

РЕЦЕНЗИЯ

на статью Т.Э.Рождественской и А.Г.Гузнова «Правовое регулирование национальной платежной системы в России»

Рецензируемая статья написана на актуальную тему, поскольку правовое регулирование платежной системы во многом определяет уровень развития платежных услуг в стране, уровень проведения расчетов и, как следствие, уровень развития финансовой системы и экономики в целом. Это является особо актуальным для России, поставившей себе цель создания в Москве международного финансового центра. Одним из шагов по реализации этих амбициозных планов стало принятие в июня 2011 года в России федерального закона «О национальной платежной системе», с принятием которого законодательное регулирование национальной платежной системы в России выходит на принципиально новый уровень. По замыслу авторов закона, он будет способствовать реализации международных стандартов при проведении расчетов в рамках членства России в Комитете по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, а также положительным образом отразиться на развитии современных информационно-коммуникационных технологий.

Рецензируемая статья посвящена анализу основных положений указанного закона и представляет собой системное изложение правовых и организационных основ национальной платежной системы России, анализу правового статуса субъектов национальной платежной системы, порядка оказания платежных услуг, в том числе осуществления перевода денежных средств, осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

Рецензируемая работа отвечает всем требованиям, предъявляемым к научным статьям и может быть рекомендована для опубликования.

**Рождественская Татьяна Эдуардовна,
к.ю.н., доцент кафедры финансового
права Московской государственной
юридической академии имени
О.Е.Кутафина
Гузнов Алексей Геннадьевич, к.ю.н.,
зам. директора юридического
департамента Банка России**

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ В РОССИИ

В условиях модернизации банковского сектора России особо важное значение приобретает развитие национальной платежной системы, которое представляется невозможным без современного, комплексного и сбалансированного правового регулирования.

Для развития национальной платежной системы важное значение имеет правовое обеспечение платежных инноваций, появление которых вызвано технологическим развитием (электронные деньги, интернет-платежи, мобильные платежи), а также общих условий для всестороннего применения электронных средств платежа и электронной обработки платежной информации. В этой связи, необходимы учет технологической специфики и ее адекватное отражение в нормах законодательства о национальной платежной системе.

27 июня 2011 года Президент Российской Федерации подписал Федеральный закон № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»¹.

Этот Закон открывает новую страницу в регулировании отношений, связанных с осуществлением переводов денежных средств, с функционированием институтов рынка платежных услуг, обеспечением их

¹ Российская газета. 30.06.11. Далее – Закон о НПС

надежности. Работа над законопроектом шла в достаточной напряженной атмосфере, так как при его разработке необходимо было учесть публичные интересы и свободу частных институтов, входящих в платежную систему, интересы кредитных организаций и организаций, фактически осуществляющих платежные услуги в сфере электронных платежей. И, наверное, самое главное – закон призван обеспечить безопасность и надежность функционирования платежных систем и, как следствие, права и законные интересы каждого потребителя платежных услуг.

Закон о НПС установил правовые и организационные основы национальной платежной системы. В ст. 1, закрепляющей предмет регулирования, указывается, что новый федеральный закон регулирует порядок оказания платежных услуг, в том числе осуществления перевода денежных средств, использования электронных средств платежа, деятельность субъектов национальной платежной системы, а также определяет требования к организации и функционированию платежных систем, порядок осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

В национальную платежную систему входят следующие субъекты (субъекты НПС):

- 1) операторы по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств),
- 2) операторы услуг платежной инфраструктуры
- 3) банковские платежные агенты (субагенты),
- 4) платежные агенты,
- 5) организации федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации,
- 6) операторы платежных систем.

Оператор по переводу денежных средств - это организация, которая в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе

осуществлять перевод денежных средств. В соответствии с принятым Законом о НПС операторами по переводу денежных средств являются: Банк России; кредитные организации, имеющие право на осуществление перевода денежных средств; государственная корпорация " Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)".

Оператор электронный денежных средств - это оператор по переводу денежных средств, осуществляющий перевод электронных денежных средств без открытия банковского счета. Оператором электронных денежных средств может быть только кредитная организация, в том числе небанковская кредитная организация, имеющая право на осуществление переводов денежных средств без открытия банковских счетов и связанных с ними иных банковских операций.

