

История становления и развития правового регулирования национальной платежной системы Российской Федерации

Аннотация. В статье рассматривается история становления и развития правового регулирования национальной платежной системы. Автор отмечает, что несмотря на тот факт, что понятие национальной платежной системы на законодательном уровне было закреплено сравнительно недавно, она начала формироваться задолго до принятия профильного закона. Развитие национальной платежной системы опосредуется формированием системы финансовых учреждений, ответственных за проведение платежей (расчетных (клиринговых) палат, кредитных организаций и т.д.), эволюцией форм расчетов, а также внедрением технологий, способных обеспечить обслуживание массовых платежей. Отмечается, что бурный экономический рост, характерный для начала XX в., привел к тому, что в дореволюционный период появляются первые формы относительно массовых безналичных расчетов (чему также способствует развитие банковских контор и появление телеграфной связи). В первые годы существования советской власти платежная инфраструктура была национализирована, что стало немаловажным фактором укрепления административно-командной экономики. Современный период развития правового регулирования национальной платежной системы характеризуется: принятием основного закона, регулирующего соответствующую сферу общественных отношений, а также наличием разветвленной системы подзаконных нормативных правовых актов; дифференциацией подходов к правовому регулированию различных платежных систем; учетом лучших зарубежных практик в данной области; эффективной системой надзора и наблюдения за субъектами национальной платежной системы.

Ключевые слова: национальная платежная система; платежные системы; платежи; расчеты; формы расчетов; безналичные расчеты; история; Госбанк СССР; Банк России; денежное обращение.

Для цитирования: Абдуллаева З. Ю. История становления и развития правового регулирования национальной платежной системы Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 5. — С. 11–20. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.150.5.011-020.

© Абдуллаева З. Ю., 2023

* Абдуллаева Зарина Юрьевна, аспирант кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
abd.zarina11@gmail.com

History of Formation and Development of Legal Regulation of the National Payment System of the Russian Federation

Zarina Yu. Abdullayeva, Postgraduate Student, Department of Financial Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
abd.zarina11@gmail.com

Abstract. The paper examines the history of the formation and development of legal regulation of the national payment system. The author highlights that, despite the fact that the concept of the national payment system at the legislative level has been consolidated quite recently, it began to form long before the relevant law was passed. The development of the national payment system is mediated by the formation of a system of financial institutions responsible for payments (settlement (clearing) chambers, credit institutions, etc.), the evolution of payment forms, as well as the introduction of technologies capable of processing mass payments. It is noted that the rapid economic growth characteristic of the beginning of the 20th century resulted in the appearance of the first forms of relatively mass non-cash payments during the pre-revolutionary period, which was also facilitated by the development of bank offices and the emergence of telegraphic communications. In the early years of the Soviet government, the payment infrastructure was nationalized, which became an important factor in strengthening the administrative and command economy. The modern period of development of the legal regulation of the national payment system is characterized by the adoption of the fundamental law regulating the relevant sphere of public relations, as well as the presence of an extensive system of subordinate regulatory legal acts, differentiation of approaches to legal regulation of various payment systems, taking into account the best foreign practices in this area, an effective system of supervision and supervision of the participants of the national payment system.

Keywords: national payment system; payment systems; payments; settlements; forms of settlements; non-cash settlements; history; State Bank of the USSR; Bank of Russia; money circulation.

Cite as: Abdullayeva ZYu. Istoriya stanovleniya i razvitiya pravovogo regulirovaniya natsionalnoy platezhnoy sistemy Rossiyskoy Federatsii [History of Formation and Development of Legal Regulation of the National Payment System of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(5):11-20. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.150.5.011-020. (In Russ., abstract in Eng.).

