

© 2019 Ларшина Екатерина Михайловна
Larshina Ekaterina Mikhailovna

аспирант Саратовской государственной юридической академии, ведущий юрисконсульт отдела защиты интересов банка в сфере корпоративного бизнеса и взаимодействия с госорганами юридического управления Среднерусского банка ПАО Сбербанк
Graduate student of Saratov State Law Academy,
Leading Legal Advisor of the Department for Protection of Bank's Interests in Corporate Business and Interaction with Government Bodies,
Central Russian Bank of PJSC Sberbank
E-mail: EMVetrintseva@sberbank.ru



УДК 346.62

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ НАБЛЮДЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЕ **ABOUT SOME OBSERVATION ISSUES IN THE NATIONAL PAYMENT SYSTEM**

Ключевые слова: Банк России, национальная платежная система, наблюдение, участник национальной платежной системы, оператор значимой платежной системы.

Keywords: Bank of Russia, national payment system, observation, participant of national payment system, operator of significant payment system.

Статья посвящена проблеме определения правового режима наблюдения в национальной платежной системе. Автором исследуются права и обязанности Банка России при проведении наблюдения в национальной платежной системе, проводится анализ инструментов Центрального банка Российской Федерации по мониторингу деятельности участников национальной платежной системы. Исследуется характер правового режима взаимодействия Банка России и участников национальной платежной системы, правовой статус рекомендаций Центрального банка Российской Федерации, публикуемых по итогам оценки деятельности наблюдаемых организаций. В статье приводится анализ эффективности института наблюдения, применимости его результатов для участников национальной платежной системы.

The article deals with the problem of determining the legal regime of observation in the national payment system. The author explores the rights and responsibilities of the Bank of Russia at carrying out observation of the national payment system, performs the analysis of the instruments of the Central Bank of the Russian Federation on monitoring of activities of participants of the national payment system. The author examines the nature of the legal regime of interaction between the

Bank of Russia and the participants of the national payment system, the legal status of the recommendations of the Central Bank of the Russian Federation, published on the basis of the assessment of the activities of the observed organizations. The article analyzes the effectiveness of the observation Institute, the applicability of its results to the participants of the national payment system.

Последние несколько лет наблюдается активный рост использования безналичных платежей, электронных средств платежа для осуществления расчетных операций. Основной задачей Банка России в области организации платежных услуг является формирование безопасной и надежной платежной инфраструктуры.

В качестве гарантии стабильности функционирования платежной системы была создана национальная платежная система (далее - НПС), которая по сути представляет собой совокупность операторов по переводу денежных средств, платежных агентов, банковских платежных агентов, организаций федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг. Одним из инструментов обеспечения стабильности НПС является наблюдение Банка России за ее участниками.

Полномочия по осуществлению наблюдения в НПС возложены на Банк России Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 03 июля 2019 г.) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" [1], Федеральным законом от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (в ред. от 03 июля 2019 г.) "О национальной платежной системе" [2] (далее - Федеральный закон № 161-ФЗ) и Положением Банка России от 31 мая 2012 г. № 380-П (в ред. от 18 января 2016 г.) "О порядке осуществления наблюдения в национальной платежной системе" [3].

Несмотря на достаточно детальную регламентацию процесса проведения наблюдения, стоит отметить правовую неопределенность законодателя в части определения статуса публикуемых рекомендаций Банка России по итогам его проведения.

Так, в частности, при несогласии участников НПС с опубликованными результатами проверки их деятельности или в случае выявления несоответствия действительности информации, опубликованной Банком России по результатам наблюдения, законодательно не регламентирован порядок внесения изменений в рекомендации или их отмены, что приводит к неоднозначности их применения. Практическая значимость принятия участниками НПС рекомендаций в своей финансовой деятельности также представляется неоднозначной ввиду отсутствия прямой обязанности их исполнять. Нормативный характер рекомендаций законодательно не определен.

Наблюдение как инструмент воздействия в НПС в силу пункта 5 статьи 31 Федерального закона № 161-ФЗ, представляет собой деятельность Банка России по совершенствованию субъектами НПС оказываемых ими услуг, а также по развитию платежных систем и платежной инфраструктуры на основе рекомендаций Банка России.

Данное определение представляется достаточно спорным, так как совершенствование какой-либо деятельности представляет скорее не наблюдение за данной деятельностью, а ее преобразование. По мнению П.А. Тамарова, наблюдение в НПС - это деятельность, связанная с обеспечением соответствия некоторых значимых платежных систем принятым стандартам. В свою очередь, стандарты представляют собой соглашения или рекомендации, которые не являются нормами закона и рассмат-

риваются как правила, условия, методы, диктуемые рыночным развитием, примерами практики и задачами государственной политики [4].

В.С. Лоцилин отмечает, что наблюдение в НПС это оценка данной системы, прежде всего, с точки зрения ее эффективности [5]. В связи с этим думается, что наблюдение в НПС представляет собой деятельность Банка России прежде всего по обеспечению эффективного осуществления субъектами НПС оказываемых ими услуг, а также по развитию платежных систем и платежной инфраструктуры на основе рекомендаций Банка России.