Под оператором услуг платежной инфраструктуры понимается операционный центр, платежный клиринговый центр и расчетный центр.

В свою очередь операционный центр - организация, обеспечивающая в рамках платежной системы для участников платежной системы и их клиентов доступ к услугам по переводу денежных средств, в том числе с использованием электронных средств платежа, а также обмен электронными сообщениями (операционные услуги).

Платежный клиринговый центр - организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации, обеспечивающая в рамках платежной системы прием к исполнению распоряжений участников платежной системы об осуществлении перевода денежных средств и выполнение иных действий, предусмотренных законом о национальной платежной системе.

Расчетный центр - организация, созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации, обеспечивающая в рамках платежной системы исполнение распоряжений участников платежной системы посредством списания и зачисления денежных средств по банковским счетам участников платежной системы, а также направление

подтверждений, касающихся исполнения распоряжений участников платежной системы (расчетные услуги).

В качестве субъектов могут выступать кредитные организации в соответствии с имеющимися у них лицензиями на осуществление банковских операций и – и это принципиальные новелла закона – некредитные организации.

Закон о НПС вводит понятия банковского платежного агента (под которым понимается юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются кредитной организацией в целях осуществления деятельности, предусмотренной законом о НПС) и банковского платежного субагента (т.е. юридическое лицо, за исключением кредитной организации, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются банковским платежным агентом в целях осуществления деятельности, предусмотренной законом о НПС).

Понятия платежного агента (платежного субагента) даны в ст. 2 Федерального закона от 3 июня 2009 г. N 103-ФЗ "О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами"². В соответствии с этим законом, под платежный агентом понимается юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющие деятельность по приему платежей физических лиц. Платежным агентом может быть:

- оператор по приему платежей (то есть юридическое лицо, заключившее с поставщиком договор об осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц);

- платежный субагент (то есть юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, заключившие с оператором по приему платежей договор об осуществлении деятельности по приему платежей физических лиц).

² СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2758

В соответствии со ст 2 Федерального закона от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ "О почтовой связи"³ под почтовой связью понимают вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств.

Почтовым переводом денежных средств является услуга организаций федеральной почтовой связи по приему, обработке, перевозке (передаче), доставке (вручению) денежных средств с использованием сетей почтовой и электрической связи.

Организации федеральной почтовой связи являются государственными унитарными предприятиями и государственными учреждениями, созданными на базе имущества, находящегося в федеральной собственности.

Ключевым в платежной системе в соответствии с законом является т.н. операторы платежной системы, т.е. организации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять перевод денежных средств. При этом под переводом денежных средств понимаются действия оператора по переводу денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов по предоставлению получателю средств денежных средств плательщика. При трансграничном переводе денежных средств плательщик либо получатель средств находится за пределами Российской Федерации, либо плательщика или получателя средств обслуживает иностранный центральный (национальный) банк или иностранный банк.

Закон о НПС определяет круг субъектов, которые могут выступать в качестве оператора платежной системы.

Оператором платежной системы может являться:

- кредитная организация,

³ СЗ РФ. 19 июля 1999 г. N 29 ст. 3697

- организация, не являющаяся кредитной организацией и созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации,

- Банк России,

- Внешэкономбанк.

Оператор платежной системы, являющийся кредитной организацией, Банком России или Внешэкономбанком, может совмещать свою деятельность с деятельностью оператора по переводу денежных средств, оператора услуг платежной инфраструктуры и с иной деятельностью, если это не противоречит законодательству Российской Федерации. Банк России осуществляет деятельность оператора платежной системы на основании закона о НПС в соответствии с нормативными актами Банка России и заключаемыми договорами.

Оператор платежной системы, не являющийся кредитной организацией, может совмещать свою деятельность с деятельностью оператора услуг платежной инфраструктуры (за исключением расчетного центра) и с иной деятельностью, если это не противоречит законодательству Российской Федерации.