Понятие национальной платежной системы (НПС) было законодательно закреплено лишь в начале 2010-х гг. с принятием Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»¹ (далее — Закон о НПС). По сути, определение, содержащееся в ст. 3 данного нормативного правового акта, сводит НПС к совокупности субъектов, которые тем или иным образом опосредуют проведение платежей на территории Российской Федерации и за ее пределами. Вместе с тем в науке обоснованно подчеркивается узость такого подхода, поскольку националь-

ная платежная система — это более сложное и многогранное образование, которое, помимо соответствующих субъектов, включает также платежную инфраструктуру (технологии), платежные инструменты (формы расчетов), нормативные правовые акты, регулирующие порядок оказания платежных услуг, требования к субъектам НПС, порядок проведения надзора и наблюдения в национальной платежной системе и т.д.² Исходя из этого, можно говорить о том, что национальная платежная система сформировалась задолго до принятия Закона о НПС — и хотя она еще не была осознана в качестве осо-

¹ СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

² Финансовый надзор в национальной платежной системе Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2021. С. 10–15.

бого социального и экономического явления, начало правовому регулированию платежных отношений (а следовательно, и НПС) было положено более ста лет назад.

Следует отметить, что вопросы исторического развития правового регулирования национальной платежной системы достаточно редко становятся предметом научного исследования со стороны представителей науки финансового права. Во многом это связано с тем, что правовое регулирование платежных отношений носит комплексный характер — они регулируются нормами гражданского, финансового, международного и других отраслей российского права. Важное значение для характеристики национальной платежной системы играют формы безналичных расчетов, существующие на том или ином этапе исторического развития. Соглашаясь с тем, что правовое регулирование расчетных отношений в первую очередь входит в предмет финансового права, поскольку такие отношения регулируются в первую очередь методом власти и подчинения³, в то же время нужно указать на то, что формы расчетов устанавливаются гражданским законодательством. Оставляя за скобками обоснованность такого подхода, отметим, что доступные в конкретный исторический период субъектам правоотношений формы расчетов предопределяются развитием технологий, что также оказывает влияние на структуру национальной платежной системы. Важное значение в контексте рассматриваемого вопроса имеет и банковское законодательство, поскольку банки и иные кредитные организации являются краеугольным камнем НПС, в связи с тем, что именно они проводят подавляющую часть платежей.

Традиционно отмечается, что в России безналичные расчеты получили широкое распространение в конце XIX — начале XX в. Данный исторический этап характерен бурным эконо-

мическим ростом, ускорением товарооборота, индустриализацией, развитием транспортных сетей (в первую очередь железных дорог), началом электрификации и т.д. В это время Россия по темпам экономического роста становится на одну ступень с наиболее промышленно-развитыми странами. Неудивительно, что в таких условиях потребовалось ускорение денежного обращения — расчеты наличными более не могли в полной мере удовлетворять потребности субъектов хозяйственной деятельности.

К основным формам расчетов рассматриваемого периода можно отнести:

— *расчеты чеками*. Как отмечает О. Ю. Шилохвост, в дореволюционный период законодательное регулирование расчетов чеками отсутствовало, оборот данных платежных инструментов регулировался торговыми обычаями⁴;

— *переводные операции* совершались на основе переводных билетов, по предъявлении которых банковские конторы выдавали предъявителю необходимую сумму денежных средств. Соответствующие переводы могли также проводиться по телеграфу;

— *кредитивы* представляли собой, по сути, современные дорожные чеки⁵.

Таким образом, на начало XX в. безналичные расчеты находятся на стадии своего первоначального становления — формы расчетов еще неотъемлемо связаны с бумажным носителем. В то же время в указанный период времени происходит переход от расчетов с использованием ценных бумаг к собственно безналичным платежам. Кроме того, можно заметить технологическое усложнение расчетов — для их осуществления стали привлекать телеграфные сети. Наиболее же важным фактором развития безналичных платежей становится образование сети так называемых расчетных контор (или расчетных палат). Как отмечал С. Ю. Витте, «расчет-

³ Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. М. : Элит, 2011. С. 61–110.

⁴ Шилохвост О. Ю. Чек // URL: <https://old.bigenc.ru/economics/text/4681184> (дата обращения: 01.11.2022).

⁵ Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах : в 2 т. Т. 2. М. : Юрайт, 2015. С. 32–33.

ные конторы (clearing houses) суть учреждения, посредствующие в расчетах между участниками путем зачета взаимных претензий»⁶. Как нетрудно заметить, с точки зрения современной терминологии перевод названия указанных учреждений не совсем верный — более правильно было бы именовать их клиринговыми палатами. Вместе с тем слово «клиринг» в данный период времени в русском языке еще не используется.

