

# Принципы регулирования платежных систем как инструмент снижения правового риска их функционирования

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению роли принципов регулирования платежных систем в снижении правового риска их деятельности. Актуальность изучаемого вопроса связана с тем, что в законодательство о платежных системах поправки вносятся довольно часто, что повышает вероятность реализации правового риска. Целью исследования является оценка значения принципов регулирования платежных систем для обеспечения их надлежащего функционирования. Раскрывается система принципов, позволяющих снизить правовой риск, анализируются источники правового риска, а также предлагается их классификация в зависимости от механизма влияния на платежную систему. Применение принципов позволяет управлять правовым риском путем прямого и косвенного влияния на деятельность платежной системы и субъектов, обеспечивающих ее функционирование. Рассматривается правовая модель внедрения принципов в действующее регулирование платежных систем. В частности, предлагается усовершенствовать механизм мониторинга за счет внедрения качественных и количественных показателей реализации принципов в деятельности платежных систем.

**Ключевые слова:** платежная система; принципы регулирования; Банк России; мегарегулятор; мониторинг; наблюдение; надлежащее функционирование; национальная платежная система; правовой механизм; определенность законодательства.

**Для цитирования:** Ларионова Е. С. Принципы регулирования платежных систем как инструмент снижения правового риска их функционирования // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 2. — С. 90–102. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.090-102.

## Principles of Regulation of Payment Systems as a Tool to Reduce the Legal Risk of their Functioning

**Elizaveta S. Larionova**, Postgraduate Student, Higher School of Public Audit, Lomonosov Moscow State University  
Leninskiye Gory, d. 1, 4-y uchebnyy korpus, Moscow, Russia, 119991  
betsalina@yandex.ru

**Abstract.** The paper is devoted to the consideration of the role of the principles of payment systems regulation in reducing the legal risk of their activities. The relevance of the issue under study is predetermined by the fact that amendments to the legislation on payment systems are made quite often, which increases the likelihood of legal risk. The purpose of the study is to assess the importance of the principles of regulation of payment systems for

© Ларионова Е. С., 2022

\* Ларионова Елизавета Сергеевна, аспирант Высшей школы государственного аудита (факультета) Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова  
Ленинские горы, д. 1, 4-й учебный корпус, г. Москва, Россия, 119991  
betsalina@yandex.ru

ensuring their proper functioning. The study describes a system of principles that reduce legal risk, analyzes the sources of legal risk, and proposes their classification depending on the mechanism of affecting the payment system. The application of the principles makes it possible to manage legal risk by directly and indirectly influencing the activities of the payment system and the entities that ensure its functioning. The author examines the legal model for introducing principles into the current regulation of payment systems. In particular, it is proposed to improve the monitoring mechanism through the introduction of qualitative and quantitative indicators of implementation of principles in the activities of payment systems.

**Keywords:** payment system; principles of regulation; Bank of Russia; mega-regulator; monitoring; observation; proper functioning; national payment system; legal mechanism; certainty of the law.

**Cite as:** Larionova ES. Printsipy regulirovaniya platezhnykh sistem kak instrument snizheniya pravovogo riska ikh funktsionirovaniya [Principles of Regulation of Payment Systems as a Tool to Reduce the Legal Risk of their Functioning]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(2):90-102. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.135.2.090-102. (In Rus., abstract in Eng.).

## Введение

Представленное исследование раскрывает подход к применению принципов регулирования платежных систем (далее — ПС), позволяющих сократить регуляторную нагрузку в отношении операторов ПС, операторов услуг платежной инфраструктуры (далее — УПИ) и участников ПС. Актуальность рассматриваемого вопроса связана с высокой частотой внесения изменений в законодательство Российской Федерации о национальной платежной системе (далее — НПС)<sup>1</sup>. Так, например, в Федеральный закон «О национальной платежной системе»<sup>2</sup> в 2019 г. изменения вносились шесть раз, в 2020 г. — четыре раза, за истекший период 2021 г. — три раза. С 2019 г. Банком России разработано свыше 40 нормативных актов в целях реализации требований Федерального закона «О национальной платежной системе». В результате увеличивается объем актов законо-

дательства о деятельности ПС и их участников, что в конечном счете повышает правовой риск для ПС, снижает четкость и последовательность регулирования, а также уровень доверия к правовому механизму функционирования ПС. Так, если рассматривать изменения в Федеральный закон «О национальной платежной системе», то из числа всех поправок<sup>3</sup> 14 федеральных законов о внесении изменений (почти половина) вступали в силу со дня официального опубликования. Только два закона о внесении изменений предусматривали переходный период длиной в один год. В рассматриваемой ситуации правовой риск может проявляться в неспособности ПС обеспечить своевременность изменений своей деятельности для реализации новых требований, поскольку для изучения и адаптации к ним требуется время. В этой связи необходимо предложить новый подход к регулированию деятельности ПС, позволяющий сохранить баланс между издержками, возникающими в резуль-

<sup>1</sup> Платежные системы являются неотъемлемым элементом национальной платежной системы. В этой связи изменения законодательства о НПС, касающиеся банков как операторов по переводу денежных средств, также влияют на функционирование платежных систем.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

<sup>3</sup> Всего в Федеральный закон «О национальной платежной системе» начиная с 2012 г. было внесено 31 изменение, при этом всего 22 поправки непосредственно касались отношений, связанных с организацией перевода денежных средств, иные имели редакционный характер или были связаны с изменениями в иные законы. Данные получены в результате анализа информации о внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе», размещенной в справочно-правовой системе «КонсультантПлюс».

