

DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.073-083

О. А. Тарасенко*

Предпринимательская активность Банка России¹

Аннотация. В фокусе настоящей работы — возможности выхода Банка России на рынок банковских услуг, их легитимация и влияние на состояние конкуренции и надзора в банковской и национальной платежной системе Российской Федерации. Отмечается усиление предпринимательского компонента в деятельности Банка России, произошедшее в том числе при реализации задач по цифровизации банковской системы России. Делается вывод, что принятая модель допуска финтеха на рынок банковских услуг является в определенной степени ограниченной, что не позволит развиваться ей в условиях свободной конкуренции. Выявляются отрицательные аспекты присутствия Банка России на рынке банковских услуг, что влечет конфликт интересов Банка России, сопровождается принятием экстраординарных, а также ограничивающих конкуренцию актов, делает развитие рынка инертным и тормозит цифровую экономику. Предлагаются регуляторные новеллы, позволяющие выработать четкие ограничения осуществления Банком России предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: Банк России; кредитные организации; цифровизация; предпринимательская деятельность; правоспособность; конфликт интересов; банковская система; национальная платежная система; поставщики платежных приложений; платежные агрегаторы.

Для цитирования: Тарасенко О. А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — Т. 15. — № 6. — С. 73—83. — DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.073-083.

Entrepreneurial Activity of the Bank of Russia²

Olga A. Tarasenko, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Business and Corporate Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
olga201175@gmail.com

Abstract. The paper is focused on the possibility for the Bank of Russia to enter into the market of banking services, their legitimation and influence on the state of competition and supervision in the Russian banking and national payment systems. The author highlights that an entrepreneurial component in the activity of the Bank of Russia is strengthening, which has taken place due to implementation of tasks on digitalization of the Russian banking system. It is concluded that the accepted model of fintech admission to the market of banking services is, to a certain extent, limited, which will not allow it to develop in the conditions of free competition. The author

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-1607.

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-1607.

³ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

© Тарасенко О. А., 2020

* Тарасенко Ольга Александровна, доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
olga201175@gmail.com

also investigates the negative aspects of the presence of the Bank of Russia in the market of banking services. The presence of the Bank of Russia in the market entails a conflict of interests accompanied by the adoption of extraordinary acts and acts that restrict competition, which makes the development of the market inert and inhibits the digital economy. The paper provides for regulatory novelties stimulating clear restrictions on the implementation of business activity of the Bank of Russia.

Keywords: Bank of Russia; credit organizations; digitalization; entrepreneurial activity; legal capacity; conflict of interest; banking system; national payment system; payments application providers; payment aggregators.

Cite as: Tarasenko OA. Predprinimatelskaya aktivnost Banka Rossii [Entrepreneurial Activity of the Bank of Russia]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2020;15(6):73—83. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.115.6.073-083. (In Russ., abstract in Eng.).

Предпринимательские аспекты деятельности Банка России, в том числе объем его правоспособности, не часто попадают в поле зрения ученых. Значительное число правоведов, апеллируя к ст. 3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³ (далее — Закон о Банке России), закрепляющей, что получение прибыли не является целью деятельности Банка России, заключают, что последний и не занимается таковой. Например, Я. А. Гейвандов доказывает, что установленные в ст. 2 ГК РФ признаки предпринимательской деятельности неприменимы к Банку России ни по целям, ни по характеру его деятельности⁴, а В. С. Белых пишет: «Трудно представить, что Центральный банк РФ является... организацией, осуществляющей предпринимательскую деятельность»⁵. В то же время в юридической литературе последних лет появились мнения, ставящие под сомнение бесспорность господствующей позиции. Так, известный ученый в области банковского права Л. Г. Ефимова считает, что редакция ст. 3 Закона о Банке России в лучшем случае является неточной и не стоит «стыдливо замалчивать коммерческий характер Банка России»⁶.

Развивая эту мысль, автор настоящей статьи обосновал необходимость всестороннего исследова-

ния деятельности Банка России, по результатам которого пришел к следующим *выводам*:

- Банк России имеет право для достижения установленных целей систематически осуществлять деятельность, направленную на получение прибыли;
- основными направлениями предпринимательской деятельности Банка России (с учетом установленных Законом о Банке России ограничений) являются участие в капиталах организаций и осуществление банковских операций и сделок, ограниченных по содержанию и кругу субъектов;
- Банк России осуществляет прямой выход на рынок банковских услуг посредством деятельности Российского объединения инкассации (Росинкас) и полевых учреждений Банка России;
- отдельные аспекты предпринимательской деятельности Банка России противоречат законодательству, а правовые ограничения постепенно размываются, что приводит к усилению его позиции и негативно отражается на конкуренции в банковском секторе⁷.