Расчетные палаты были образованы при конторах Государственного банка (Санкт-Петербургской, Московской и Варшавской)⁷. При посредничестве расчетных палат проводились расчеты наиболее крупных предприятий, имевших значительный объем взаимных требований.

После событий октября 1917 г. пришедшие к власти большевики уделили первостепенное внимание установлению контроля за финансовой системой страны. Так, одним из первых нормативных правовых актов советской власти в анализируемой сфере стал Декрет ВЦИК от 14.12.1917 «О национализации банков»⁸, согласно которому банковское дело было объявлено государственной монополией, а частные банки и банкирские конторы были присоединены к Государственному банку, переименованному чуть позднее в Народный банк. Указанное решение стало важным шагом и к монополизации платежной сферы. В отношении платежей советских учреждений такая монополия была оформлена принятием постановления СНК РСФСР от 02.05.1918 «О соблюдении единства кассы»⁹, согласно п. 2 которого *все платежи* кредиторам советских учреждений или должностных лиц производились кассами Народного банка или Государственного казначейства по ассигновкам и чекам. Далее этот порядок был распростра-

нен на национализированные и кооперативные предприятия¹⁰.

Между тем первые годы становления советской власти характеризовались лабильностью государственной политики, что было обусловлено рядом факторов — гражданской войной, борьбой с интервенцией, тяжелым экономическим положением в первые послевоенные годы, внутрипартийной борьбой и т.д. Всё это существенным образом сказывалось и на развитии платежных отношений в нашей стране:

— в период военного коммунизма, характеризовавшегося централизацией власти и «огосударствлением» экономики, функции Народного банка РСФСР были минимизированы, а сам он «превратился в единый расчетно-кассовый орган страны и перестал быть банком»¹¹;

— в рамках новой экономической политики и последовавшим ускорением товарооборота возникла необходимость восстановления системы расчетов, что проявилось в том числе в образовании Государственного банка РСФСР как основного расчетного центра. На основании Положения о Государственном банке РСФСР на данный орган возлагались задачи «концентрации денежных оборотов и проведения других мер, направленных к установлению правильного денежного обращения»¹²;

— в процессе индустриализации, сопровождавшейся сворачиванием политики либерализации и возвратом к централизму во всех сферах экономики, в очередной раз потребовалось внести существенные изменения в систему правового регулирования платежных отношений, в связи с чем была проведена кредитная реформа 1930–1932 гг. Принятие постановления ЦИК СССР, СНК СССР от 30.01.1930 «О кредитной

⁶ Bumte С. Ю. Указ. соч. С. 33.

⁷ Bumte С. Ю. Указ. соч.

⁸ СУ РСФСР. 1917. № 10. Ст. 150. (Документ утратил юридическую силу).

⁹ СУ РСФСР. 1918. № 35. Ст. 460. (Документ утратил юридическую силу).

¹⁰ Савинская Н. А., Пивоваров В. В., Смирнова Н. И., Образцов М. В., Поздеева И. А. Из истории становления и развития платежной системы в России (к 150-летию России) // Проблемы современной экономики. 2010. № 2. С. 478.

¹¹ Савинская Н. А., Пивоваров В. В., Смирнова Н. И., Образцов М. В., Поздеева И. А. Указ. соч.

¹² Положение о Государственном банке Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принято ВЦИК 13.10.1921) // СУ РСФСР. 1921. № 75. Ст. 615. (Документ утратил юридическую силу).

реформе»¹³ привело к замене товарного кредитования банковским¹⁴, ликвидации филиалов Всероссийского и Всеукраинского кооперативных банков и фактическому сосредоточению безналичных расчетов в Госбанке СССР. В свою очередь, в соответствии с п. 1 постановления СНК СССР от 26.01.1930 «О развитии безналичных расчетов»¹⁵ было принято решение о проведении мероприятий, направленных на «внедрение и развитие безналичных расчетов (жирооборота) по массовым платежам населения государственным, кооперативным и общественным учреждениям, предприятиям и организациям». Как отмечают некоторые авторы, к 1931 г. было установлено три основных формы расчетов между покупателями и поставщиками — акцептная, аккредитивная и особые счета¹⁶.