Организации, намеревающиеся стать операторами платежных систем, обязаны зарегистрироваться в Банке России после вступления в силу с июля 2012 года соответствующих норм Закона о НПС. Зарегистрированные операторы будут включены в специальный реестр, который будет вести Банк России. Платежные системы, операторы которых не зарегистрировались в Банке России, не смогут функционировать на территории Российской Федерации.

Закон о НПС устанавливает круг обязанностей оператора платежной системы, к которым относятся прежде всего разработка и принятие правил платежной системы, привлечение операторов услуг платежной инфраструктуры, обеспечение управления рисками, надежности платежной системы. Закон о НПС предусматривает регистрацию оператора платежной системы в реестре операторов платежных систем, который ведет Банк

России. Организация, намеревающаяся стать оператором платежной системы, должна направить в Банк России регистрационное заявление.

В случае принятия решения о регистрации организации в качестве оператора платежной системы Банк России присваивает организации регистрационный номер, включает информацию о ней в реестр операторов платежных систем, который является общедоступным, и направляет организации регистрационное свидетельство.

Порядок ведения реестра операторов платежных систем устанавливается Банком России.

Закон о НПС устанавливает исчерпывающий перечень оснований отказа организации в регистрации ее как оператора платежных систем.

При установлении требований к деятельности операторов услуг платежной инфраструктуры (операционным центрам, клиринговым центрам, расчетным центрам) закон исходит из содержания выполняемых соответствующими операторами функций.

В соответствии с международными стандартами в законе определяются значимые платежные системы (системно-значимые и социально-значимые), вводятся требования к управлению рисками в платежных системах, предусматривается надзор и наблюдение Банком России в национальной платежной системе. В отношении значимых платежных систем предусматриваются полномочия Банка России по установлению дополнительных требований к функционированию значимых платежных систем, включая их платежную инфраструктуру. Значимые платежные системы также являются объектом наблюдения со стороны Банка России.

Особое внимание уделено в Законе о НПС рынку электронных переводов, который бурно развивается последнее десятилетие. В этой связи Закон о НПС ввел понятие электронных денег, понимая под ними денежные средства, которые предварительно предоставлены одним лицом другому лицу, учитывающему информацию о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета, для исполнения денежных

обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами и в отношении которых лицо, предоставившее денежные средства, имеет право передавать распоряжения исключительно с использованием электронных средств платежа. При этом не являются электронными денежными средствами, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую деятельность или деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами и осуществляющими учет информации о размере предоставленных денежных средств без открытия банковского счета в соответствии с законодательством, регулирующим деятельность указанных организаций. Электронное средство платежа определяется как средство или способ, позволяющие клиенту оператора по переводу денежных средств составлять, удостоверить и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов с использованием информационно-коммуникационных технологий, электронных носителей информации, в том числе платежных карт, а также иных технических устройств.

Законодатель урегулировал отношения, связанные с электронными денежными средствами. Операторами электронных денежных средств смогут быть только кредитные организации, включая новый вид небанковских кредитных организаций (НКО) с упрощенным режимом создания и регулирования.

Для передачи распоряжений об осуществлении переводов электронных денежных средств клиенты смогут использовать электронные средства платежа с различным режимом (требующие и не требующие проведения идентификации, с чем связаны устанавливаемые ограничения по остаткам электронных денежных средств и объему операций). В том случае, если оператором проводится идентификация клиента, то сумма, которую

использует клиент, не должна превышать 100 тыс. руб., если идентификация не проводится – сумма не должна превышать 15 тыс. руб.

Закон о НПС установил правило, что эмитенты электронных денежных средств находятся под надзором Банка России.

Следует обратить особое внимание, что в законе о НПС отражены специальные положения, позволяющие Банку России осуществлять надзор и наблюдение в национальной платежной системе (глава 5 закона о НПС).

Основными целями надзора и наблюдения в национальной платежной системе являются обеспечение стабильности национальной платежной системы и ее развитие.

Под надзором в национальной платежной системе следует понимать деятельность Банка России по контролю за соблюдением операторами по переводу денежных средств, являющимися кредитными организациями, операторами платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры требований закона о НПС и принимаемых в соответствии с ним нормативных актов Банка России.