тате принятия новой нормы, и положительным эффектом от ее применения.

В исследовании предлагается усовершенствовать правовой механизм функционирования ПС для снижения правового риска за счет внедрения принципов регулирования ПС. Принципы отражают сущность и цель регулирования отношений в сфере ПС. В этой связи принципы должны сформировать первый уровень правового механизма функционирования ПС. Вторым уровнем механизма должны стать положения законодательства, устанавливающие базовые требования к деятельности ПС, соблюдение которых необходимо для обеспечения бесперебойности и стабильности функционирования как конкретной ПС, так и НПС в целом. Базовые требования должны разрабатываться с учетом принципов правового регулирования. Третий уровень механизма должен быть представлен правилами и иными документами самой ПС, в которых положения принципов и базовых требований будут конкретизированы и дополнены с учетом специфики деятельности конкретной ПС. Таким образом, принципы будут связывать требования различных уровней регулирования ПС между собой, обеспечивая тем самым их непротиворечивость и сопряженность.

В целях анализа влияния принципов на деятельность ПС в исследовании предлагается усовершенствовать институт мониторинга, реализуемый Банком России в рамках наблюдения в НПС согласно ст. 35 Федерального закона «О национальной платежной системе». В настоящее время в рамках наблюдения осуществляется оценка реализации значимыми ПС Принципов для инфраструктур финансового рынка<sup>4</sup>. Именно поэтому наблюдение может быть дополнено функциями анализа качества реализации принципов регулирования ПС. Мониторинг реализации принципов регулирования ПС позволит проанализировать степень их соблюдения при разработке обязательных требований и пра-

вил ПС, своевременно выявить отклонения в деятельности ПС, чтобы скорректировать ее по результатам наблюдения. Конечной целью внедрения принципов и совершенствования мониторинга является сокращение регуляторной нагрузки операторов ПС за счет повышения стабильности законодательства.

Представленное исследование включает следующие разделы. Во-первых, рассматривается система регулирования ПС в целях выявления источников правового риска их деятельности. Далее раскрывается механизм внедрения принципов регулирования ПС, позволяющих сократить правовой риск. В конце анализируется подход к организации мониторинга степени реализации принципов регулирования ПС.

#### **Определение источников правового риска функционирования платежных систем**

Нормативной основой механизма правового регулирования деятельности ПС являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О национальной платежной системе», отдельные положения Гражданского кодекса Российской Федерации о переводе денежных средств, а также нормативные акты Банка России, принятые в развитие указанных выше актов законодательства<sup>5</sup>. Положения Конституции Российской Федерации, устанавливающие принцип единства экономического пространства и основы денежной системы России, стабильны и являются гарантом деятельности ПС. Положения федерального законодательства и принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России, в свою очередь, часто подвергаются изменениям. Изменения могут быть вызваны внешними факторами и являться своевременным ответом на новации в сфере НПС (например, определение правового статуса платежных агрегаторов и платежных приложений, широко

<sup>4</sup> Письмо Банка России от 29.06.2012 № 94-Т «О документе Комитета по платежным и расчетным системам “Принципы для инфраструктур финансового рынка”» // Вестник Банка России. 2012. № 38–39.

<sup>5</sup> Подробнее о современном механизме правового регулирования платежных систем см.: Салина Е. С. Перспективы развития правового механизма функционирования платежных систем // Пробелы в российском законодательстве. 2020. Т. 13. № 3. С. 79–84.

применяемых при осуществлении переводов с использованием платежных карт<sup>6</sup>).

Однако имеются примеры изменений законодательства, последовательность и целесообразность которых неочевидна. Так, например, изменения в ч. 13 ст. 8 Федерального закона «О национальной платежной системе»<sup>7</sup> относительно соблюдения поставщиками платежных приложений требований к защите информации при участии в переводе денежных средств дублируют по своему содержанию требования ч. 3 ст. 27 этого же закона. При этом часть 3 ст. 27 Федерального закона «О национальной платежной системе» была изменена за полтора года до этого в целях определения такой же обязанности поставщиков платежных приложений. Кроме того, изменения указанного Федерального закона в большинстве случаев предусматривают новые полномочия Банка России по регулированию НПС. В конечном счете это требует обновления или принятия новых нормативных актов Банка России или разъяснений к ним для актуализации регулирования. Например, в связи с дополнением Федерального закона «О национальной платежной системе» положениями о новых субъектах НПС<sup>8</sup> Банк России разработал порядка четырнадцати нормативных актов. В результате объемных и частых изменений законодательства о НПС становится нестабильным и непредсказуемым для операторов ПС, операторов УПИ и участников ПС, не успевающих адаптироваться к обновленным требованиям.