Интересно отметить, что в Гражданском кодексе РСФСР 1922 г. про безналичные расчеты ничего не говорилось¹⁷. Пришедший ему на смену Гражданский кодекс РСФСР 1964 г. уже содержал отдельную главу 34, посвященную расчетным и кредитным отношениям. Так, согласно ст. 391 ГК РСФСР 1964 г. платежи по обязательствам между государственными организациями, колхозами и иными кооперативными и другими общественными организациями производились в порядке безналичных расчетов через кредитные учреждения, в которых указанные организации в соответствии с законом хранили свои денежные средства. Далее следовала бланкетная норма, согласно которой порядок и формы расчетов определя-

лись законодательством Союза ССР. Кроме того, ст. 395 ГК РСФСР 1964 г. наделяла граждан правом совершать безналичные расчеты в соответствии с уставами кредитных учреждений. Таким образом, исходя из небольшого объема статей, посвященных регулированию расчетов, их лаконичности и отсылочного характера, можно заключить, что расчетные отношения фактически не включались в предмет гражданского права. Представляется, что данный подход был во многом оправдан тем, что расчетные отношения, по справедливому замечанию некоторых авторов, в первую очередь регулируются методом власти и отношений — при совершении безналичных платежей у граждан и организаций практически отсутствует право выбора, процедура проведения платежей детализирована и не предполагает отступления от правил, установленных компетентными органами¹⁸.

Отдельные вопросы организации безналичного денежного обращения нашли свое отражение в постановлении Совета Министров СССР от 03.04.1967 № 280 «О мерах по дальнейшему улучшению кредитования и расчетов в народном хозяйстве и повышению роли кредита в стимулировании производства»¹⁹. Например, п. 18 указанного нормативного правового акта закреплялся ряд мер, направленных на укрупнение мелких платежей и сокращение количества расчетных документов — в частности было установлено, что платежные требования по одногородним расчетам принимались к исполнению учреждениями Госбанка СССР и Стройбанка СССР на сумму не менее 50 руб. Интересно от-

¹³ СЗ СССР. 1930. № 8. Ст. 98. (Документ утратил юридическую силу).

¹⁴ Согласно п. 1 постановления ЦИК СССР, СНК СССР от 30.01.1930 «О кредитной реформе» государственным органам, кооперативным организациям и смешанным акционерным обществам без участия иностранного капитала воспрещалось отпускать товары и оказывать услуги друг другу в кредит.

¹⁵ СЗ СССР. 1930. № 9. Ст. 109. (Документ утратил юридическую силу).

¹⁶ Савинская Н. А., Пивоваров В. В., Смирнова Н. И., Образцов М. В., Поздеева И. А. Указ. соч. С. 479.

¹⁷ Постановление ВЦИК от 11.11.1922 «О введении в действие Гражданского кодекса Р.С.Ф.С.Р.» // СУ РСФСР. 1922. № 71. Ст. 904. (Документ утратил юридическую силу).

¹⁸ Артемов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Указ. соч.

¹⁹ Постановление Совета Министров СССР от 03.04.1967 № 280 «О мерах по дальнейшему улучшению кредитования и расчетов в народном хозяйстве и повышению роли кредита в стимулировании производства» // URL: <https://docs.cntd.ru/document/765711596> (дата обращения: 01.11.2022). Утратил юридическую силу.

метить, что п. 22 прямо предписывал Госбанку СССР дифференцировать подход к предприятиям и организациям при их кредитовании и осуществлении расчетов «в зависимости от выполнения утвержденных им планов реализации продукции (планов отгрузки, если для них установлен такой показатель) и планов накоплений, а также от сохранности собственных оборотных средств». Соответствующая норма была направлена на стимулирование повышения финансовой дисциплины и предотвращение бесхозяйственности в рамках народного хозяйства СССР.