Проиллюстрируем предпринимательскую направленность деятельности Банка России конкретными цифрами (см. таблицу).

В Годовом отчете Банка России графа «Прочие доходы» не имеет содержательного напол-

⁴ Гейвандов Я. А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретический и организационно-правовой аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1997. С. 119.

⁵ Банковское право : учебник / отв. ред. В. С. Белых. М. : Проспект, 2011. С. 122.

⁶ Ефимова Л. Г. Банковское право. М. : Статут, 2010. Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. С. 144.

⁷ См. подробнее об этом: Тарасенко О. А. Предпринимательская деятельность Банка России // Право и экономика. 2014. № 6 (315). С. 47—54.

Отдельные финансовые результаты деятельности Банка России за 2018 г.

Вид деятельности	Доход (млн руб.)
Доходы от участия в капиталах кредитных и иных организаций	137 522 (из них доходы от участия в капитале ПАО Сбербанк 135 522) ⁸
Процентные доходы	361 695
Доходы от операций с ценными бумагами	67 751
Плата за услуги, оказываемые Банком России клиентам	7 820
Доходы от реализации монет из драгоценных металлов	498
Прочие доходы	2 103 ⁹

нения, но можно предположить, что таковыми являются *доходы от распоряжения недвижимостью и продажи путевок в санатории и дома отдыха Банка России*. Информацию о таковых можно найти в Годовом плане закупок Банка России на 2020 г. и на странице Facebook. В частности, Банку России принадлежат: санаторий-профилакторий «Березовая роща», база отдыха «Красная горка», пансионаты «Пестово», «Кривск», «Светлячок», «Янтарь», «Кисловодск», оздоровительные объединения «Южный», «Солнечный городок», «Зеленый бор», оздоровительный центр «Бриз», оздоровительный комплекс «Золотые пески»¹⁰.

Представленное позволяет утверждать, что *Банк России систематически получает прибыль*, в связи с чем объему его правоспособности, а особенно его роли и месту на рынке банковских услуг, должно уделяться самое при-

стальное внимание. Отметим, что несмотря на то, что наши предложения, в частности о необходимости выделения Российского объединения инкассации (Росинкас), являющегося де-юре «юридическим лицом в юридическом лице», из структуры Банка России, приобрели форму законодательной инициативы¹¹, до настоящего времени они так и не воплотились в жизнь. Не реализовано и законодательное требование о выходе Банка России из капиталов ПАО «Московская биржа ММВБ-РТС» и ПАО «Санкт-Петербургская биржа», которое необходимо было выполнить до 1 января 2016 г. (в соответствии со ст. 49 Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых

⁸ Объем доходов Банка России от дивидендов ПАО Сбербанк по итогам 2019 г. составляет 217,1 млрд руб. (см.: заключение Комитета по бюджету и налогам «На проект федерального закона № 802514-7 “О перечислении в федеральный бюджет доходов, полученных Центральным банком Российской Федерации от участия в капитале публичного акционерного общества “Сбербанк России”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Годовой отчет Банка России за 2018 г. С. 293—295. URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/19699/ar_2018.pdf (дата обращения: 25.02.2020).

¹⁰ См.: URL: https://www.cbr.ru/today/zakupki_32039_59423/gpz_zak_41991/ (дата обращения: 23.02.2020); <https://www.facebook.com/restcbr/> (дата обращения: 23.02.2020).

¹¹ См.: паспорт проекта федерального закона № 218310-7 «О внесении изменений в Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” (в части устранения правовой неопределенности статуса Российского объединения инкассации (Росинкас) Центрального банка Российской Федерации (Банка России))» // СПС «КонсультантПлюс».

рынков»¹²). Банк России счел необходимым сохранить на *неопределенное время* всесторонний контроль за функционированием и развитием национальной биржевой инфраструктуры, в связи с чем его выход из их капиталов видится регулятору нецелесообразным¹³. Нормы, закрепляющие эти требования, были изъяты из действующего законодательства¹⁴.

