закрепляет общие принципы, а также ряд принципов профессиональной этики при сборе, хранении, аналитике и коммерческом использовании данных, в том числе в рекламе и маркетинге. Также Кодекс данных включает положения о порядке присоединения к нему и ответственности за несоблюдение его требований, порядок обобщения лучших практик (Белая книга), порядок изменения и толкования Кодекса. Названные положения были предложены самой отраслью и тщательно проработаны экспертами с целью исключить возможность противоречия/несоответствия предлагаемых правил законодательству, равно как и вероятность их двойного толкования.

---

[3] См. Кодекс на сайте Аналитического центра при Правительстве РФ // URL: https://ac.gov.ru/projects/project/kodeks-etiki-ispolzovania-dannyh-5

Тандем технологий RegTech и SupTech

Изложенное демонстрирует значительное многообразие обязательных для соблюдения правил и стандартов, которыми должны руководствоваться компании при осуществлении их деятельности. Однако нормативное регулирование отличается еще и тем, что находится в постоянном развитии: так, в одной из публикаций указывалось, что в США новое нормативное обновление осуществляется каждые семь минут [7].

В этих условиях встают вопросы о том, как компаниям уследить за происходящими нормативными изменениями в тех случаях, когда изменяющиеся нормы являются обязательными, с тем чтобы избежать штрафов или иных санкций и исключить различные риски; и о том, как контролирующим органам осуществлять полноценную проверку соблюдения компаниями действующих нормативов. Ответом на них становится развитие соответствующих технологий.

RegTech (англ. ***Regulatory technology*** – регулятивные технологии) – это сервисы, программы и приложения, используемые для упрощения выполнения требований регуляторов, обеспечивающие соблюдение организациями требований действующего законодательства, нормативов и стандартов. С помощью инструментов RegTech в режиме реального времени осуществляются аудит, управление рисками, ежедневные проверки на соответствие деятельности компании нормативным требованиям и проч.

Как правило, говоря о RegTech, обычно подчеркивают, что эти технологии применяются банками и финансовыми учреждениями и в большинстве случаев RegTech рассматривается лишь в контексте финансовых технологий (FinTech). На самом деле круг субъектов использования RegTech сегодня гораздо шире: это организации в сфере страхования, электронной коммерции, телекоммуникации, железнодорожных, морских и воздушных перевозок, туризма, здравоохранения, энергетики и проч., поэтому в настоящей работе не делается специальный уклон в финансовую сферу.

Значимым инструментом RegTech признаются, в частности, технологии, оптимизирующие и автоматизирующие процесс создания и отправки отчетных документов. Например, технология NEX Regulatory Reporting позволяет компаниям готовить отчеты в соответствии с требованиями регуляторов Европы, США, Австралии и Сингапура [8].

Но более известными примерами RegTech являются технические решения, упрощающие процедуры CDD (англ. ***Counterparty Due Diligence*** – надлежащая проверка контрагентов), KYC (англ. ***Know Your Customer*** – знай своего клиента), AML (англ. ***Anti Money Laundering*** – препятствование отмыванию доходов). Эти процедуры, требующие идентификации и верификации клиента (контрагента) и проверки чистоты происхождения его активов до проведения финансовой операции, необходимы в целях сведения к минимуму риска мошенничества, а также исключения случаев отмывания денег, коррупции, финансирования терроризма. Первоначально требования KYC предъявлялись только к финансовым институтам, но теперь они

распространяются на нефинансовую индустрию и даже на некоммерческие организации. CDD- и KYC-решения предлагают, в частности, разнообразные способы удаленной идентификации пользователей — по отпечаткам пальцев, сетчатке глаза, особенностям поведения, селфи и т.д. В свою очередь процедура AML, предполагающая проверку множества сведений (включая установление конечных бенефициарных владельцев бизнеса, выявление вхождения клиента в разнообразные черные и серые списки, чтобы убедиться, что он не вовлечен в преступную деятельность, и т.д.), требует автоматизированной проверки огромных объемов информации. В частности, технологии, используемые компанией ComplyAdvantage с целью выявления финансовых преступлений, позволяют им «ежедневно обнаруживать десятки тысяч событий риска из миллионов источников структурированных и неструктурированных данных» [9].