В начале 1970-х гг. Госбанк СССР принимает ряд инструкций, регулировавших расчетные отношения в различных сферах экономики²⁰. Среди таких нормативных правовых актов можно назвать:

- инструкцию Госбанка СССР от 10.07.1970 № 2 «О безналичных расчетах и кредитовании по операциям, связанным с расчетами»²¹;

- инструкцию Госбанка СССР от 08.01.1971 № 35 «Об очередности платежей и о порядке беспорочного списания средств со счетов предприятий, организаций и учреждений в Государственном банке СССР»²²;

- инструкцию Госбанка СССР от 12.10.1973 № 28 «О расчетных, текущих и бюджетных счетах предприятий, организаций и учреждений в Государственном банке СССР»²³.

В последующем перечисленные нормативные правовые акты были заменены единой инструкцией Госбанка СССР от 31.05.1979 № 2 «О безналичных расчетах в народном хозяйстве», которая де-юре действовала вплоть до принятия положения Банка России от 03.10.2002 № 2-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации»²⁴. Не останавливаясь подробно на анализе данного документа, отметим лишь основные его положения. В частности, инструкция Госбанка СССР от 31.05.1979 № 2:

- подтверждала роль Госбанка СССР в качестве единого расчетного центра СССР, органа по организации и осуществлению «расчетов по платежам»;

- устанавливала, что расчетные операции обслуживаемых организаций также осуществляли Стройбанк СССР, Внешторгбанк СССР и государственные трудовые сберегательные кассы СССР;

- определяла основные принципы обеспечения бесперебойности расчетов производственных объединений, предприятий и организаций: укрепление плановости и договорной дисциплины, развитие хозрасчета, усиление материальной ответственности предприятий и т.д.;

- закрепляла основные формы расчетов и порядок проведения платежей в их рамках, в частности, расчеты платежными требованиями, по аккредитивам, по особым счетам, платежными поручениями (переводами), расчеты чеками, расчеты в порядке плановых платежей, расчеты, основанные на взаимных требованиях;

- регламентировала порядок осуществления расчетов в рамках внешнеэкономических отношений — определяла правила проведения расчетов за импортные и экспортные товары, за обслуживание иностранных судов в портах СССР и т.д.

Важность инструкции Госбанка СССР от 31.05.1979 № 2 предопределяется и тем фактом, что она фактически определила стандарты структурирования подзаконных нормативных правовых актов центрального банка, регулирующих правила осуществления безналичных расчетов — последующие документы Банка России в общем и целом будут повторять названную инструкцию.

Следует отметить, что параллельно рассмотренным выше процессам, происходившим в сфере правового регулирования расчетных

²⁰ См.: Зинковский М. А. Кодификация банковского законодательства России в условиях национального экономического кризиса // Современное право. 2016. № 2. С. 66–68.

²¹ СПС «КонсультантПлюс». (Документ утратил юридическую силу).

²² СПС «КонсультантПлюс». (Документ утратил юридическую силу).

²³ СПС «КонсультантПлюс». (Документ утратил юридическую силу).

²⁴ Вестник Банка России. 2002. № 74. (Документ утратил юридическую силу).

отношений в СССР, в 1950–60-е гг. XX в. в США и странах Западной Европы начинают зарождаться первые платежные системы, в частности Visa и MasterCard²⁵. История платежных систем неотъемлемо связана с платежными (и конкретно банковскими) картами — именно благодаря этим инструментам и появляются платежные системы в том виде, в котором они существуют в настоящее время. В силу данного обстоятельства советское государство испытывало технологическое отставание в платежной сфере — административно-плановая экономика СССР была лишена развернутой сети кредитных организаций, а потребности граждан в проведении расчетов удовлетворялись или в рамках наличного денежного обращения или наиболее простыми формами безналичных расчетов. Таким образом, фактически отсутствовали предпосылки для развития платежных систем — государство, организации и население не испытывали острой нужды в проведении большого количества безналичных платежей. Сказанное не следует оценивать исключительно негативно — в рассматриваемом случае необходимо придерживаться принципа историзма, когда каждое явление оценивается не с точки зрения современного наблюдателя, а с учетом реалий каждого отдельно взятого исторического этапа.