В настоящее время Банк России информирует государство и общество о подготовке своего выхода из ПАО «Сбербанк». Соответствующий законопроект направлен в Правительство РФ. Отмечается, что при совмещении роли собственника, регулятора и надзорного органа существует конфликт интересов, которым тем сложнее управлять, чем более комплексным становится регулирование и экономические отношения в финансовой сфере. В связи с этим выход Банка России из уставного капитала ПАО «Сбербанк» позволит снять вопросы в отношении такого конфликта интересов и равноудаленности регулятора от участников финансового рынка¹⁵.

Остается надеяться, что данный законопроект не канет в Лету. Ведь совершенно очевидно, что лидер и монополист банковского рынка (с учетом доли Банка России в ПАО «Сбербанк»¹⁶ и монопольного положения Росинкаса и ПАО «Сбербанк» на рынке инкассаторских услуг) во все не стремится привести свою деятельность в соответствие с правовым статусом. Более того, с течением времени предпринимательский аппетит Банка России усилился.

Так, в 2017 г. в соответствии с изменениями, которые были внесены Федеральным законом

от 1 мая 2017 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в ст. 189.34 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», Банк России получил право санировать проблемные банки.

Меры по предупреждению банкротства банков с участием Банка России осуществляются в соответствии с решением Совета директоров Банка России. От имени Банка России их осуществляет ООО «Управляющая компания Фонда консолидации банковского сектора», учредителем и единственным участником которой является Банк России (далее — УК ФКБС). Нельзя не сказать о том, что правовой статус УК ФКБС характеризуют многочисленные изъятия из норм действующего законодательства, в частности не подлежат применению положения Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»¹⁷.

В ходе предупреждения банкротства Банк России приобретает имущество, акции или вносит вклад в уставный капитал банка. В рамках реализации указанного механизма предусматривается *приобретение Банком России не менее 75 % обыкновенных акций (долей) санлируемого банка*. В дальнейшем проводится аукцион, стартовые цены которого рассчитываются в соответствии с нормативным актом Банка России. Кроме этого, для Банка России было установлено новое исключение из общего запрета по совершению банковских операций с юридическими лицами, выразившееся в праве Банка России *кредитовать УК ФКБС* для

¹² СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

¹³ Пресс-служба Банка России «Об участии Банка России в капитале ОАО «Московская биржа» и ЗАО СПВБ». 2 апр. 2015 г. // URL: http://www.cbr.ru/press/PR/?file=02042015_102812if2015-04-02T10_23_50.htm (дата обращения: 12 февраля 2020 г.).

¹⁴ См.: Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 210-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 4001.

¹⁵ Информация Банка России от 11 февраля 2020 г. «Разработан законопроект о выходе Банка России из капитала ПАО Сбербанк» // URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/1327191/#ixzz6E1IsA0hM> (дата обращения: 15.02.2020).

¹⁶ Доля участия Банка России в уставном капитале ПАО «Сбербанк» за последние годы не изменилась и составляет 50 % плюс одна голосующая акция.

¹⁷ СЗ РФ. 2001. № 49. Ст. 4562.

финансирования урегулирования обязательств санируемого банка (п. 6 ч. 5 ст. 75 Закона о Банке России).

По состоянию на февраль 2020 г. УК ФКБС исполняет функции временной администрации в АО «Вокбанк», ПАО «МИНБанк», ПАО «Азиатско-Тихоокеанский банк», АО «Банк АВБ», ПАО «Банк “Траст”», АО «Рост банк», АО «Банк “Советский”», ПАО «Бинбанк», ПАО «Промсвязьбанк», ПАО «Банк “ФК Открытие”» (всего 10 банков).

Положительным аспектом внедрения механизма санации с участием Банка России является рекапитализация проблемного банка, что позволяет ему не прерывать свою деятельность и выполнять регуляторные требования.

Что касается негативных аспектов, то их, несомненно, больше. Во-первых, рост доминирования банков, которыми владеет Банк России, усиливает огосударствление банковской системы. Во-вторых, вероятен риск обострения конфликта интересов Банка России, который является как регулятором, так и собственником кредитных организаций. В-третьих, усиливается отток клиентов из мелких и частных банков в крупные кредитные организации с участием государства. В-четвертых, увеличился рост бюджетных расходов на поддержку банковского сектора¹⁸. Так, по итогам 2018 г. Банк России получил убыток в размере 434,679 млрд руб., на образование которого повлияла в том числе санация банков за счет УК ФКБС¹⁹.