SupTech (англ. ***Supervisor technology*** — технологии надзора) — это технологии, используемые контролирующими/надзорными органами для повышения эффективности контроля и оптимизации надзора за деятельностью подконтрольных организаций и соблюдением ими соответствующих норм. Соблюдение компаниями различных нормативных требований необходимо в публичных целях — для предотвращения мошенничества, развития коррупции, уклонения от уплаты налогов, манипулирования рынком и проч. Технологические решения SupTech помогают достичь этих целей, создавая оптимальные условия для отслеживания несоблюдения нормативных требований и потенциальной нелегальной деятельности, предотвращения преступлений, а также своевременного реагирования на правонарушения со стороны контролирующих органов.

• Например, одним из SupTech-решений стала инициированная Национальным банком Австрии централизованная система сбора и анализа отчетности AuRep, в рамках которой разработан единый стандарт составления отчетности. Банки в режиме реального времени направляют в информационную систему данные о договорах, депозитах, кредитах в стандартизированной форме — эти сведения обозначаются как «базовые кубы» данных. При возникновении запроса от регулятора информационная система формирует из имеющихся данных «умные кубы», которые представляют собой отчеты, отвечающие целям запроса. Это снимает с банков обязанность неоднократного предоставления одних и тех же данных для различных целей, снижает издержки, исключает возможности ошибок и дублирование работы [10]. Применение AuRep позволяет национальным и европейским регуляторам использовать полученные данные для проведения аналитики и подготовки надзорных мероприятий [11].

• Другим известным примером использования SupTech-решений является внедрение Национальным банком Руанды под эгидой Всемирного банка системы электронного хранилища данных (EDW). Эта система, охватывающая, прежде всего, банки и микрофинансовые учреждения страны, позволяет сотрудникам этих учреждений создавать и направлять

отчеты не вручную, а автоматически. Национальный банк получает некоторые типы данных ежедневно (например, о проведенных транзакциях), а система EDW автоматически извлекает необходимые данные из сообщаемой информации, что и позволяет отслеживать рынок финансовых услуг в реальном времени [12].

Изложенное подтверждает, что по своей сути SupTech – это оборотная сторона RegTech: если от организаций требуется соблюдение действующих нормативных положений, что достигается при помощи использования технологий RegTech, то от контролирующих органов – эффективная проверка соблюдения этих норм, требующая обращения к технологиям SupTech. Поэтому крайне важно, чтобы RegTech и SupTech развивались в тандеме – в противном случае будут возникать препятствия для продуктивного использования всех тех преимуществ, которые предоставляют обозначенные технологические инструменты.

М. А. РОЖКОВА,
главный научный сотрудник Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
президент IP CLUB,
член Экспертного совета Комитета Государственной Думы
по информационной политике,
информационным технологиям и связи,
доктор юридических наук

Библиографический список

1. Give robots ‘personhood’ status, EU committee argues // URL: https://www.theguardian.com/technology/2017/jan/12/give-robots-personhood-status-eu-committee-argues
2. Рожкова М. А. Искусственный интеллект и интеллектуальные роботы – что это такое или кто это такие? [Электронный ресурс] // Закон.ру. 2019. 23 ноября. URL: https://zakon.ru/blog/2019/11/23/iskusstvennyj_intellekt_i_intellektualnye_roboty_chto_eto_takoe_ili_kto_eto_takie
3. URL: http://www.intracen.org/Part-3-Difference-between-standards-and-technical-regulations/
4. Крючкова П. В. Система технического регулирования в РФ: формирование, возможное и ожидаемое воздействие на конкуренцию // URL: https://iq.hse.ru/data/342/610/1233/file3758.pdf
5. Грудинский П. Г., Фаерман А. Л. 100-летие Правил устройства электротехнических установок // Журнал «Электричество». 1983. № 12.
6. Проект федерального закона № 657361-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» и иные законодательные акты Российской Федерации» // URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/657361-7
7. What is RegTech and Why Does it Matter? // Ascent. 13.01.2020 (URL: https://www.ascentregtech.com/blog/what-is-regtech/)
8. Best regulatory reporting platform or service: NEX // URL: https://www.risk.net/awards/5294926/best-regulatory-reporting-platform-or-service-nex
9. URL: https://hired.com/company/complyadvantage
10. URL: https://www.aurep.at/
11. Доклад Банка России «Вопросы и направления развития регуляторных и надзорных технологий (RegTech и SupTech) на финансовом рынке в России». С. 8 // URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/50667/Consultation_Paper_181016.pdf
12. Leveraging ‘suptech’ for financial inclusion in Rwanda // https://blogs.worldbank.org/psd/leveraging-suptech-financial-inclusion-rwanda