Законодательство о НПС предопределяет положения организационных договоров и иных документов ПС (например, правила ПС, договоры о привлечении операторов УПИ и об открытии банковских счетов участникам ПС), являющиеся правовой основой взаимодействия субъектов<sup>9</sup> и участников ПС<sup>10</sup>. Следовательно, частые изменения законодательства влекут за собой увеличение условий и объема изменений в договорных отношениях внутри ПС, что усложняет взаимодействие ее участников, а также работу оператора ПС и привлеченных им операторов УПИ. Сложность и изменчивость договорных условий порождает нечеткость прав и обязанностей сторон и в силу этого увеличивает вероятность возникновения разногласий и судебных споров.

Таким образом, понятность и последовательность нормативного регулирования непосредственно влияет на юридическое качество документов оператора ПС и определенность правового статуса участников и субъектов ПС. Правовые пробелы, коллизии и влекущие их частые изменения нормативных требований являются основными факторами, повышающими регуляторную нагрузку на ПС и вероятность реализации правового риска в связи с нарушением положений законодательства о НПС.

Правовой риск имеет разнообразные источники возникновения<sup>11</sup>. Классификация источников правового риска, основанная на выделении рискованных направлений деятельности, влияющих на функционирование ПС, позволяет применять способы управления риском

<sup>6</sup> Федеральный закон от 03.07.2019 № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3538.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 30.12.2020 № 499-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона “О валютном регулировании и валютном контроле” и статью 8 Федерального закона “О национальной платежной системе”» // СЗ РФ. 2021. № 1. Ст. 38.

<sup>8</sup> Операторы услуг информационного обмена, иностранные поставщики платежных услуг, платежные агрегаторы, поставщики платежных приложений.

<sup>9</sup> К субъектам ПС для целей настоящего исследования относятся ее оператор, а также операторы услуг платежной инфраструктуры (операционный, платежный клиринговый и расчетный центры).

<sup>10</sup> Ефимова Л. Г. Договор о выдаче и использовании банковской карты и договор эквайринга в системе договоров об организации безналичных расчетов : монография. М. : Проспект, 2017. 232 с.

<sup>11</sup> Корнев А. В. Цифровые технологии, правовые риски и проблема их минимизации // Актуальные проблемы российского права. 2021. Т. 16. № 9. С. 11–20.

к конкретному лицу, которое совершает такое действие. Данная классификация эффективна потому, что позволяет на ранней стадии вли-

ять на сам источник риска путем установления требований к субъектам, чьи действия могут повлечь реализацию риска (см. табл.).

**Источники правового риска в деятельности платежных систем<sup>12</sup>**

Источник правового риска	Примеры риск-событий
Нормотворческая деятельность (I)	1. Утверждение нормы, требования которой противоречивы (двусмысленны), имеют пробелы, юридико-технические неточности
	2. Принятие «неожиданной» нормы (без проведения публичного обсуждения <sup>13</sup> ; срок вступления нормы в силу недостаточен для адаптации рынка)
	3. Отсутствие необходимой нормы, в особенности влияющей на защиту прав и интересов ПС или получателей ее услуг
Правоприменительная деятельность (II)	1. Различное применение положений законодательства к одной ситуации в связи с отсутствием наработанной практики применения соответствующей нормы
	2. Различное применение положений законодательства к одной ситуации в связи с различным уровнем квалификации, разобщенностью работы сотрудников правоприменительного органа власти
Деятельность субъектов платежной системы (III)	1. Утверждение правил и иных документов ПС, не соответствующих требованиям законодательства
	2. Внедрение бизнес-процесса, не предусмотренного действующим законодательством
	3. Нарушение положений организационных и иных договоров, заключенных между субъектами ПС
	4. Нарушение требований законодательства (любого, не только о НПС) <sup>14</sup>
Деятельность участников платежной системы (IV)	1. Нарушение организационных и иных договоров, заключенных с субъектами и участниками ПС
	2. Нарушение требований, непосредственно не относящихся к функционированию ПС, но влияющих на возможность исполнять обязанности в рамках ПС <sup>15</sup>
Деятельность контрагентов платежной системы (V)	1. Нарушение организационных и иных договоров, заключенных с субъектами и участниками ПС
	2. Нарушение требований, непосредственно не относящихся к функционированию ПС, но влияющих на возможность исполнять обязанности в рамках ПС

<sup>12</sup> Данная классификация источников рисков и риск-событий не является исчерпывающей и может быть дополнена с учетом развития системы правового регулирования деятельности ПС.

<sup>13</sup> Такое возможно в ситуации, когда изменения в законопроект вносятся при его подготовке к рассмотрению во втором или третьем чтении (то есть после завершения процедуры публичного обсуждения) либо когда изменения в проект нормативного акта вносятся после завершения его публичного обсуждения.