Разумеется, что подобный результат потребовал пересмотра аспектов санации с участием Банка России с целью повышения эффективности осуществляемых Банком России мер по предупреждению банкротства. Это воплотилось в наделении Банка России правом продавать

приобретенные акции (доли в уставном капитале) санируемых им кредитных организаций по цене *ниже* цены их приобретения²⁰. Представляется, что данное полномочие лишь подтолкнет Банк России к наращиванию объемов санации, ведь от неудачно приобретенного актива теперь можно избавиться с минимальными временными затратами. В связи с этим мы солидаризируемся с общей характеристикой механизма санации с участием Банка России, высказанной Е. Б. Лаутс, которая говорит о том, что он не в полной мере учитывает международные рекомендации Совета по финансовой стабильности в части смещения акцента с затрат государства и Банка России на санацию проблемных системно значимых банков. В частности, в нем отсутствуют правовые способы обеспечения возврата вложенных государственных средств и прозрачные критерии отбора банков для санации, что влечет риск направления государственных средств на восстановление платежеспособности банков, санация которых по тем или иным причинам не требуется, в частности особо значимых банков, фактически являющихся *too big to fail* (англ. — слишком крупный для того, чтобы обанкротиться). При этом Банк России и государство сами сделают себя заложниками обеспечения финансовой устойчивости кредитных организаций данной категории²¹.

Еще больше усилилось влияние Банка России на рынке банковских услуг во время охватившего его процесса *цифровизации*. Известно, что в рамках национальной платежной системы Банк России сочетает функции надзора и оператора платежной системы Банка России (ст. 15, 31 Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»²²), т.е., как справедливо отмечает А. А. Ситник, в НПС

¹⁸ Ручкин Р. О. Правовое обеспечение нового механизма финансового оздоровления кредитных организаций, проводимого Банком России с использованием денежных средств Фонда консолидации банковского сектора // Банковское право. 2018. № 4. С. 42—49.

¹⁹ Годовой отчет Банка России за 2018 г. С. 306.

²⁰ Федеральный закон от 27 декабря 2019 г. № 469-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 52 (ч. I). Ст. 7787.

²¹ Лаутс Е. Б. Особенности участия Банка России в предупреждении банкротства банков // Закон. 2017. № 12. С. 131.

²² СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

Банк России совмещает правовые статусы регулятора и хозяйствующего субъекта, что теоретически влечет за собой высокий риск возникновения конфликта интересов²³.

Отметим, что реализация задачи по внедрению цифровых платформ быстрых платежей и открытого банкинга с «бесшовным» взаимодействием²⁴ вызвала необходимость разработать регуляторное окно для доступа в НПС внешних провайдеров платежных услуг. Данный тезис, высказанный нами в начале 2019 г.²⁵, был в некоторой степени поддержан законодателем, что нашло свое отражение в Федеральном законе от 3 июля 2019 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁶. Согласно новеллам, в НПС в качестве новых субъектов, получивших право участия в переводе денежных средств по операциям с использованием электронных средств платежа, включены *поставщики платежных приложений*, в том числе и иностранные (такие как ApplePay, SamsungPay, MirPay), и *платежные агрегаторы* (компании, которые предоставляют возможность юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям принимать к оплате электронные средства платежа).

Следует сказать, что осуществлять деятельность в сфере платежных услуг поставщики платежных приложений и платежные агрегаторы смогут только на основании договора с легальным оператором по переводу денежных средств. При этом за кредитными организациями закрепляется обязанность с 1 июля 2020 г. направлять в Банк России сведения:

- 1) о поставщиках платежных приложений для включения их в перечень поставщиков платежных приложений;
- 2) о банковских платежных агентах, осуществляющих деятельность платежных агрега-

торов, для включения их в перечень банковских платежных агентов, осуществляющих деятельность платежных агрегаторов.

Кроме этого, на налоговые органы возлагается обязанность контроля выполнения своих обязанностей платежными агрегаторами.

