

На правах рукописи

Суродеев Юрий Владимирович

**Финансово-правовое регулирование национальной
платежной системы Российской Федерации**

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Москва – 2016

Работа выполнена на кафедре финансового права
ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

**Научный
руководитель**

Турбанов Александр Владимирович
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой регулирования
деятельности финансовых институтов Факультета
финансов и банковского дела Российской
академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации

**Официальные
оппоненты:**

Рыбакова Светлана Викторовна
доктор юридических наук, доцент, заведующий
кафедрой гражданского права Института права и
национальной безопасности ФГБОУ ВО
«Тамбовский государственный университет имени
Г.Р. Державина»

Тропская Светлана Сергеевна
кандидат юридических наук, доцент кафедры
финансового права ФГБОУ ВО «Российский
государственный университет правосудия»

Ведущая организация

Федеральное государственное бюджетное
учреждение науки «Институт государства и права
Российской академии наук»

Защита состоится «13» декабря 2016 года в 15:00 на заседании
диссертационного совета Д 212.123.05 при Московском государственном
юридическом университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Москва,
125993, ул. Садовая-Кудринская, д. 9, зал заседаний диссертационного
совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА):

<http://msal.ru/content/ob-universitete/sovety/dissertatsionnye-sovety/podrobnye-svedeniya-o-zashchitakh-2016/>

Автореферат разослан _____ 2016 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук, профессор

Ю.В. Степаненко

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В настоящее время преобразование 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. Вишневого, 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. Артёмову, Е. М. Ашмарину, Г. Н. Белоглазову, А. Г. Братко, А. А. Вишневого, 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, А. А. Ситника, Г. П. Толстопятенко, С. С. Тропскую, А. В. Турбанова, В. М. Усокина, 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/EC, 2013/36/EC, 2015/2366/EC; Regulation (EU) No 1093/2010; repealing Directive 2007/64/EC.

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.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность выбранной темы диссертационного исследования; раскрывается степень научной разработанности; формулируются объект и предмет исследования; осуществляется постановка цели работы и задач, посредством решения которых предполагается достижение заявленной цели; определяются теоретические и методологические основания, составившие научную основу, из которой диссертант исходил при проведении исследования; обосновывается научная новизна работы и формулируются положения, выносимые на защиту; раскрывается теоретическая и практическая значимость исследования; приводятся данные об апробации диссертационного исследования.

Глава первая «Национальные платежные системы: история формирования и развития», включающая в себя три параграфа, посвящена историческим аспектам формирования национальных платежных систем в мире, в том числе развитию национальной платежной системы в России, а также рассматривает современное состояние платежных систем в ведущих зарубежных странах и наднациональных образованиях: в Европейском союзе, Соединенных Штатах Америки, Великобритании, Китайской народной республике.

В первом параграфе «Формирование и развитие национальных платежных систем» исследуются исторические истоки возникновения национальных платежных систем, начиная с появления первых платежных инструментов Древнего мира. Обосновано, что возникновение и развитие национальных платежных систем неразрывно связано с происходящими экономическими, общественными, научными и техническими преобразованиями, которые оказывают влияние на момент появления НПС, периоды ее становления, формирования и дальнейшей трансформации. При этом соответствующее государство или группа государств могут иметь

значительные различия (сходства) в функционировании НПС с учетом исторического пути их формирования.

Выделено и теоретически обосновано пять этапов развития национальных платежных систем:

Этап 1. Возникновение первых платежных инструментов Древнего мира (с доисторического периода до начала Средних веков в Европе).

Этап 2. Средневековая Европа. Появление безналичного обращения: возникновение векселя как средства платежа, жирорасчетов и клиринговых платежей.

Этап 3. Формирование платежных систем Европы и США в XVII–XIX вв. — характеризуется началом возникновения национальных платежных систем как финансово-правового явления. Основой для формирования НПС становится двухуровневая банковская система с явно выраженным публичным интересом.

Этап 4. Формирование инфраструктуры национальных платежных систем с 1960-х до конца 1990 гг. — производится автоматизация расчетных процессов, внедряются новые платежные технологии, возникают электронные формы расчетов, появляются новые системы розничных и оптовых платежей.