Как бы то ни было, значительное отставание в развитии платежных технологий имело существенные негативные последствия для нашей страны в период становления рыночной экономики. По справедливому замечанию Н. М. Артемова и А. А. Ситника, «долгое время западные

страны выступали монополистами в платежной сфере — только они обладали технологиями, необходимыми для функционирования современных платежных систем»²⁶. Подобная ситуация несла существенные риски для национальной безопасности и стабильности российской финансовой системы. В то же время следует признать, что в 1990-х гг. вопрос построения суверенной национальной платежной системы, равно как и развития отечественных платежных технологий, не стоял на повестке дня.

Технологическое отставание в платежной сфере, помимо прочего, вело к снижению защищенности процесса перевода безналичных денежных средств, а также способствовало совершению правонарушений при осуществлении расчетов. Так, широко известна практика использования в начале 1990-х гг. фальшивых авизо²⁷, которая привела к значительным потерям бюджета²⁸.

Рассматриваемый период характеризуется коренной трансформацией всех сфер общественной жизни. Фундаментальным изменениям подверглась и финансовая система России — фактически ее пришлось строить заново, поскольку финансовые институты советского государства не были приспособлены к тому, чтобы удовлетворить потребности хозяйствующих субъектов и населения. В этих целях принимается целый ряд законов, в том числе Федеральный закон от 02.12.1990 № 394-1 «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»²⁹, Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельно-

²⁵ Кузнецов Д. А. История возникновения, классификация и правовые вопросы использования и защиты банковских платежных карт // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2007. № 2. С. 27–28.

²⁶ Артемов Н. М., Ситник А. А. Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 6. С. 53.

²⁷ Под авизо можно понимать телеграфное уведомление о переводе денег, посланное одним расчетно-кассовым центром (РКЦ) другому. При этом РКЦ, получивший такое уведомление (авизо), зачислял указанную в нем сумму на корреспондентский счет коммерческого банка. Банк, в свою очередь, зачислял на счет своего клиента, который может распоряжаться перечисленными деньгами по своему усмотрению. См.: URL: <http://wiki.footh.ru/doku.php/content:hrono:page002>.

²⁸ Степашин С. Отсечь щупальца криминалитета // URL: https://yarnovosti.com/news/news_4113/ (дата обращения: 01.11.2022).

²⁹ СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1593. (Документ утратил юридическую силу).

сти»³⁰, Закон РФ от 25.09.1992 № 3537-1 «О денежной системе Российской Федерации»³¹ и т.д. Последний из названных законов действовал менее трех лет, однако он заложил правовые основы денежной системы РФ, которые воспроизводятся и в современных нормативных правовых актах. На основании ст. 12 данного закона устанавливалось, что платежи на территории Российской Федерации осуществляются в виде наличных или безналичных расчетов. Кроме того, Закон о денежной системе Российской Федерации определял, что формы безналичных расчетов определяются правилами, устанавливаемыми Банком России в соответствии с законодательными актами Российской Федерации. В это же время принимается вторая часть Гражданского кодекса РФ, в которой закрепляется гл. 46 «Расчеты», содержащая перечень основных форм безналичных расчетов и общих правил их проведения. За более подробными правилами проведения расчетов п. 1 ст. 862 ГК РФ отсылает к так называемым банковским правилам, т.е. к подзаконным нормативным правовым актам Банка России.

Следующий этап правового регулирования платежей связан с принятием новых документов — Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³² и Положения Банка России о безналичных расчетах в Российской Федерации³³. Несмотря на практическую значимость названных нормативных правовых актов, следует признать, что конкретно в сфере правового регулирования платежных отношений они не смогли предложить существенно новых подходов, значительным образом отличавшихся от ранее действовавших правил. На тот момент еще не пришло осознание необходимости рассмотрения национальной платежной системы

в качестве единого целого, а платежных отношений в качестве отдельной сферы общественных отношений, требующих особого правового регулирования.