<sup>14</sup> Так, например, нарушение расчетным центром ПС требований банковского законодательства может повлечь неблагоприятные последствия не только для него, но и для всей ПС (например, в результате отзыва лицензии у расчетного центра ПС проведение операций ее участниками будет невозможно).

<sup>15</sup> Например, в случае нарушения участником ПС требований налогового законодательства операции по открытым ему банковским счетам могут быть приостановлены, что повлечет невозможность исполнения им обязательств по результатам клиринга в ПС, то есть невозможность завершения расчетов.

Представленная классификация указывает на то, что в большинстве случаев правовой риск для ПС возникает либо в связи с нарушением требований законодательства, либо в результате несоблюдения положений соглашений, заключенных субъектами или участниками ПС. Неисполнение обязанностей может быть связано как с недобросовестным поведением субъекта или участника ПС, контрагента ПС, так и с неопределенностью нормативных требований, вызванной частотой изменений законодательства и отсутствием основных положений, связывающих обязательные требования в единую непротиворечивую систему.

Добросовестное поведение участников, субъектов ПС и их контрагентов зависит от уровня их правовой культуры и качества правовой системы в целом. Повышение качества правовой системы может быть реализовано путем применения принципов регулирования ПС.

#### **Влияние принципов на функционирование платежных систем**

Для того чтобы применение принципов было эффективным, они должны распространяться на все источники правового риска, то есть влиять на любую деятельность, связанную с функционированием ПС. Источники правового риска функционирования ПС возможно разделить на внешние (группы I, II, V) и внутренние (группы III и IV) в зависимости от включения/невключения субъекта, деятельность которого порождает риск, в субъектный состав ПС. Следовательно, при применении принципов регулирования ПС необходимо учитывать, что в зависимости от группы источника правового риска должны применяться разные принципы, учитывающие особенности каждой группы.

Например, оператор ПС, уполномоченный на управление любыми рисками, возникающими в деятельности ПС, применяет доступные ему

способы управления рисками с учетом своего уровня профессионализма и специфики ПС<sup>16</sup>. В этой связи способы управления рисками в каждой ПС могут быть уникальными. Различия в системе риск-менеджмента приводят к тому, что ПС, применяющая высокие стандарты управления рисками, может пострадать из-за недостатков системы управления рисками в другой ПС («эффект заражения»<sup>17</sup>). В этой ситуации низкая риск-культура влечет повышение вероятности реализации правового риска, имеющего внешний источник. В свою очередь, чем выше риск нарушения участниками одной ПС законодательства, тем выше вероятность того, что другая ПС попадет под влияние этих нарушений, например из-за того что организация-нарушитель будет участником обеих ПС. В данном аспекте управление правовым риском, имеющим внешние источники возникновения, намного сложнее, поскольку вероятность его реализации не контролируется оператором ПС. Оператор ПС может снизить только тяжесть последствий реализации риска такой группы. Таким образом, инструментов, применяемых оператором ПС для управления правовым риском, может быть недостаточно по объективным причинам.

В связи с этим необходимо предусмотреть общие подходы к управлению правовым риском функционирования ПС, которые должны применяться всеми ПС унифицированно. Такие общие подходы должны быть внедрены через принципы регулирования ПС, которые содержат основополагающие требования к их деятельности.

Для того чтобы принципы могли эффективно применяться при регулировании отношений в ПС, необходимо определить механизмы их воздействия на субъектов, чья деятельность вызывает правовой риск. Отношения в ПС подчиняются не только нормативным требованиям, установленным федеральными законами и нормативными актами Банка России, но и положениям правил и иных документов,

<sup>16</sup> Подкопаева Е. Е. Управление рисками в платежной системе Российской Федерации // Финансовое право. 2013. № 7. С. 35–37.

<sup>17</sup> Борисова Е. В. Взаимодействие регуляторов на финансовых рынках как механизм совершенствования консолидированного банковского надзора // Финансовое право. 2012. № 11. С. 30–32.

созданных самим оператором ПС. Следовательно, источники регулирования отношений в ПС можно определить как публичные (внешние), устанавливаемые органами публичной власти, и частноправовые (внутренние), определяемые оператором ПС. При этом спецификой российского регулирования является то, что публичные требования обращены преимущественно к деятельности оператора ПС. Он же, в свою очередь, с учетом публичных требований устанавливает обязанности для участников ПС, операторов УПИ и контрагентов ПС. Фактически применение требований законодательства Российской Федерации о деятельности ПС к ее участникам и контрагентам опосредуется документами оператора ПС.

Поскольку принципы содержат в себе правила надлежащего поведения при организации функционирования ПС, они должны быть выражены в источниках права для ПС. В этом случае в зависимости от вида источника права принципы могут иметь непосредственное и косвенное влияние на отношения в ПС (рис. 1). Прямое действие принципов заключается в реализации

их положений в требованиях законодательства Российской Федерации (федеральных законов и нормативных актов Банка России). При этом принципы также будут реализовываться в рамках надзора и наблюдения за деятельностью ПС, поскольку данная деятельность Банка России состоит в проверке соблюдения субъектами ПС требований законодательства<sup>18</sup>. Косвенное действие принципов осуществляется через положения правил ПС и организационных договоров оператора ПС с контрагентами ПС. Такими документами устанавливаются требования к деятельности субъектов ПС и третьих лиц, взаимодействующих с субъектами ПС (рисунки 1).