Представляется, что вводимая модель допуска финтеха на рынок банковских услуг является в определенной степени *ограниченной*, т.к. не являет собой полноценное привлечение внешних провайдеров платежных услуг, что не позволит развиваться ей в условиях свободной конкуренции. Во-первых, платежные агрегаторы и поставщики платежных приложений вынуждены заключать договор с кредитными организациями, а на последних ложится дополнительный пакет регуляторных норм. Об эффективности такого опосредованного контроля за деятельностью поставщиков платежных приложений и платежных агрегаторов возможно будет говорить лишь через определенное время. Но, принимая во внимание масштабы страны, сохраняющуюся в большинстве регионов недоступность финансовых услуг, можно говорить о том, что потенциальное количество платежных агрегаторов может составлять несколько тысяч юридических лиц. В связи с этим, а также учитывая зарубежный опыт допуска финтеха на банковский рынок, было бы целесообразнее распространить на поставщиков платежных приложений и платежных агрегаторов систему лицензирования в Банке России либо обязательного членства в саморегулируемых организациях и освободить кредитные организации как коммерческие юридические лица от выполнения несвойственных им функций надзора за иными коммерческими юридическими лицами.

Во-вторых (и это представляется более тревожным), произошла *экспансия* банковского рынка со стороны Банка России. Речь идет о том, что в отсутствие прямого допуска внешних провайде-

²³ Ситник А. А. Платежная система Банка России // Lex russica. 2018. № 2. С. 55.

²⁴ Основные направления развития финансовых технологий на период 2018—2020 гг. // URL: http://regulation.nprts.ru/ru/upload/on_2018_2020.pdf (дата обращения: 14.04.2020).

²⁵ Тарасенко О. А. Цифровое преобразование банковской и платежной систем России // Предпринимательское право. 2019. № 3. С. 10.

²⁶ СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3538.

ров платежных услуг Банк России взял на себя роль учредителя и владельца системы быстрых платежей (далее — СБП). В инфраструктуру СБП входят непосредственно Банк России — как оператор денежных средств и расчетный центр и АО «Национальная система платежных карт» (АО НСПК), 100 % акций которого принадлежит Банку России, — как операционный платежный и клиринговый центр. В СБП реализована возможность совершать переводы между счетами граждан, а также платежи в пользу юридических лиц, например за товары и услуги, в том числе с использованием QR-кодов, на сумму менее 600 тыс. руб.

Согласно данным АО НСПК количество пользователей СБП к концу 2019 г. превысило отметку 1,3 млн. В общей сложности с момента запуска системы было совершено более 5,5 млн операций на сумму свыше 48 млрд руб. При этом в 2019 г. Банк России поддерживал льготный период и не взимал комиссии с клиентов. Но с 1 января 2020 г. СБП стала платной. Тарифы на услуги, уплачиваемые участниками СБП (кредитными организациями) при осуществлении перевода денежных средств между физическими лицами и физическими лицами в пользу юридических лиц в оплату товаров, работ, услуг, в 2020 г. варьируются в диапазоне от 0,05 до 3 руб.²⁷ Комиссия для конечных потребителей — клиентов физических лиц составляет 30—35 руб. за транзакцию²⁸. Сумма дивидендов, полученных Банком России от АО НСПК в 2018 г., составила 0,8 млрд руб., в 2017 г. — 0,65 млрд руб.²⁹

Полномочие по определению максимального значения размера платы, взимаемой кредитными организациями со своих клиентов за осуществление переводов денежных средств и предоставление иных услуг в рамках платежной системы Банка России, а также в рамках иных платежных систем, Банк России получил в связи

с принятием Федерального закона от 2 августа 2019 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и Федеральный закон “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”»³⁰.

Считаем, что деятельность АО НСПК должна ограничиваться основной целью компании — обеспечением безналичных переводов денежных средств с использованием банковских карт платежной системы «Мир». Предоставление же физическим лицам (пусть и опосредованно через кредитные организации) иных услуг по переводу денежных средств, на наш взгляд, противоречит правовой природе Банка России и ограничивает конкуренцию в банковской системе.

Символично при этом, что, увлекшись предпринимательским компонентом, Банк России одновременно перекладывает свою функцию надзора в НПС на кредитные организации, обязывая их выступать проводниками и контролерами бизнеса поставщиков платежных приложений и платежных агрегаторов.

Нельзя не упомянуть о том, что результаты опубликованного в 2018 г. *анализа конкуренции* на российском финансовом рынке свидетельствуют о том, что подавляющее большинство его сегментов характеризуется недостаточным уровнем развития конкуренции и представляет собой монополию или олигополию с конкурентным окружением, причем зачастую возможности этого окружения составить конкуренцию лидерам в значительной мере ограничены. По итогам проведенного анализа был предложен План мероприятий по развитию конкуренции в отраслях экономики Российской Федерации и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018—2020 годы. Этот план носит кросс-секторальный

²⁷ См.: Тарифы на услуги Банка России в сервисе быстрых платежей платежной системы Банка России (СБП), действующие с 1 января 2020 г.) // URL: <https://www.cbr.ru/Content/Document/Page/92816> (дата обращения: 14.01.2020).

