Суродеев Юрий Владимирович. Финансово-правовое регулирование национальной платежной системы Российской Федерации: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.04 / Суродеев Юрий Владимирович;[Место защиты: ФГБОУ ВО Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)], 2016

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** В настоящее время преобразования в процессах осуществления безналичных платежей, их влияние на экономическую безопасность и устойчивость государства в целом побудили законодателя существенно изменить и расширить сферу правового регулирования безналичных платежей. В результате в Российской Федерации было разработано и введено в действие законодательство о национальной платежной системе (далее также – НПС), которым сформирована новая правовая и организационная основа осуществления переводов денежных средств – национальная платежная система. Изменения законодательства в целом направлены на расширение публично-правового регулирования платежной сферы.

В течение последних десяти лет наблюдается стремительное развитие платежной инфраструктуры, появление новых субъектов, оказывающих услуги по проведению платежей и применяющих современные схемы оплаты товаров, работ и услуг, кардинальное изменение подхода к осуществлению платежей. Такие изменения вызваны причинами общемирового масштаба: научно-техническим прогрессом, возникновением всемирной системы объединенных компьютерных сетей для хранения и передачи информации (сети Интернет) и ее проникновение практически во все сферы человеческой деятельности, структурными сдвигами в экономике — глобализацией и интеграцией. Экономические взаимосвязи между государствами усложняются.

Государства с развитой экономикой накопили значительный опыт в области расчетов и платежей: наработаны как нормативная база, так и платежный инструментарий, опыт институционального регулирования. В России рыночные преобразования начались значительно позже, что наложило отпечаток на построение национальной платежной системы

(имеется в виду начинавшаяся экспансия иностранных трансграничных компаний в отдельные сферы рынка платежей). Поэтому актуальным видится изучение зарубежного опыта с последующим внедрением в НПС, которая отвечала бы современным требованиям. Такого рода преобразования должны быть направлены на совершенствование структуры платежной системы, усиление взаимосвязей между ее участниками, повышение безопасности проведения платежей.

Формирование механизма правового регулирования НПС позволяет обеспечить реализацию следующих целей: приоритет защиты национальных интересов в области проведения платежей и обеспечения устойчивости системы.

Национальная платежная система является особой сферой

экономических отношений и правового регулирования, в том числе финансово-правового. Несмотря на то, что она является относительно новым явлением как в законодательстве, так и в юридической науке, говорить о стадиях и направлениях ее формирования вполне возможно, что и предполагает проведение соответствующих научных изысканий.

Возникновение НПС повлекло изменение существовавших ранее финансовых правоотношений, потребовало расширения и внедрения правил надзора и наблюдения за деятельностью данных субъектов. Деятельность Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в настоящее время направлена на обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы. Функционирование НПС немыслимо без учета лучшей мировой и отечественной практики, что является залогом качества, безопасности, скорости осуществления платежей. В связи с этим видится важным изучение правовой и экономической природы НПС, исследование ее функций в соотношении с функциями финансов, определение роли и места платежных систем в рамках финансовой системы, а также иных структурных элементов, без которых существование НПС как правового явления невообразимо. Исходя из вышесказанного, повышается роль и значение

теоретических исследований механизма финансово-правового регулирования в сфере НПС.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Несмотря на высокую актуальность проблем, связанных с исследованием вопросов в области национальной платежной системы, в российской литературе отсутствует комплексное правовое исследование в указанной области.

В настоящее время по проблемам платежных систем имеются работы
ученых-экономистов. Можно отметить монографию под редакцией доктора
экономических наук, профессора Н. А. Савинской и доктора экономических
наук, профессора Г. Н. Белоглазовой1, аналитическое исследование

П. А. Тамарова, проведенное в 2015 г., по кругу вопросов в сфере функционирования механизма и инфраструктуры НПС2.

Однако экономические работы не могут заменить правовых исследований, так необходимых в данной области.