**Прямое действие** принципов регулирования ПС состоит в следующем.

1. Принципы задают ориентиры нормотворческой деятельности, дают возможность удерживать законодателя в рамках, позволяющих достичь высокого качества разрабатываемых требований. Качество требований выражается не только в их понятности и непротиворечивости, но также в предсказуемости их появления или изменения.



Рис. 1. Прямое и косвенное влияние принципов регулирования ПС на источники правового риска их деятельности

<sup>18</sup> Ситник А. А. Надзор в национальной платежной системе // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 74–83.

В рамках **нормотворческой деятельности** в сфере ПС следует руководствоваться такими принципами, как:

- а) *принцип непротиворечивой и обоснованной правовой базы деятельности ПС*<sup>19</sup>. С использованием данного принципа реализуются государственные политические цели регулирования института ПС, например обеспечение платежного суверенитета и национального характера платежных услуг. Разрабатываемые законодателем требования в рамках этого принципа должны оцениваться с точки зрения их правовой определенности и последовательности<sup>20</sup> для достижения цели правового регулирования;
- б) *принцип открытости нормотворческой деятельности*. Реализация указанного принципа направлена на широкое обсуждение и гласность<sup>21</sup> всех этапов разработки требований к деятельности ПС. Несмотря на имеющиеся инструменты реализации этого принципа (консультативные доклады Банка России, общественное обсуждение законопроектов), необходимо предупреждать негласные поправки законопроектов на второй и третьей стадиях законодательного процесса. Применение этого принципа позволит не только получить профессиональную оценку законопроекта, но и предупредить ошибки, вызываемые спешкой в нормотворческой работе;
- в) *принцип защиты прав пользователей услуг по переводу денежных средств*. Принцип направлен на повышение качества указанных услуг. Соответственно, он реализуется при создании четкого механизма оказания услуг по переводу денежных средств, при котором определены сферы ответственности профессиональных субъектов перед потребителем, а также требования, которые необходимо соблюдать для достижения не-

обходимого, с точки зрения законодателя, качества услуг;

- г) *принцип сокращения регуляторной нагрузки*. При установлении требований к оказанию услуг по переводу денежных средств следует обеспечивать баланс объема обязательных требований и свободы усмотрения оператора ПС для обеспечения разнообразия платежных услуг и их конкурентоспособности. Кроме того, необходимо учитывать, что ПС различаются по масштабу и профилю своей деятельности, в связи с этим регулирование должно предусматривать дифференцированные требования. Требования должны устанавливаться так, чтобы затраты на их выполнение были соизмеримы с полезным эффектом для ПС и ее клиентов.

2. Принципы должны учитываться в рамках **правоприменительной деятельности**, в частности в рамках надзора и наблюдения за функционированием ПС. В данном аспекте принципы должны регламентировать деятельность Банка России при анализе деятельности ПС и применении мер ответственности в случае выявления нарушений. Такими принципами могут быть:

- а) принцип анализа деятельности ПС с учетом *масштаба ее деятельности и вида значимости*;
- б) принцип анализа деятельности ПС с точки зрения *эффективности управления рисками, характерными для ее деятельности*;
- в) принцип применения мер ответственности в случае, если выявленное нарушение *влияет на бесперебойность функционирования* не только ПС-нарушителя, но и иных ПС / субъектов НПС (принцип предупреждения «эффекта заражения»).

3. В большей степени принципы должны влиять на **деятельность оператора ПС**, поскольку именно он определяет требования к операторам УПИ, участникам ПС, предоставлению услуг

<sup>19</sup> Рудерман И. Ф. Отдельные правовые аспекты функционирования международных платежных систем // Закон. 2018. № 9. С. 66–78.

<sup>20</sup> Черногор Н. Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. 2008. № 11. С. 49–52.

<sup>21</sup> Попов Д. В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 14–17.



по переводу денежных средств и обеспечивает соответствие деятельности ПС требованиям законодательства. В случае если функции операторов УПИ переданы оператором ПС привлеченным организациям, принципы также должны устанавливать требования к их профессиональным характеристикам. Основные принципы, которые должен реализовывать оператор ПС:

- а) *принцип обоснованности, актуальности и непротиворечивости правил ПС, иных документов, обеспечивающих деятельность ПС.* Следование данному принципу позволит обеспечить надлежащее функционирование с точки зрения соблюдения требований законодательства при оказании услуг по переводу денежных средств и организации деятельности ПС;
- б) *принцип правовой определенности мер ответственности, применяемых к субъектам и участникам ПС,* реализация которого требует четкого распределения функций внутри ПС. Применение принципа позволит на каждом этапе оказания услуг обеспечить соблюдение установленных требований за счет персонализации мер воздействия, применяемых в результате оказания услуг по переводу денежных средств ненадлежащего качества;
- в) *принцип учета обязательных требований и условий договоров.* Данный принцип реализуется в дополнение к предыдущему, поскольку направлен на обеспечение законности функционирования субъектов ПС в рамках деятельности, напрямую не связанной с оказанием услуг по переводу денежных средств. Указанный принцип рассматривает соблюдение общих требований в рамках обычной хозяйственной деятельности субъектов ПС (например, осуществление обязательных платежей ее субъектами, исполнение ими собственных гражданских обязательств и т.п.).