²⁸ ЦБ начал брать с банков комиссию за переводы по номеру телефона // URL: <https://ria.ru/20200101/1563056534.html> (дата обращения: 13.01.2020).

²⁹ Годовой отчет Банка России за 2018 г. С. 227.

³⁰ СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4423.

характер и в сфере финансового рынка сконцентрирован на трех основных направлениях:

- формирование равных условий ведения бизнеса для различных участников рынка, в том числе исключение необоснованных преимуществ для крупных финансовых организаций с государственным участием;
- снижение рыночных барьеров и формирование единой конкурентной среды в первую очередь за счет внедрения новых финансовых технологий;
- формирование системы стимулов для добросовестной конкуренции³¹.

К сожалению, Банк России, выполняя указанные мероприятия, выводит себя из круга субъектов, подпадающих под их действие. Но Банк России не является кредитной организацией в буквальном смысле этого слова и не должен прямо выходить на рынок банковских услуг. Напомним, что его компетенция существенно *ограничена по кругу субъектов*. Банк России проводит банковские операции в первую очередь с кредитными организациями и с отдельными ограничениями с государственными органами. *Обслуживание* Банком России некредитных организаций и *физических лиц* по общему правилу запрещено, что следует из п. 1 ст. 49 Закона о Банке России, запрещающей ЦБ РФ осуществлять банковские операции с юридическими лицами, не имеющими лицензии на осуществление банковских операций, и физическими лицами. Кроме этого, особенностью предпринимательской деятельности Банка России является наличие закрепленного в ст. 8 Закона о Банке России *ограничения на участие ЦБ РФ в капиталах* коммерческих организаций, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Право Банка России на учреждение АО НСПК закреплено в Федеральном законе «О национальной платежной системе», согласно которому целью организации АО НСПК

является обеспечение бесперебойности, эффективности и доступности оказания услуг по переводу денежных средств (п. 1 ст. 30.1). Известно, что АО НСПК создавалось в качестве ответа на отказ международных платежных систем от обслуживания попавших под санкции российских банков — эмитентов платежных карт. Очевидно, что осуществление операций по банковским счетам без использования платежной карты, а по номеру телефона не несет в себе задачи обеспечения бесперебойного осуществления расчетов. Собственно, Банк России сам подтверждает наше мнение, указывая, что СБП — проект, направленный на повышение качества платежных услуг. При этом Банк России заявляет, что СБП имеет национальное значение, развивает конкуренцию и снижает стоимость платежей для населения. Полагаем, что в этой части анонс СБП Банка России противоречит действительному положению вещей. Так, иностранные платежные приложения (к примеру, Yolt и Revolut), а также внешние провайдеры платежных услуг (Sofort и Ideal) имеют гораздо больший функционал и бесплатны для клиентов³². Кроме того, они добросовестно развивают конкуренцию на рынке платежных услуг, в то время как Банк России в силу преференций обязывает системно значимые кредитные организации участвовать в собственной СБП. По состоянию на 14 января 2020 г. СБП насчитывает 36 участников³³. Примечательно при этом то, что ПАО «Сбербанк», мажоритарным акционером которого является Банк России, пренебрегает такой «привилегией», предпочитая уплачивать штрафы. Частично подключиться к системе ПАО «Сбербанк» планирует в марте 2020 г.³⁴

К сожалению, приходится констатировать тот факт, что подобная сецессия Банка России за рамки собственной правоспособности не единичный случай. Федеральным законом от 18 июля 2019 г. № 190-ФЗ «О внесении изме-

³¹ Годовой отчет Банка России за 2018 г. С. 71.

³² См. подробнее об этом: Тарасенко О. А. Цифровое преобразование зарубежных банковских систем // Банковское право. 2019. № 5. С. 38—39.

³³ URL: <https://sbp.nspk.ru/> (дата обращения: 14.01.2020).

³⁴ ЦБ начал брать с банков комиссию за переводы по номеру телефона.