В правовой науке существуют труды, посвященные отдельным аспектам национальной платежной системы как правового явления.

В этой связи заслуживают особого внимания работы И. О. Антропцевой, А. Г. Гузнова и Т. Э. Рождественской, посвященные исследованию НПС как объекта надзора со стороны Банка России3.

Среди других исследований необходимо выделить работы

О. Б. Сиземовой4, в которых рассмотрены различные вопросы механизма правового регулирования межбанковских расчетов, правовая природа и статус платежных систем. Проблемам соотношения и содержания понятий

1 Национальная платежная система России: проблемы и перспективы развития / под ред. Н. А. Савинской,
Г. Н. Белоглазовой. — СПб., 2011.

2 Тамаров П. А. Платежные системы в ракурсе российского законодательства
и международной практики: монография. — М.: КНОРУС, 2015.

3 Антропцева И. О. Обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы Центральным
банком Российской Федерации / И.О. Антропцева // Банковское право. — 2011. — № 4. — С. 25 – 29;
Рождественская Т. Э., Гузнов А. Г. Публичное банковское право / Т. Э. Рождественская, А. Г. Гузнов //
Банковское право. — 2014. — № 6. — С. 6 — 17.

4 См.: Сиземова О. Б. О нормативных источниках в механизме правового регулирования межбанковских
расчетов / О. Б. Сиземова // Банковское право. — 2015. — № 4. — С. 35 — 41; № 5. — С. 30 – 36.

НПС, платежной системы и национальной системы платежных карт, роли НПС в финансовой системе уделено внимание в статьях Е. В. Хазовой5.

Также отметим монографию О. А. Тарасенко, Е. Г. Хоменко,

по вопросам правового статуса небанковских кредитных организаций, в том числе их статуса в НПС6, и статью А. А. Комарова о правовом статусе субъектов платежных систем7.

Отдельно стоит обозначить диссертационное исследование

А. А. Вишневского, в котором при рассмотрении структурообразующих институтов банковского права исследованы отдельные вопросы в области НПС8.

При этом значительная часть юридических исследований посвящена правовым вопросам, связанным с применением того или иного платежного инструмента (банковские карты, электронные деньги, электронные кошельки и т. п.).

Таким образом, следует признать отсутствие комплексных финансово-правовых исследований в области платежных систем, в настоящее время отсутствуют исследования, в которых с учетом современного состояния правового регулирования финансовых отношений в Российской Федерации было бы определено место правоотношений в сфере национальной платежной системы в финансовой системе государства, их правовая природа и отраслевая принадлежность. Анализ публикаций по теме диссертационной работы показал, что указанные финансово-правовые вопросы не являлись предметом специальных научных исследований. Однако они обладают высокой теоретической и практической значимостью, что определило цель и задачи настоящего диссертационного исследования.

5 Хазова Е. В. Концепция национальной платежной системы как формы взаимодействия элементов
финансовой системы Российской Федерации / Е. В. Хазова // Финансовое право. — 2014. — № 1.

6 Тарасенко О. А., Хоменко Е. Г. Небанковские кредитные организации: особенности создания и
деятельности: монография. — М.: Проспект, 2013. — С. 112.

7 Комаров А. А. Субъекты российских платежных систем: правовые основы статуса // Финансовое право. —
2014. — № 7. — С. 38.

8 Вишневский А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского
права: сравнительно-правовое исследование: дис. … д-ра юрид. наук. — М., 2014.

**Цель** **и** **задачи** **диссертационного** **исследования.** Целью

диссертационного исследования является раскрытие финансово-правовых основ регулирования НПС в Российской Федерации.