Данное определение цели наблюдения коррелирует с положениями Стратегии развития национальной платежной системы [6], в которых отмечается, что цель развития НПС - обеспечение надежного и эффективного функционирования субъектов НПС для удовлетворения текущих и перспективных потребностей национальной экономики в платежных услугах, в том числе для обеспечения финансовой стабильности, а также повышения качества, безопасности и доступности платежных услуг.

Инструментами осуществления наблюдения Банком России являются мониторинг: сбор, систематизация и анализ получаемой информации о деятельности наблюдаемых организаций; оценка: оценка их деятельности и деятельности объектов наблюдения, связанных с ними; инициирование изменений: подготовка по результатам указанной оценки предложений по изменению деятельности организации.

Согласно позиции Е.Г. Хоменко, такой тип взаимодействия участников процесса является вертикальным, так как возникает на основе юридической связи между ее элементами, одним из которых является Банк России, и регламентирован на законодательном уровне [7].

Полномочия, осуществляемые Банком России по наблюдению в НПС, позволяют предположить, что наблюдение является формой дистанционного надзора, который осуществляется в НПС в отношении организаций, не являющихся кредитными [8]. Так, Банк России имеет право запрашивать и получать от наблюдаемых организаций и других субъектов НПС информацию об оказываемых ими платежных услугах, а также вправе получать от организаций федеральной почтовой связи информацию об осуществлении почтовых переводов денежных средств.

Осуществление наблюдения за значимыми платежными системами происходит Банком России посредством применения всех вышеуказанных инструментов и является приоритетным, а наблюдение за другими субъектами НПС осуществляется только посредством мониторинга.

При осуществлении мониторинга Банк России имеет право запрашивать информацию о платежных услугах, которые оказываются банковскими платежными агентами, операторами по переводу денежных средств, платежными агентами, в том числе и сведения: о характеристиках инфраструктуры, которая используется при оказании платежных услуг; о количестве и объеме оказанных платежных услуг, о формах безналичных расчетов и электронных средств платежа; о средствах или способах, которые позволяют составлять, удостоверять, передавать распоряжения для осуществления перевода денежных средств; о тарифах на платежные услуги; о количестве жалоб клиентов, которые свидетельствуют о фактах ненадлежащего оказания платежных услуг; об инновациях в сфере платежных услуг.

Получается, что процедуры "мониторинга" и "наблюдения" в НПС соотносятся как часть и целое. Мониторинг, в соответствии с пунктом 1 статьи 35 Федерального закона № 161-ФЗ является одним из видов деятельности, осуществляемых в рамках наблюдения.

Касаемо соотношения надзора и наблюдения в НПС необходимо указать, что надзор - это деятельность Банка России по контролю за соблюдением субъектами НПС Федерального закона № 161-ФЗ и нормативных актов Банка России, принимаемых в соответствии с данным законом. И надзор и наблюдение имеют общие цели, однако, по мнению В.С. Лощина можно выделить три критерия, по которым надзор и наблюдение в НПС отличаются. Это предмет проверки: при надзоре - формальное соблюдение требований законодательства, при наблюдении - эффективность функционирования платежной системы; объект проверки: надзор - конкретный участник платежной системы, наблюдение - работа НПС в целом; характер применяемых мер воздействия: надзор - принудительные меры (доведение до сведения органов поднадзорной организации информации о выявленном нарушении с указанием нарушения и срока его устранения; направление рекомендаций органам поднадзорной организации по устранению выявленного нарушения), наблюдение - меры предупредительного и рекомендательного характера.

Стоит отметить, что основными мероприятиями и надзора, и наблюдения в НПС являются анализ документов и информации, а также данных отчетности. Не представляется возможным согласиться с мнением В.С. Лощина относительно различия в объекте проверки при проведении данных процедур. При наблюдении, также, как и при надзоре, рассматривается деятельность конкретного участника платежной системы, ведь, как указано выше, даже существует градация на наблюдение за значимыми платежными системами и другими субъектами НПС. Характер применяемых мер воздействия у надзора и наблюдения также схож: применение рекомендательных мер установлено законодательством для обоих видов деятельности Банка России.

Механизмом влияния на участников НПС по итогам проведения наблюдения является доведение информации об итогах оценки деятельности организации до ее органов управления путем опубликования результатов на официальном сайте Банка России, обсуждение итогов оценки деятельности, разработка мероприятий по предлагаемым изменениям. При этом следует отметить, что правовой статус рекомендаций Банка России, публикуемых по итогам проведения наблюдения, законодателем не определен [9].