Все меняется с принятием Закона о НПС — он закрепил правовой статус участников отношений, связанных с организацией и проведением платежей, требования по допуску на платежный рынок указанных субъектов и требования к организации и функционированию платежных систем, порядок осуществления перевода денежных средств, полномочия Банка России по регулированию национальной платежной системы, его права по осуществлению надзора и наблюдения и т.д.³⁴

Параллельно с этим начинается работа по реализации проекта по созданию национальной системы платежных карт, которая смогла бы встать в один ряд с наиболее известными международными розничными платежными системами и обеспечить потребности населения нашей страны в проведении платежей. Своевременность разработки данного проекта была подтверждена событиями, произошедшими в 2014 г., когда ряд западных платежных систем отказался от обслуживания российских банков, — уже тогда пришло понимание, что такие платежные системы могут нарушить взятые на себя обязательства в силу политических причин. Подтверждением обоснованности этих опасений стали события 2022 г., когда платежные системы Visa и Mastercard отказались от обслуживания российских граждан. Равным образом от оказания услуг отказался ряд поставщиков платежных приложений, например, таких как Apple Pay и Google Pay.

Таким образом, можно прийти к выводу, что начиная с 2014 г. шла подготовка к созданию суверенной платежной инфраструктуры. Про-

³⁰ СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

³¹ Российская газета. 1992. № 230. (Документ утратил юридическую силу).

³² СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³³ Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации, утв. Банком России 03.10.2002 № 2-П // Вестник Банка России. 2002. № 74. (Документ утратил юридическую силу).

³⁴ В развитие данного закона принимается положение Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» // Вестник Банка России. 2012. № 34. (Документ утратил юридическую силу).

является это не только в образовании национальной системы платежных карт, но и платежных систем с особым правовым статусом, в частности Платежной системы Банка России и Системы казначейских платежей. Кроме того, Банк России приступил к разработке и успешно реализовал проект по созданию Системы передачи финансовых сообщений³⁵, которая позволила обеспечить независимость от SWIFT в части передачи электронных сообщений по финансовым операциям.

Подводя итоги настоящего исследования, можно сделать ряд выводов.

1. Несмотря на то что понятие национальной платежной системы на законодательном уровне было закреплено сравнительно недавно, тем не менее она начала формироваться задолго до принятия профильного закона, регулирующего в настоящее время рассматриваемую сферу общественных отношений. Не следует связывать образование национальной платежной системы исключительно с платежными системами: в современном виде они появляются лишь с середины XX в., в то время как платежная инфраструктура (пусть и в зачаточном состоянии) начинает свое становление с конца XIX — начала XX в. Развитие национальной платежной системы опосредуется формированием системы финансовых учреждений, ответственных за проведение платежей (расчетных (клиринговых) палат, кредитных организаций и т.д.), эволюцией форм расчетов, а также внедрением технологий, способных обеспечить обслуживание массовых платежей.

2. Правовое регулирование национальной платежной системы в России претерпевало существенные изменения в связи с кардинальными изменениями экономического базиса вследствие Октябрьской революции 1917 г. и распада СССР в 1991 г. Бурный экономический рост, характерный для начала XX в., привел к тому, что в дореволюционный период появля-

ются первые формы относительно массовых безналичных расчетов (чему также способствует развитие банковских контор и появление телеграфной связи). В первые годы существования советской власти платежная инфраструктура была национализирована, что стало немаловажным фактором укрепления административно-командной экономики. В дальнейшем развитие платежной сферы проходило в русле социалистической экономики со всеми вытекающими отсюда плюсами и минусами. Так, в рамках складывавшихся в советском государстве экономических отношений потребность в платежной инфраструктуре, обеспечивающей проведение массовых розничных платежей, фактически отсутствовала. Вместе с тем с переходом к рыночной экономике это привело к возникновению зависимости от западных платежных технологий, что существенно подрывало национальную безопасность.

3. Современный период развития правового регулирования национальной платежной системы характеризуется: принятием основного закона, регулирующего соответствующую сферу общественных отношений, а также наличием разветвленной системы подзаконных нормативных правовых актов; дифференциацией подходов к правовому регулированию различных платежных систем; учетом лучших зарубежных практик в данной области; эффективной системой надзора и наблюдения за субъектами национальной платежной системы, направленной на обеспечение ее стабильности. Анализ последних событий позволяет сделать заключение о своевременности принятия Банком России и Правительством РФ целого ряда мер, направленных на обеспечение национального суверенитета в платежной сфере, не позволивших недружественным странам и международным организациям нарушить бесперебойность функционирования российской национальной платежной системы.