нений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³⁵ Банк России в очередной раз расширил свою клиентуру. Если до этого, оказывая возмездные услуги по передаче финансовых сообщений, Банк России вынужден был соблюдать установленное ограничение по кругу лиц и выходил на рынок опосредованно (через кредитные организации), то теперь он имеет право оказывать такие услуги российским и иностранным *юридическим лицам напрямую*. Примечательно, что в пояснительной записке к законопроекту для обоснования данного полномочия оказалось вполне достаточно фразы о том, что новелла принимается «в целях расширения возможности Банка России по предоставлению услуг по передаче финансовых сообщений»³⁶.

Интересен тот факт, что к *Банку России регулярно предъявляются иски, вытекающие из хозяйственной деятельности*. При этом, учитывая выгоду, Банк России в одних делах позиционирует себя органом государственной власти, а в других, напротив, юридическим лицом, имеющим право на осуществление предпринимательской деятельности. Например, в 2018 г. к Банку России был предъявлен 171 иск, вытекающий из хозяйственной и иной деятельности, в том числе иски имущественного характера на общую сумму 657 962,47 тыс. руб.³⁷ Подобные иски инициирует и сам Банк России.

Так, Росинкас обратился с исковым заявлением к ГУП РК «Крымэнерго» и с требованием об обязании его заключить с Росинкасом соглашение о переводе долга по договору на перевозку ценностей в размере 331,4 тыс. руб. При этом Росинкас не уплатил государственную пошлину за подачу кассационной жалобы со ссылкой на наличие льготы, предусмотренной пп. 5 п. 1 ст. 333.35 НК РФ, поскольку Росинкас входит в систему Банка России и освобожден от ее уплаты. Однако суд счел, что этот довод основан на

ошибочном толковании норм материального права, отметив следующее. В соответствии с пп. 5 п. 1 ст. 333.35 НК РФ Банк России освобождается от уплаты государственной пошлины при обращении за совершением юридически значимых действий в связи с выполнением им функций, возложенных на него законодательством Российской Федерации. Согласно ст. 83 Закона о Банке России Росинкас создан в целях обеспечения деятельности Банка России по организации наличного денежного обращения. Вместе с тем согласно п. 2.1 Устава Росинкас имеет право осуществлять и иную деятельность, в том числе инкассацию денежной наличности и других ценностей, в качестве коммерческой. А поскольку спор по делу возник из гражданских правоотношений, которые непосредственно не связаны с деятельностью по обеспечению выполнения функций Банка России, государственная пошлина при обращении в арбитражный суд с кассационной жалобой должна быть Росинкасом уплачена³⁸.

Заключая вышеизложенное, представляется возможным сделать следующие выводы. Отрицательные аспекты присутствия Банка России на рынке банковских услуг делают его инертным и тормозят развитие цифровизации, которая должна повысить конкурентоспособность российской экономики. Они влекут конфликт интересов Банка России, сопровождаются принятием экстраординарных, а также ограничивающих конкуренцию актов. В связи с этим мы считаем необходимым (помимо реализации выхода Банка России из ПАО «Сбербанк», капиталов обеих бирж и приведения статуса Росинкаса в соответствие с требованиями законодательства) осуществить следующее:

- освободить системно значимые кредитные организации от обязательного участия в альтернативной карточной СБП Банка России;

³⁵ СЗ РФ. 2019. № 29 (ч. I). Ст. 3857.

³⁶ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 46.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СПС «КонсультантПлюс».

³⁷ См.: Годовой отчет Банка России за 2018 г. С. 235.

³⁸ Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 10.07.2018 № Ф10-2358/2017 по делу № А83-11117/2017 // Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

- создать отдельную систему лицензирования (как вариант саморегулирования) поставщиков платежных приложений и платежных агрегаторов;
- изъять из действующего законодательства нормы, позволяющие Банку России оказывать возмездные услуги по передаче финансовых сообщений российским и иностранным юридическим лицам.

Кроме того, учитывая выявленный тренд активизации предпринимательской деятельности Банка России, полагаем целесообразным сформулировать общие правила его выхода на рынок и закрепить их в ст. 8 Закона о Банке России. Представляется, что за идею можно взять отдельные правила немецкого законодательства³⁹ и, дополнив их спецификой российского правового порядка, установить следующее.

Банк России осуществляет предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит выполнению его основной функции — защиты и обеспечения устойчивости рубля.