Этап 5. Развитие инфраструктурной компоненты национальных платежных систем с использованием сети Интернет. Возникают электронные денежные средства и криптовалюты.

Появление и динамичное развитие новых платежных инструментов изменило институциональную структуру национальных платежных систем: возникли новые субъекты, предоставляющие услуги по проведению платежей. Такие структурные изменения повлекли за собой потребность в правовом регулировании, организации структурных связей с банками, надзоре и контроле за их деятельностью.

Во втором параграфе «Развитие законодательства о национальной платежной системе Российской Федерации» исследованы правовые основы

функционирования НПС в России. Приведен перечень нормативных актов, регулирующих сферу НПС, дан краткий обзор их основных положений. Отмечено, что Банк России в пределах своих полномочий в случаях, предусмотренных Федеральным законом «О национальной платежной системе» и иными федеральными законами, может принимать нормативные акты в целях регулирования отношений в НПС.

Особое внимание уделяется анализу содержания Федерального закона «О национальной платежной системе», в том числе рассматриваются экономико-политические предпосылки его появления. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 2 данного закона, «...законодательство Российской Федерации о национальной платежной системе основывается на Конституции Российской Федерации, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона и иных федеральных законов».

Сделан вывод, что наличие правовых норм, регламентирующих процесс функционирования НПС, позволяет говорить о появлении автономного правового института, то есть совокупности относительно обособленной группы правовых норм, регулирующих отдельную однородную группу общественных отношений.

Третий параграф «Зарубежный опыт построения национальных платежных систем на современном этапе» посвящен международному опыту построения современных платежных систем. Сделан вывод о том, что существующей тенденцией является формирование следующих типов платежных систем (далее также – ПС): крупностоимостные и розничные платежные системы, системно значимые ПС, существенно значимые розничные ПС и иные розничные ПС.

Проанализированы образцы построения ПС в таких странах, как США, Великобритания, КНР, а также исследовано функционирование ПС в Евросоюзе. Приведены нормативные документы, регулирующие порядок функционирования ПС. Сделан вывод, что, как правило, владельцами и операторами платежных систем на крупные суммы являются центральные

(национальные) банки, что позволяет осуществлять государственный контроль за платежами. Определена роль национальных центральных банков в сфере платежных систем (оператор, орган наблюдения, катализатор). Выявлена следующая особенность развития правового регулирования ПС в зарубежных странах: происходит смещение регулирования в сторону публично-правового воздействия от воздействия частноправового.

Роль публичных органов в области платежных систем постоянно возрастает. Если ранее ПС функционировали, основываясь на нормах частного права, то сегодня регулирование смещается в сторону публично-правового воздействия. Особенно наглядно это можно заметить на примере Европейского союза: документы, изначально разрабатываемые как рекомендации, начинают имплементироваться и становиться законодательными актами, а органы регулирования (центральные/национальные банки) приобретают все больше полномочий, не только в отношении крупностоимостных ПС, но и розничных.

Глава вторая. «Национальная платежная система как элемент финансовой системы» посвящена определению места НПС в финансовой системе Российской Федерации, формированию понятия НПС, выявлению ее основных характеристик, анализу ее структуры и элементов.

В первом параграфе «Национальная платежная система в финансовой системе Российской Федерации» для уяснения места НПС в финансовой системе России, а также исследования ее взаимодействия с иными системами, входящими в финансовую систему страны в качестве подсистем, автор обратился к базовым категориям финансового права «финансы», «функции финансов», «финансовая деятельность государства», «финансовая система».

По итогам анализа сделан вывод, что национальная платежная система есть практическое воплощение объективно присущего финансам как экономической категории свойства распределения: с помощью НПС обеспечивается поступление всех потоков денежных средств при

формировании различных фондов (как государственных и муниципальных, так и частных) и при их последующем распределении, а также при осуществлении расчетов в рамках иных денежных потоков. НПС обеспечивает выполнение финансами присущих им функций.