***Задачи диссертационного исследования:***

определить исторические этапы формирования и развития национальных платежных систем;

выработать и сформулировать понятие «национальная платежная система»;

выявить правовую природу отношений в сфере НПС, определить их место в финансовой системе Российской Федерации исходя из существующих представлений о структуре финансовой системы;

определить правовое положение участников отношений, складывающихся в процессе создания и функционирования национальной платежной системы;

рассмотреть цели деятельности и функции Центрального банка Российской Федерации в НПС;

описать современное состояние финансово-правового регулирования платежной системы Банка России;

сформулировать предложения по совершенствованию действующего законодательства Российской Федерации в области финансово-правового регулирования национальной платежной системы.

**Объектом исследования** выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования НПС, а также при осуществлении наблюдения и надзора за деятельностью НПС с участием Банка России.

**Предмет настоящего исследования** составляют нормы финансового права, регулирующие организацию и функционирование национальной платежной системы в Российской Федерации, нормы международного права, регулирующие правила функционирования национальных платежных систем, документы Базельского Комитета по платежам и рыночным

инфраструктурам, практика Банка России по развитию НПС, а также изложенные в научных трудах концепции и мнения, разработанные и высказанные современными российскими учеными по вопросам финансового права и финансовых правоотношений.

**Методологическую** **основу** **диссертационного** **исследования**

составляет совокупность научных методов и приемов исследования явлений и процессов. В ходе проведения диссертационного исследования применялись диалектический, конкретно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, структурно-функциональный, системно-деятельностный методы исследования.

**Теоретическая основа исследования.** При написании работы
использованы теоретические исследования зарубежных и отечественных
специалистов, посвященные истории развития национальных платежных
систем, отдельным институтам финансового и банковского права, а также
вопросам построения НПС в пределах, определяемых предметом, целью
и задачами настоящего диссертационного исследования. В числе авторов,
работы которых составили теоретическую основу исследования, следует
отметить Л. Л. Арзуманову, Н. М. Артёмова, Е. М. Ашмарину,

Г. Н. Белоглазову, А. Г. Братко, А. А. Вишневского, А. С. Воронина,

С. А. Голубева, О. Н. Горбунову, Е. Ю. Грачёву, А.Г. Гузнова, Л.Г. Ефимову,
С. В. Запольского, М. М. Зубовича, А. В. Карташева, А. А. Комарова,

М. А. Котлярова, С. В. Криворучко, А. Я. Курбатова, В. А. Лопатина,

Т. Э. Рождественскую, С. В. Рыбакову, Н. А. Савинскую, О. Б. Сиземову,

A. А. Ситника, Г. П. Толстопятенко, С. С. Тропскую, А. В. Турбанова,

B. М. Усоскина, П. В. Ушанова, Н. И. Химичеву, А. И. Худякова,
П. П. Цитовича, Г. Ф. Шершеневича.

**Нормативную базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О банках и банковской деятельности», «О национальной платежной

системе», нормативные акты Банка России, регламентирующие

правоотношения в сфере осуществления перевода денежных средств, а также осуществления надзора и наблюдения в НПС.

В работе использовались нормативные акты зарубежных стран и Евросоюза, в частности, US Patriot Act 2001 г.; Directives 2002/65/EC, 2009/110/ЕС, 2013/36/EC, 2015/2366/ЕС; Regulation (EU) No 1093/2010; repealing Directive 2007/64/ЕС.

**Эмпирической** **базой** **исследования** послужили материалы,

отражающие состояние практики в сфере платежных систем в частности, документы Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам (КПРИ), Перечень руководящих принципов КПРИ, официальные данные Единой межведомственной информационно-статистической системы, официальные документы Банка России, в том числе, Концепция развития платежной системы Банка России на период до 2015 года, Стратегия развития национальной платежной системы, информационные письма Банка России. Использован практический опыт работы диссертанта в банковской системе.

**Научная новизна.** Впервые в науке финансового права проведено комплексное исследование института национальной платежной системы, исследована правовая природа правоотношений в данной системе НПС, определено их место в финансовой системе, решен вопрос, связанный с определением места норм, регулирующих указанные отношения, в системе отрасли финансового права.