**Косвенное действие** принципов отражает то, как требования законодательства, в которых выражены принципы, имеющие прямое действие на ПС за счет устанавливающих их источников права, влияют через функционирование ПС на ее участников и контрагентов. Рассмотрение

влияния принципов отдельно на деятельность участников ПС вызвано тем, что участники могут также вести деятельность, не связанную с функционированием ПС и оказанием услуг по переводу денежных средств. Так, например, участниками ПС могут быть страховые и клиринговые организации, органы Федерального казначейства. В этой связи они должны учитывать требования законодательства о НПС для того, чтобы иная их деятельность не создавала рисков для ПС, и наоборот, профильная деятельность была защищена от рисков, возникающих в связи с участием в ПС.

Влияние принципов регулирования ПС на деятельность ее контрагентов, например удостоверяющих центров, поставщиков программного обеспечения, выражается в том, что третьи лица должны учитывать специфику функционирования ПС и требований, предъявляемых к ее деятельности. Так, заключая договор с оператором ПС, необходимо понимать, что результатами его исполнения будут пользоваться участники ПС, поскольку ее оператор действует в их интересах в силу своих организационных полномочий. Следовательно, увеличиваются риски нарушения договора из-за действий участников ПС (например, несоблюдение требований к информационной безопасности при использовании стороннего программного обеспечения), что следует предусмотреть при его заключении. В рассмотренной ситуации риски могут быть сокращены за счет действия принципа учета обязательных требований и условий договоров, например посредством установления дополнительной обязанности оператора ПС обеспечить соблюдение участниками ПС условий использования стороннего программного обеспечения посредством своевременной загрузки и проверки обновления их устройств, а также доведения правил его надлежащей эксплуатации до сведения участников ПС.

#### Этапы внедрения принципов регулирования ПС

Процесс внедрения принципов в правовой механизм функционирования ПС должен быть разделен на несколько этапов, что обеспечит

их планомерную инкорпорацию и своевременные корректировки при выявлении проблем на практике. Впоследствии совокупность всех этапов составит систему, обеспечивающую эффективное применение и своевременную актуализацию принципов (рис. 2).

**Этап 1.** Принципы регулирования ПС должны быть установлены на законодательном уровне. В этом случае их применение будет обязательным в силу того, что принципы будут выражены в виде норм права. Для этого Федеральный закон «О национальной платежной системе» необходимо дополнить статьей, устанавливающей принципы регулирования ПС. Такая статья должна содержать перечень принципов и их описание, подобно тому, как введены принципы бюджетной системы (гл. 5 Бюджетного кодекса Российской Федерации). Кроме того, в статье необходимо прописать механизм действия принципов, в частности указать лицо, которое обязано их применять, и сферу деятельности, на которую принципы распространяются. Сфера деятельности и классификация лиц, для которых соблюдение принципов является обязательным, должна соответствовать представленной выше классификации источников рисков по видам деятельности, влияющей на деятельность ПС (см. таблицу).

**Этап 2.** Применение принципов должно быть обеспечено не только силой государственного

принуждения, обращение к которой возможно в силу нормативного закрепления принципов, но и поддержкой принципов в иных нормах законодательства. Для этого необходимо разработать базовые требования, содержащие минимальные единые для всех субъектов ПС одной категории правила организации своей деятельности и оказания услуг по переводу денежных средств.

Базовые требования должны быть разработаны для операторов ПС и операторов УПИ по следующим аспектам:

1. *Допуск на рынок НПС.* В настоящее время могут быть конкретизированы статьи 15–19, статья 19.2 Федерального закона «О национальной платежной системе» в части диверсификации требований к субъектам ПС в зависимости от их типа: розничные (карточные) ПС и ПС крупных платежей; ПС, обеспечивающие функционирование рынка ценных бумаг; ПС денежных переводов (без открытия банковского счета). Базовые требования будут реализовываться в зависимости от намерений экономических субъектов при создании ПС.