Обоснована возможность включения правоотношений в сфере НПС в финансовую систему исходя из их связи с процессом аккумуляции, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств; их возникновения в сфере финансовой деятельности государства, а именно в области регулирования платежного оборота; их построения на основе властных предписаний, с участием управомоченного государством органа; их характера: имущественного, если их объектом являются деньги или денежные обязательства, неимущественного, если их объектом выступают, в частности, надзор и наблюдение в НПС. Подчеркивается, что с момента введения в действие законодательства о НПС видится «принудительное» построение структуры правоотношений между участниками НПС. В данном случае можно говорить не о юридической форме, в которую облечено действительное фактическое отношение, а о наличии определенной юридической схемы предполагаемых действий, которые должны осуществить субъекты НПС во исполнение того или иного нормативного положения.

По мнению автора диссертации, НПС на современном уровне своего развития образует самостоятельный институт. В сфере НПС разработана система юридических норм и механизмов, регулирующих отношения субъектов НПС с участием Банка России, которому государством делегированы полномочия обеспечивать реализацию публичных целей и задач.

Обосновано, что НПС входит в качестве подинститута в структуру особенной части права денежного обращения, включаемого в состав финансового права, а именно в состав института безналичного денежного обращения. При это нормы, регулирующие организацию

и функционирование ПС, было бы правильным отнести к автономному институту финансового права, а не к банковскому праву или расчетам как институту гражданского права.

Во втором параграфе «Понятие и характеристика национальной платежной системы Российской Федерации» дано авторское определение понятия национальной платежной системы исходя из системного функционального подходов, в том числе с учетом различных подходов к толкованию термина «система» (общефилософского, правового). Проанализированы легальное определение НПС, данное в Федеральном законе «О национальной платежной системе», а также понятия, используемые в официальных международных документах.

В диссертационном исследовании выделены следующие основные составляющие системы:

- элементы системы — составные части (объекты, субъекты) системы, в своей совокупности позволяющие системе выполнять свое назначение;
- отношения и связи между элементами системы, выстроенные определенным образом и представляющие собой структуру системы;
- назначение системы: ее роль, цель и задачи;
- взаимосвязи системы с внешней средой и другими системами, место в других системах.

По мнению диссертанта, 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.

В целях выявления сущности НПС исследованы состав ее элементов и их правовой статус, характер взаимосвязей и отношений между ними; цели,

назначение и задачи данного образования, определенного как система; правовая среда, в которой функционирует данная система.

В работе были обозначены такие элементы НПС:

- Центральный банк Российской Федерации, который представлен в роли регулятора и оператора собственной платежной системы;
- операторы по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств);
- банковские платежные агенты (субагенты);
- платежные агенты;
- организации федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- операторы платежных систем;
- операторы услуг платежной инфраструктуры;
- поставщики платежных услуг, не представленные в лице кредитных организаций (в том числе Internet payment service providers (IPSP));
- платежный рынок (предприятия торговли и сервиса; место, где реализуются платежные услуги);
- операторы связи (mobile network operator (MTOs));
- агрегаторы платежных услуг;
- технологические компании, предоставляющие финансовые (платежные) сервисы;
- платежная инфраструктура.

Автором представлена и сформулирована цель функционирования национальной платежной системы, которая 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.

Третий параграф «Финансово-правовая характеристика основных элементов национальной платежной системы» посвящен анализу цели, средств, объектов национальной платежной системы и платежных систем, субъектов и их функций, набора операций, осуществляемых субъектами ПС, результата их действий.

Сформулировано авторское определение субъектов НПС, под которыми понимаются банковские и небанковские кредитные организации, а также в предусмотренных законодательством случаях другие организации и индивидуальные предприниматели, получившие в установленном порядке статус участника ПС (оператора платежной системы, оператора электронных денежных средств и т. п.) и обеспечивающие (в пределах осуществления своей официальной функции) во взаимодействии друг с другом с использованием ими современных платежных средств и инструментов перевод денежных средств и оказание иных платежных услуг в целях обеспечения национальных интересов России.