***На защиту выносятся следующие положения.***

1. Формирование и развитие национальных платежных систем связано с эволюцией платежных инструментов, субъектов, а также правового регулирования. В результате последовательно сменяющихся этапов, начиная с появления денег, платежных инструментов (наличные деньги, расписки, банковские билеты), возникают *предпосылки к зарождению расчетных отношений.*

В работе сделан вывод о том, что первым шагом на пути образования платежных систем явилось объединение банков в союзы, ассоциации, расчетные палаты с целью взаимных расчетов. Это было в определенной степени следствием модификации подхода в регулировании расчетов в рамках банковских систем различных стран и наличия заинтересованности в усилении указанного процесса со стороны центральных банков и органов, осуществляющих регулирование отношений в сфере денежного обращения и расчетов.

В результате происходящих изменений формируется определенный
слой новых финансовых отношений, обладающих общественной

и государственной значимостью, системностью, формальной

определенностью и требующих наличия специфического механизма
публично-правового регулирования с целью обеспечения публичных
интересов. Устанавливается законодательное регулирование сферы

платежей: оно смещается с частноправового в сторону публично-правового поля, происходит активное вмешательство государственных органов в деятельность участников платежей. Формируется институциональная компонента НПС.

Современный этап характеризуется формированием инфраструктурной компоненты национальной платежной системы, происходит расширение сферы государственного регулирования процесса проведения платежей.

2. Под национальной платежной системой следует понимать
*урегулированные нормами публичного и частного права общественные
отношения,* *возникающие* *при* *функционировании* *субъектов,*

*задействованных в осуществлении наличных и безналичных расчетов, оказывающих платежные услуги в рамках платежной инфраструктуры с использованием современных средств и инструментов в целях обеспечения стабильных, бесперебойно функционирующих платежных систем.*

Цель функционирования национальной платежной системы заложена в самом определении — «национальная», что означает направленность

на обеспечение защиты публичных интересов, выраженная в обеспечении стабильной работы российской финансовой системы и экономики путем создания условий для безопасного перемещения денежных средств между централизованными и децентрализованными фондами денежных средств и субъектами национальной платежной системы в масштабах страны.

3. Национальная платежная система является неотъемлемым элементом
финансовой системы Российской Федерации и структурно представляет
собой ее подсистему, которая включает в себя общественные отношения,
складывающиеся в процессе организации перевода денежных средств
в наличной и безналичной формах с использованием специальных субъектов,
между государственными, муниципальными и частными фондами денежных
средств, а также при осуществлении расчетов в рамках иных денежных
потоков. НПС предоставляет институциональные и инфраструктурные
механизмы взаимодействия между участниками при переводе денежных
средств, обеспечивая циркуляцию денежных потоков в рамках всей
финансовой системы государства.

Национальная платежная система как структурный элемент

финансовой системы Российской Федерации обладает публично-правовой значимостью и обеспечивает соблюдение публичных интересов государства.

4. Правоотношения в сфере НПС складываются в процессе
организации безналичных платежей между субъектами НПС и относятся
к финансовым правоотношениям: они возникают и развиваются по воле
одной стороны — властного субъекта, имеют публичный характер
и обеспечивают защиту публичных (общественных) интересов, связаны
с распределением и использованием фондов денежных средств государства
и хозяйствующих субъектов, складываются в сфере финансовой
деятельности государства (в области регулирования денежного обращения)
и носят организационный характер. В частности, данные правоотношения
охватывают формирование основ национальной платежной системы,
установление статуса субъектов НПС, порядок оказания платежных услуг

в рамках НПС, порядок осуществления надзора и наблюдения в НПС со стороны Банка России. Регулирование отношений осуществляется преимущественно с использованием императивного метода (властных предписаний).

НПС в правовом отношении представляет собой достаточно обособленную, специфическую совокупность финансово-правовых норм, обеспечивающих комплексное регулирование указанных выше отношений.