2. *Требования к оказанию услуг по переводу денежных средств.* В рамках этого направления базовые требования должны быть едиными вне зависимости от типа клиента (физическое лицо или организация). Любому потребителю должны предоставляться качественные услуги, что пред-



Рис. 2. Этапы внедрения принципов в механизм правового регулирования деятельности ПС

полагает открытость тарифной политики самой ПС и ее контрагентов, обеспечивающих перевод денежных средств, соблюдение требований законодательства относительно сроков и порядка завершения расчетов, а также защиты платежных данных клиентов. В связи с этим базовые требования по данному направлению должны закреплять единые подходы к работе с потребителями. По нашему мнению, в настоящее время требования к оказанию услуг по переводу денежных средств установлены российским законодательством в необходимом объеме, а их надлежащее выполнение обеспечивает оказание качественных услуг и предоставляет возможность операторам ПС и их участникам самостоятельно повышать стандарты работы с клиентами, разнообразие платежных сервисов с учетом установленных минимальных требований.

**3. Требования к управлению рисками в ПС.** Данные требования также необходимо диверсифицировать в зависимости от типа и масштаба деятельности ПС. Под рисками в данном случае понимается возможность наступления различных негативных последствий из-за нарушения требований по различным направлениям деятельности ПС. При этом основным критерием должен являться вид значимости ПС. Так, значимые ПС (национально, социально и системно значимые) должны реализовывать повышенные требования к обеспечению бесперебойности функционирования ПС, в частности соблюдать минимально возможные сроки устранения нарушений, обеспечивать риски неисполнения обязательств перед клиентами (например, страхованием, повышенными взносами в гарантийный фонд, завершением расчетов в деньгах Центрального банка); ПС, не являющиеся значимыми, должны соблюдать менее высокие нормативы восстановления и доступности. При этом базовыми требованиями могут быть установлены только показатели бесперебойности, а их значения будут рассчитываться индивидуально оператором ПС с учетом особенностей

ее функционирования, объема и частоты переводов, используемых методов установления целевых значений надлежащего оказания услуг по переводу денежных средств.

Для этого необходимо внести изменения в положение Банка России № 607-П<sup>22</sup>, чтобы операторы ПС могли усовершенствовать систему управления рисками, присущими именно их деятельности, сделав ее более гибкой, что обеспечит надлежащее функционирование ПС в рамках допустимого уровня регуляторной нагрузки на ее оператора и участников.

**4. Основания применения мер ответственности и их виды в зависимости от масштаба нарушения.** Необходимость наличия базовых требований по этому направлению связана с тем, что основания ограничения прав субъектов и участников ПС должны быть установлены законодательно в целях соблюдения общеправового принципа справедливости. Кроме того, базовые требования по этому направлению будут дополнять принципы регулирования ПС, устанавливая пределы допустимого поведения и усмотрения субъектов и участников ПС.

**5. Ответственность операторов ПС и мониторинг их деятельности.** Требования к предоставлению отчетности необходимо установить для того, чтобы получать актуальную информацию о деятельности ПС. Предоставление отчетности обеспечит формирование у Банка России данных о состоянии НПС в целом и конкретной ПС в частности. Следовательно, мегарегулятор сможет принимать своевременные решения в отношении ПС (например, направлять рекомендации об изменении деятельности) и стратегические решения, обеспечивающие развитие НПС с учетом ее текущего состояния и наметившихся тенденций. *Основными показателями отчетности должны быть:* объем и способы переводов денежных средств; состав предоставляемых платежных услуг и их востребованность среди потребителей; состав партнеров ПС, обеспечивающих оказание услуг по переводу денеж-

<sup>22</sup> Положение Банка России от 03.10.2017 № 607-П «О требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков» // Вестник Банка России. 2018. № 2.

ных средств; количество сбоев в функционировании ПС и продолжительность восстановления надлежащего функционирования и др.

**Этап 3.** Необходимо обеспечить мониторинг реализации принципов и базовых требований в деятельности ПС. Объектом мониторинга в НПС является деятельность всех ПС вне зависимости от вида значимости (ст. 35 Федерального закона «О национальной платежной системе»). Именно поэтому уже существующий механизм мониторинга в наибольшей степени подходит для анализа реализации принципов и базовых требований в деятельности ПС. Для этого в рамках мониторинга Банку России необходимо обеспечить получение данных по следующим показателям:

- а) *количественные показатели*: количество изменений в правила ПС; количество возвратов Банком России правил ПС с замечаниями по внесенным в них изменениям; количество судебных споров, связанных с оказанием услуг по переводу денежных средств в ПС; количество судебных споров, связанных с функционированием ПС; количество действий и предписаний Банка России в адрес ПС и др.;
- б) *качественные показатели*: причины изменений в правила ПС; замечания Банка России по изменениям в правила ПС; основания направления предписаний Банка России; основания замены оператора УПИ; основные предметы споров с контрагентами, обеспечивающими функционирование ПС, и др.

При этом мониторинг реализации принципов также должен обеспечивать получение Банком России информации о качестве законодательства Российской Федерации по мнению операторов ПС, для того чтобы иметь оценку профессионального сообщества о степени реализации Банком России в своей деятельности принципов регулирования ПС. Данная информация может аккумулироваться посредством анкетирования операторов ПС.