Рассмотрены платежные средства (инструменты), используемые при осуществлении переводов денежных средств в сфере НПС. Отмечено, что с точки зрения системно-деятельностного анализа перевод денежных средств (оказание платежной услуги) выступает в качестве результата деятельности субъектов НПС.

Рассмотрена типология платежных систем и приведены конкретные примеры действующих в России в настоящее время ПС соответствующих типов (системно значимая, социально значимая, национально значимая).

Глава третья. «Центральный банк Российской Федерации в национальной платежной системе» посвящена роли и функциям Банка России в НПС: деятельности по наблюдению и надзору в НПС, а также системно и национально значимой платежной системе Банка России.

В первом параграфе «Деятельность Банка России по регулированию и надзору в национальной платежной системе» автор исследует содержание понятия «надзор в НПС», для чего обращается к анализу общеправового термина «надзор», исследует различные научные точки зрения, а также соотношение понятий «надзор» и «контроль». Сделан вывод, что контроль и надзор являются формами деятельности государства по обеспечению законности соблюдения требований нормативно-правовых актов. При этом, по мнению диссертанта, надзор является одной из организационных форм контроля с определенными характерными чертами. Надзор является воплощением внешнего контроля, осуществляемого вне отношений прямого подчинения и непосредственной руководящей деятельности вышестоящих органов.

В диссертации рассмотрены предметные направления в области надзора в НПС и выделены его виды (предварительный, текущий, последующий).

Проанализировано и определено место надзора в НПС относительно финансового контроля и банковского надзора. Сделан вывод, что надзор в сфере НПС является видом финансового контроля, поскольку направлен на защиту публичных интересов в области стабильного функционирования платежной сферы. Надзор в сфере НПС является видом общегосударственного финансового контроля и осуществляется уполномоченным государственным органом — Банком России, компетенции которого имеют властный характер по отношению к поднадзорным субъектам, т. е. основаны на отношениях власти-подчинения. Методы надзора в НПС предполагают проведение проверок (в частности, представленной отчетности), затребование документов, получение объяснений, направление предписаний и применении мер принуждения, что также соответствует методам государственного финансового контроля.

Исследовано понятие термина «наблюдение» и его содержание согласно действующему законодательству. Автор диссертации отмечает, что содержащаяся в легальном определении деятельность Банка России

по совершенствованию компонентов платежных систем по своей сути не является наблюдением, а является целью такого наблюдения.

Во втором параграфе «Платежная система Банка России: становление, структура, современное состояние» рассмотрено становление и функционирование на современном этапе платежной системы Банка России (ПС БР), которая является основой для осуществления всех расчетных операций в стране. Подчеркивается, что ПС БР составляет институциональную основу НПС, выполняя при этом функции, направленные на достижение основных установленных законодательством Российской Федерации целей деятельности Банка России.

Автором исследована структура ПС БР, а также планируемые фундаментальные изменения в сервисах, целью которых является переход к централизованной универсальной системе расчетов с сервисами срочного и несрочного перевода.

Анализируется состав участников ПС БР, сервисы и правила осуществления платежей и переводов в ПС БР. В настоящее время функционируют система банковских электронных срочных платежей (БЭСП) в режиме реального времени и сервис несрочного перевода (системы внутрирегиональных и межрегиональных электронных расчетов, а также с применением почтовой и телеграфной технологии).

В заключении диссертационного исследования излагаются результаты и выводы, полученные автором по итогам выполненной работы, а также обозначаются проблемы, нуждающиеся в более глубоком изучении.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

*Статьи, опубликованные в рецензируемых научных изданиях,
перечень которых утвержден ВАК
при Министерстве образования и науки Российской Федерации*

1. «Бонусы» и деньги: сравнительно-правовая природа // Банковское право. 12/2014. № 6.
2. Особенности правового регулирования деятельности банковских платежных агентов (субагентов) и платежных агентов // Банковское право. 08/2015. № 4.
3. Национальная платежная система: основные элементы // Финансовое право и управление. 2016. № 1.
4. Роль небанковских кредитных организаций в национальной платежной системе // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и право». 2016. № 2.