Обосновано, что НПС входит в качестве подинститута в структуру
особенной части права эмиссии и денежного обращения, включаемого
в состав финансового права, а именно в состав института безналичного
денежного обращения. Общественные отношения в сфере НПС тесно
связаны с организацией денежного обращения: с установлением порядка
осуществления платежей в безналичной форме, с участием специальных
субъектов (операторов по переводу денежных средств, банковских
платежных агентов, операторов платежных систем, операторов услуг

платежной инфраструктуры и др.). Нормы, регулирующие указанные
отношения, определяют понятийный аппарат и субъектный состав
платежных систем, предусматривают порядок оказания платежных услуг,
устанавливают соответствующие требования к организации

и функционированию платежных систем, закрепляют правила осуществления надзора и наблюдения в НПС.

5. Элементами НПС являются субъекты НПС (субъекты и участники
ПС), непосредственно обслуживающие платежный оборот, а также
платежная инфраструктура, под которой понимаются организации, чья
деятельность непосредственно направлена на обеспечение

жизнедеятельности всей системы в целом. Между элементами НПС
возникают функциональные взаимосвязи двух типов: между

однопорядковыми элементами, что обеспечивает отношения координации между ними, и между Банком России и остальными элементами НПС в виде отношений субординации для обеспечения целостности системы.

Правовое регулирование отношений между субъектами НПС в рамках реализации их прав и обязанностей обеспечивает:

достижение определенной цели (бесперебойного функционирования платежных систем):

наличие соответствующих средств (платежных инструментов) и набора операций (формы безналичных расчетов, стандарты платежных документов, средства передачи информации);

получение результата (совершение платежа, перевода денежных средств).

6. Надзор в сфере НПС — это публично-правовая деятельность Банка России по осуществлению внешней проверки, оценки, принятия предусмотренных законодательством мер в целях соблюдения участниками НПС требований, установленных законодательством Российской Федерации и нормативными актами Банка России, и предупреждения возможных нарушений.

Теоретически обосновано закрепление единого механизма правового регулирования осуществления надзора за всеми субъектами НПС путем включения положений о надзоре в НПС за кредитными организациями в Федеральный закон «О национальной платежной системе» в целях устранения противоречий в применении надзора за кредитными организациями, осуществляющими деятельность в качестве субъекта НПС.

**Теоретическая** **значимость** **диссертационного** **исследования**

заключается в обосновании финансово-правового содержания понятия «национальная платежная система», определении места правоотношений в НПС в финансовой системе, места норм, регулирующих указанные правоотношения, в системе отрасли финансового права. Кроме того, выработано определение надзора в НПС и теоретически обоснована потребность внесения изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе».

Научные положения, обоснованные в диссертации, способствуют развитию категориального аппарата финансового права и могут учитываться при осуществлении дальнейших исследований в сфере науки финансового права.

Сделанные в диссертации выводы могут быть использованы при
написании монографий, подготовке учебников и учебных пособий, а также в
преподавании курсов финансового права в юридических

и экономических высших учебных заведениях.

**Апробация** **результатов** **диссертационного** **исследования.**

Диссертационное исследование выполнено на кафедре финансового права
Московского государственного юридического университета имени

О.Е. Кутафина (МГЮА), где проводилось рецензирование и обсуждение.

Ряд положений нашел свое отражение в опубликованных автором работах (научных статьях). Общее количество опубликованных работ автора по теме диссертационного исследования составляет четыре публикации в журналах, аттестованных ВАК (объемом четыре печатных листа).

Положения и выводы диссертации были использованы автором
в его выступлениях на конференциях (Международный курс Банка Франции
«Платежные системы и рыночные инфраструктуры» 2014;

Курс лекций Банка России «Национальная платежная система России» 2015, 2016; Международный курс Банка Японии «Розничные платежи» 2016), а также используются в процессе его практической деятельности.

**Логика и структура диссертационного исследования.** Логика исследования определяет структуру работы, состоящей из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и библиографического списка использованных источников