**Этап 4.** В ходе мониторинга реализации принципов регулирования ПС Банк России сможет выявить отклонения, наиболее часто проявляющиеся в деятельности большинства ПС или значимых ПС. Определив сферу возникновения отклонения (например, вопросы защиты информации в ПС), Банк России сможет

дополнительно проанализировать базовые требования на предмет их соответствия принципам, в частности оценить последовательность или понятность изменений требований к защите информации операторами ПС. В случае если источником нарушения принципов и базовых требований является ненадлежащая деятельность субъектов ПС (см. таблицу), необходимо провести работу по разъяснению порядка реализации таких требований, например путем направления информационного письма. В случае если будет установлено, что источником риска является нормотворческая деятельность, что проявилось в неопределенной формулировке нормативного акта, необходимо провести работу по изменению базовых требований.

Таким образом, реализация принципов регулирования ПС будет иметь непрерывный характер. Это позволит Банку России и законодателю принимать своевременные решения для развития НПС в России, обеспечивая при этом стабильность и предсказуемость законодательства.

## Заключение

Внедрение принципов регулирования ПС позволит определить существенные единые требования к организации их функционирования и предоставления услуг по переводу денежных средств. Принципы регулирования ПС обеспечат связанность и последовательность базовых требований, что повысит определенность регулирования ПС в целом, тем самым сокращая правовой риск их функционирования. Дальнейшие исследования в рамках рассматриваемой тематики целесообразно посвятить вопросам о формировании перечня принципов регулирования ПС и нормативном раскрытии их содержания, а также о процедуре проведения мониторинга реализации принципов. В частности, следует проработать механизм и содержание анкетирования операторов ПС, необходимого для оценки качества установленных нормативных требований, и установить показатели отчетности операторов ПС, позволяющие оценить полноту реализации ими принципов при оказании услуг по переводу денежных средств.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борисова Е. В. Взаимодействие регуляторов на финансовых рынках как механизм совершенствования консолидированного банковского надзора // Финансовое право. — 2012. — № 11. — С. 30–32.
2. Ефимова Л. Г. Договор о выдаче и использовании банковской карты и договор эквайринга в системе договоров об организации безналичных расчетов : монография. — М. : Проспект, 2017. — 232 с.
3. Корнев А. В. Цифровые технологии, правовые риски и проблема их минимизации // Актуальные проблемы российского права. — 2021. — Т. 16. — № 9. — С. 11–20.
4. Подкопаева Е. Е. Управление рисками в платежной системе Российской Федерации // Финансовое право. — 2013. — № 7. — С. 35–37.
5. Попов Д. В. Принципы организации нормотворческой деятельности в муниципальных образованиях // Российская юстиция. — 2012. — № 3. — С. 14–17.
6. Рудерман И. Ф. Отдельные правовые аспекты функционирования международных платежных систем // Закон. — 2018. — № 9. — С. 66–78.
7. Салина Е. С. Перспективы развития правового механизма функционирования платежных систем // Пробелы в российском законодательстве. — 2020. — Т. 13. — № 3. — С. 79–84.
8. Ситник А. А. Надзор в национальной платежной системе // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 11. — С. 74–83.
9. Черногор Н. Н. Мониторинг Конституции: постановка проблемы // Законодательство и экономика. — 2008. — № 11. — С. 49–52.

*Материал поступил в редакцию 13 ноября 2021 г.*

## REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Borisova E. V. Vzaimodejstvie regul'nykh rykh na finansovykh rynkakh kak mekhanizm sovershenstvovaniya konsolidirovannogo bankovskogo nadzora // Finansovoe pravo. — 2012. — № 11. — S. 30–32.
2. Efimova L. G. Dogovor o vydache i ispol'zovanii bankovskoy karty i dogovor ekvayringa v sisteme dogovorov ob organizatsii beznalichnykh raschetov : monografiya. — M. : Prospekt, 2017. — 232 s.
3. Kornev A. V. Cifrovye tekhnologii, pravovye riski i problema ih minimizatsii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2021. — T. 16. — № 9. — S. 11–20.
4. Podkopaeva E. E. Upravlenie riskami v platezhnoy sisteme Rossijskoj Federatsii // Finansovoe pravo. — 2013. — № 7. — S. 35–37.
5. Popov D. V. Principy organizatsii normotvorcheskoj deyatel'nosti v municipal'nykh obrazovaniyakh // Rossijskaya yustitsiya. — 2012. — № 3. — S. 14–17.
6. Ruderman I. F. Otdel'nye pravovye aspekty funkcionirovaniya mezhdunarodnykh platezhnykh sistem // Zakon. — 2018. — № 9. — S. 66–78.
7. Salina E. S. Perspektivy razvitiya pravovogo mekhanizma funkcionirovaniya platezhnykh sistem // Probely v rossijskom zakonodatel'stve. — 2020. — T. 13. — № 3. — S. 79–84.
8. Sitnik A. A. Nadzor v nacional'noj platezhnoy sisteme // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2017. — № 11. — S. 74–83.
9. Chernogor N. N. Monitoring Konstitutsii: postanovka problemy // Zakonodatel'stvo i ekonomika. — 2008. — № 11. — S. 49–52.