³⁵ Система передачи финансовых сообщений // URL: https://www.cbr.ru/PSystem/fin_msg_transfer_system/ (дата обращения: 01.11.2022).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Артёмов Н. М., Арзуманова Л. Л., Ситник А. А. Денежное право (финансово-правовое регулирование обращения национальной и иностранной валюты на территории Российской Федерации): коллективная монография. — М. : Элит, 2011. — 272 с.
2. Артёмов Н. М., Ситник А. А. Противодействие антироссийским санкциям в платежной и валютной сферах // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — № 6. — С. 48–62.
3. Витте С. Ю. Конспект лекций о народном и государственном хозяйстве, читанных его императорскому высочеству великому князю Михаилу Александровичу в 1900–1902 годах : в 2 т. Т. 2. — М. : Юрайт, 2015. — 319 с.
4. Зинковский М. А. Кодификация банковского законодательства России в условиях национального экономического кризиса // Современное право. — 2016. — № 2. — С. 66–68.
5. Кузнецов Д. А. История возникновения, классификация и правовые вопросы использования и защиты банковских платежных карт // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2007. — № 2. — С. 27–35.
6. Савинская Н. А., Пивоваров В. В., Смирнова Н. И., Образцов М. В., Поздеева И. А. Из истории становления и развития платежной системы в России (к 150-летию России) // Проблемы современной экономики. — 2010. — № 2. — С. 476–484.
7. Степашин С. Отсечь щупальца криминалитета // URL: https://yarnovosti.com/news/news_4113/ (дата обращения: 01.11.2022).
8. Финансовый надзор в национальной платежной системе Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры / А. Г. Гузнов, Т. Э. Рождественская, А. А. Ситник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : Инфра-М, 2021. — 208 с.
9. Шилохвост О. Ю. Чек // URL: <https://old.bigenc.ru/economics/text/4681184> (дата обращения: 01.11.2022).

Материал поступил в редакцию 18 ноября 2022 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Artemov N. M., Arzumanova L. L., Sitnik A. A. Denezhnoe pravo (finansovo-pravovoe regulirovanie obrashcheniya natsionalnoy i inostrannoy valyuty na territorii Rossiyskoy Federatsii): kollektivnaya monografiya. — M.: Elit, 2011. — 272 s.
2. Artemov N. M., Sitnik A. A. Protivodeystvie antirossiyskim sanktsiyam v platezhnoy i valyutnoy sferakh // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. — 2022. — № 6. — S. 48–62.
3. Vitte S. Yu. Konspekt lektsiy o narodnom i gosudarstvennom khozyaystve, chitannykh ego imperatorskomu vysochestvu velikomu knyazyu Mikhailu Aleksandrovichu v 1900–1902 godakh: v 2 t. T. 2. — M.: Yurayt, 2015. — 319 s.
4. Zinkovskiy M. A. Kodifikatsiya bankovskogo zakonodatelstva Rossii v usloviyakh natsionalnogo ekonomicheskogo krizisa // Sovremennoe pravo. — 2016. — № 2. — S. 66–68.
5. Kuznetsov D. A. Istoriya vzniknoveniya, klassifikatsiya i pravovye voprosy ispolzovaniya i zashchity bankovskikh platezhnykh kart // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. — 2007. — № 2. — S. 27–35.
6. Savinskaya N. A., Pivovarov V. V., Smirnova N. I., Obratsov M. V., Pozdeeva I. A. Iz istorii stanovleniya i razvitiya platezhnoy sistemy v Rossii (k 150-letiyu Rossii) // Problemy sovremennoy ekonomiki. — 2010. — № 2. — S. 476–484.
7. Stepashin S. Otsech shchupaltsa kriminaliteta // URL: https://yarnovosti.com/news/news_4113/ (data obrashcheniya: 01.11.2022).
8. Finansovyy nadzor v natsionalnoy platezhnoy sisteme Rossiyskoy Federatsii: uchebnoe posobie dlya magistratury / A. G. Guznov, T. E. Rozhdestvenskaya, A. A. Sitnik. — 2-e izd., pererab. i dop. — M.: Norma: Infra-M, 2021. — 208 s.
9. Shilokhvost O. Yu. Chek // URL: <https://old.bigenc.ru/economics/text/4681184> (data obrashcheniya: 01.11.2022).