Существенным нововведением является распространение сферы надзора в национальной платежной системе на организации, не являющиеся кредитными организациями, осуществляющими деятельность в сфере платежных систем. К таким организациям согласно законопроекту относятся операторы платежных систем, операционные центры, клиринговые центры. В отношении их Банком России будет осуществляться надзор за соблюдением требований законодательства о национальной платежной системе непосредственно на основании нового закона. В отношении кредитных организаций будут продолжаться применяться существующие инструменты и меры банковского надзора.

При осуществлении надзора в национальной платежной системе Банк России будет применять как контактные методы надзора, так и дистанционные. Так, в частности, законом о НПС предусмотрены такие надзорные полномочия Банка России, как:

- анализ документов и информации (в том числе данных отчетности), которые касаются деятельности поднадзорных организаций и участников платежных систем, а также организации и функционирования платежных систем;

- проведение инспекционных проверок поднадзорных организаций.

Банк России самостоятельно определяет формы и сроки предоставления отчетности (отчетности поднадзорной организации и сводной отчетности по платежной системе), а также методику ее составления.

Инспекционные проверки, проводимые Банком России в поднадзорных организациях, подразделяются на плановые и внеплановые, комплексные и тематические (по отдельным вопросам деятельности поднадзорных организаций).

Банк России проводит плановые инспекционные проверки поднадзорных организаций не чаще одного раза в два года в соответствии с утвержденным Банком России планом проверок.

При нарушении бесперебойности функционирования значимой платежной системы Банк России проводит внеплановые инспекционные проверки. Срок проведения инспекционной проверки Банка России не может превышать три месяца.

Служащие Банка России, осуществляющие инспекционные проверки поднадзорной организации, наделяются широкими полномочиями. Так, закон о НПС закрепляет за ними право получать и проверять документы поднадзорной организации; при необходимости получать копии документов для приобщения к материалам проверки; получать устные и письменные пояснения по вопросам деятельности поднадзорной организации; получать доступ в места осуществления деятельности поднадзорной организации; получать доступ к информационным системам поднадзорной организации, включая получение информации в электронном виде.

По итогам инспекционной проверки служащие Банка России, осуществляющие проверку, составляют акт инспекционной проверки, содержащий общую информацию о деятельности поднадзорной организации, информацию о выявленных в ходе проверки нарушениях с приложением подтверждающих документов, сведения о фактах противодействия проверке.

Обращает внимание, что Закон о НПС при описании способов воздействия на субъектов платежной системы со стороны Банка России вводит новые – по сравнению с существующими – правовые инструменты.

Во-первых, правовые инструменты воздействия Закон о НПС дифференцирует на *действия* и *меры принуждения*. Оставим этот эвфемизм «действия» на совести авторов закона. Пожалуй, с правовой точки зрения было бы вернее говорить, о *мерах убеждения* и *мерах принуждения*. Эти правовые инструменты зависят от последствий нарушений, допущенных поднадзорной организацией.

В случаях, если нарушения требований закона о НПС или принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России поднадзорной организацией непосредственно не влияют на бесперебойность функционирования платежной системы, а также не влияют на услуги, оказываемые участникам платежной системы и их клиентам, Банк России осуществляет следующие *действия*:

- 1) доводит до сведения органов управления поднадзорной организации информацию о выявленном нарушении в письменной форме с указанием допущенного нарушения и срока, в течение которого такое нарушение должно быть устранено, при этом указанный срок не может быть менее 10 рабочих дней;

- 2) направляет органам управления поднадзорной организации рекомендации надзорного органа по устранению выявленного нарушения и рекомендует им представить в надзорный орган программу мероприятий, направленных на устранение нарушения.