Банк России не вправе учреждать финансовые организации и становиться участником финансовых организаций. В случаях, когда допускается законодательное изъятие из этого пра-

вила, должны быть одновременно соблюдены следующие условия:

- это обосновано целью деятельности Банка России, которую нельзя достичь лучше и экономичнее с помощью другого способа;
- возможность Банка России по кредитованию организаций, в капиталах которых он участвует, количественно ограничена либо полностью запрещена;
- гарантируется, что деятельность такой организации соответствует всем нормам законодательства, за исключением тех случаев, когда к организации с участием Банка России не предъявляются более высокие требования;
- создание или приобретение Банком России акций (долей) хозяйствующих обществ (в том числе санируемых) подлежит обязательному согласованию с антимонопольным органом;
- принятие Банком России нормативных актов, затрагивающих сферу деятельности финансовых организаций, в капитале которых он участвует, подлежит обязательному согласованию с антимонопольным органом.

Таким образом, можно будет не только признать возможность участия Банка России в предпринимательской деятельности, но и выработать ее четкие ограничения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Банковское право : учебник / отв. ред. В. С. Белых. — М. : Проспект, 2011. — 696 с.
2. Гейвандов Я. А. Государственное регулирование банковской деятельности в Российской Федерации (теоретический и организационно-правовой аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 1997. — 355 с.
3. Ефимова Л. Г. Банковское право. — М. : Статут, 2010. — Т. 1 : Банковская система Российской Федерации. — 410 с.
4. Лаутс Е. Б. Особенности участия Банка России в предупреждении банкротства банков // Закон. — 2017. — № 12. — С. 124—131.
5. Ручкин Р. О. Правовое обеспечение нового механизма финансового оздоровления кредитных организаций, проводимого Банком России с использованием денежных средств Фонда консолидации банковского сектора // Банковское право. — 2018. — № 4. — С. 42—49.
6. Ситник А. А. Платежная система Банка России // Lex russica. — 2018. — № 2. — С. 45—56.
7. Тарасенко О. А. Предпринимательская деятельность Банка России // Право и экономика. — 2014. — № 6 (315). — С. 47—54.

³⁹ Тарасенко О. А. Предпринимательская деятельность субъектов банковской системы (правовой аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 95—96.

8. Тарасенко О. А. Предпринимательская деятельность субъектов банковской системы (правовой аспект) : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014. — 419 с.
9. Тарасенко О. А. Цифровое преобразование банковской и платежной систем России // Предпринимательское право. — 2019. — № 3. — С. 3—10.
10. Тарасенко О. А. Цифровое преобразование зарубежных банковских систем // Банковское право. — 2019. — № 5. — С. 36—41.

Материал поступил в редакцию 26 февраля 2020 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Bankovskoe pravo : uchebnik / otv. red. V. S. Belyh. — M. : Prospekt, 2011. — 696 s.
2. Gejvandov Ya. A. Gosudarstvennoe regulirovanie bankovskoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii (teoreticheskij i organizacionno-pravovoj aspekt) : dis. ... d-ra yurid. nauk. — SPb., 1997. — 355 s.
3. Efimova L. G. Bankovskoe pravo. — M. : Statut, 2010. — T. 1 : Bankovskaya sistema Rossijskoj Federacii. — 410 s.
4. Lauts E. B. Osobennosti uchastiya Banka Rossii v preduprezhdenii bankrotstva bankov // Zakon. — 2017. — № 12. — S. 124—131.
5. Ruchkin R. O. Pravovoe obespechenie novogo mekhanizma finansovogo ozdorovleniya kreditnyh organizacij, provodimogo Bankom Rossii s ispolzovaniem denezhnyh sredstv Fonda konsolidacii bankovskogo sektora // Bankovskoe pravo. — 2018. — № 4. — S. 42—49.
6. Sitnik A. A. Platezhnaya sistema Banka Rossii // Lex russica. — 2018. — № 2. — S. 45—56.
7. Tarasenko O. A. Predprinimatelskaya deyatel'nost Banka Rossii // Pravo i ekonomika. — 2014. — № 6 (315). — S. 47—54.
8. Tarasenko O. A. Predprinimatelskaya deyatel'nost subektov bankovskoj sistemy (pravovoj aspekt) : dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2014. — 419 s.
9. Tarasenko O. A. Cifrovoe preobrazovanie bankovskoj i platezhnoj sistem Rossii // Predprinimatelskoe pravo. — 2019. — № 3. — S. 3—10.
10. Tarasenko O. A. Cifrovoe preobrazovanie zarubezhnyh bankovskih sistem // Bankovskoe pravo. — 2019. — № 5. — S. 36—41.