Если же допущенные нарушения:

- влияют на бесперебойность функционирования платежной системы (в том числе, если действия (бездействия) поднадзорной организации повлекли приостановление (прекращение) осуществления переводов денежных средств в рамках платежной системы или их несвоевременное осуществление);

- влияют на услуги, оказываемые участникам платежной системы и их клиентам;

- допускаются повторно в течение последних 12 месяцев;

- предписание Банка России не было выполнено в установленный срок;

- не были устранены нарушения, информация о которых была доведена Банком России до сведения поднадзорной организации

Банк России применяет *меры принуждения*, а именно:

1) направляет предписание об устранении нарушения с указанием срока для его устранения;

2) ограничивает (приостанавливает) предписанием оказание операционных услуг, в том числе при привлечении операционного центра, находящегося за пределами Российской Федерации, и (или) услуг платежного клиринга.

Последняя мера принуждения вводится на определенный предписанием срок и может включать ограничения:

- предельного размера позиций на нетто-основе участника (участников) платежной системы;

- предельного количества распоряжений участника (участников) платежной системы и (или) общей суммы указанных распоряжений в течение дня.

В случае неоднократного невыполнения предписаний с требованием об устранении нарушения, влияющего на бесперебойность функционирования платежной системы, в течение одного года со дня направления первого предписания Банка России об устранении такого нарушения Банк России

исключает оператора платежной системы из реестра операторов платежных систем.

В случае неоднократного в течение года применения к оператору платежной системы, являющемуся кредитной организацией, за нарушение требований Закона о НПС или принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России, если указанное нарушение влияет на бесперебойность функционирования платежной системы, мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона № 86-ФЗ от 10 июля 2002 года "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"⁴, Банк России исключает оператора платежной системы, являющегося кредитной организацией, из реестра операторов платежных систем. Решение об исключении из реестра операторов сродни решению об отзыве лицензии, так как оно означает ограничение субъективного права. Однако это решение не имеет столь фатальных для кредитной организации последствий как решение об отзыве лицензии: этой организации «просто» будет запрещено быть оператором платежной системы, т.е. определять характер ее функционирования.

Решение об исключении оператора платежной системы из реестра операторов платежных систем оформляется в виде приказа Банка России и публикуется в официальном издании Банка России "Вестник Банка России". Обжалование решения Банка России об исключении оператора платежной системы из реестра операторов платежных систем, а также применение мер по обеспечению иска (обеспечительных мер) не приостанавливает действия указанного решения Банка России.

Во-вторых, по характеру применяемых мер Закон о НПС четко разделяет кредитные и некредитные поднадзорные организации.

В отношении кредитных организаций признана возможность применения к ним мер в соответствии с требованиями ст.34 Закона о НПС и ст.74 Закона о Банке России (о возможности применения норм последней статьи прямо говорится в ч.9 ст.34 Закона о НПС).

⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790

В отношении некредитных организаций и должностных лиц (как кредитных, так и некредитных организаций) будут подлежать применению административные наказания в соответствии с новым составом 15.36 КоАП, введение которого предусматривается Федеральным законом № 162-ФЗ от 27.06.11 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О национальной платежной системе»⁵. Так этой статьей КоАП предусмотрено, что повторное в течение года неисполнение оператором платежной системы, операционным центром, платежным клиринговым центром предписания Банка России, направленного им при осуществлении надзора в национальной платежной системе, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.

При этом правом на составления протокола будет обладать Банк России, а дела подлежат рассмотрению судами. КоАП одновременно содержит оговорку, что эти административные наказания *не* распространяются на кредитные организации.

В отличие от надзора в национальной платежной системе, который нацелен на обеспечение строгого исполнения всеми поднадзорными организациями требований законодательства о национальной платежной системе, стабильности функционирования платежных систем, наблюдение в национальной платежной системе в большей степени ориентировано на задачи развития, следования стандартам лучшей мировой и отечественной практики, рекомендациям Банка России в целях обеспечения оптимального решения платежными системами задач эффективности и надежности (с точки зрения рисков), а также адекватности национальной платежной системы потребностям экономики, банковского сектора и финансового рынка Российской Федерации.

⁵ Российская газета от 30.06.11 № 139.

В заключении хотелось бы отметить, что с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» сделан еще один шаг в сторону создания в России международного финансового центра. Закон будет способствовать реализации международных стандартов при проведении расчетов в рамках членства России в Комитете по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов. Это должно положительным образом отразиться на развитии современных информационно-коммуникационных технологий и способствовать появлению новых участников рынка платежных услуг