Результаты наблюдения в НПС за 2016-2018 годы [10] не содержат отсылку к определению их правового статуса. Они излагаются в документе, который представляет собой некую публикацию обзоров деятельности Банка России, включают в себя сведения об основных показателях, а также тенденциях развития НПС, ключевые изменения в регулировании в НПС, результаты анализа деятельности отдельных видов субъектов НПС, результаты международного сотрудничества по вопросам наблюдения в НПС, общие итоги деятельности Центрального банка Российской Федерации по наблюдению за значимыми платежными системами.

В целом, документ носит характер отчета о проделанной работе. Рекомендации Банка России не содержат информации о конкретных участниках НПС, анализ деятельности которых проводился. Также примечательно, что в соответствии с Федеральным законом № 161-ФЗ детализированные результаты наблюдения за деятельностью оператора значимой платежной системы вообще не могут быть опубликованы без его согласия. Запрет на обнародование результатов наблюдения за деятельностью операторов платежных систем, которые не являются значимыми, законом не предусмотрен.

В связи с этим, представляется, что Банком России самостоятельно принимается решение по объему раскрытия информации по результатам оценки деятельности участников НПС. Итоги проделанной работы не доступны для публичного анализа.

Вместе с этим, работа с инициативами Банка России по изменению деятельности значимой платежной системы проводится в форме взаимодействия с наблюдаемыми организациями, обеспечивающими функционирование значимой платежной системы путем составления отчета о деятельности такой системы, доведения до сведения участников НПС в рамках проведения рабочих встреч, направления запросов [11].

В рамках деятельности по инициированию изменений на основании результатов проведенной оценки Банк России готовит предложения по внесению соответствующих изменений в правила значимой платежной системы, внутренние документы наблюдаемых организаций, договоры с наблюдаемыми организациями; предложения по внесению изменений в систему управления рисками значимой платежной системы, совершенствованию информационно-коммуникационных технологий наблюдаемых организаций в части обеспечения защиты информации при осуществлении переводов денежных средств, изменению механизмов платежного клиринга и расчетов и т.п.

Такой порядок взаимодействия регламентирован Положением Банка России о порядке осуществления наблюдения, согласно которому процесс устранения нарушений представляется процессом персонализированного "оздоровления" субъектов значимой платежной системы.

Вместе с этим, нормативно не определен порядок последующей работы Департамента НПС Банка России с полученными данными, учет полученных сведений при разработке нормативных актов Центрального банка Российской Федерации.

При этом, как указывает А.А. Ситник, наблюдение Банка России обеспечивает именно развитие НПС [12]. Процесс развития финансовых институтов неотделим от таких признаков как общеобязательность и нормативность.

В связи с этим, думается, что на настоящий момент сложно оценить значение и финансово-правовой эффект института наблюдения как самостоятельного института и инструмента Банка России по регулированию НПС. Правовая конструкция института наблюдения носит неоднозначный характер.

Анализ Банком России информации о платежных услугах, характеристиках инфраструктуры, которая используется операторами платежных систем, подготовка предложений по внесению соответствующих изменений в правила, внутренние документы, договоры наблюдаемых организаций, то есть все те действия, которые осу-

ществляются Банком России в процессе наблюдения, являются первой ступенью проверки данной организации или же предварительной стадией надзора за ней.

Важно, чтобы рекомендации Банка России по результатам проведения наблюдения носили обязательный характер для субъектов национальной платежной системы. В таком случае, последующий надзор за наблюдаемой организацией будет осуществляться в рамках рассмотрения итогов наблюдения и контроля за соблюдением не только законодательства, но и рекомендаций по стабильному развитию, изложенных Банком России в отношении данного субъекта национальной платежной системы.

* * * *

1. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ (в ред. от 03 июля 2019 г.) "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" // СЗ РФ. 2002. № 28. ст. 2790; Российская газета. 2019. 05 июля.

2. Федеральный закон от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ (в ред. от 03 июля 2019 г.) "О национальной платежной системе" // СЗ РФ. 2011. № 27, ст. 3872; Российская газета. 2019. 05 июля.

3. Положение Банка России от 31 мая 2012 г. № 380-П (в ред. от 18 января 2016 г.) "О порядке осуществления наблюдения в национальной платежной системе" // Вестник Банка России. 2012. 20 июня; 2016. 20 февр.

4. Тамаров П.А. Наблюдение как задача Центрального банка по совершенствованию и развитию платежных систем // Официальный сайт Центрального банка РФ. URL: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/16377/tamarov_02_11.pdf (дата обращения: 10.08.2019).

5. Лоцилин В.С. Надзор и наблюдение в национальной платежной системе: соотношение и проблемы становления // Закон и право. 2011. № 8. С. 52-55.

6. Стратегия развития национальной платежной системы (одобрена Советом директоров Банка России 15 марта 2013 г., протокол № 4) // Вестник Банка России, 2013. 27 марта.

7. Хоменко Е.Г. Правовые формы взаимодействия в национальной платежной системе России // Право и экономика. 2016. № 7. С. 42-45.

8. Арзуманова Л.Л., Рождественская Т.Э., Костюк И.В., Малунова З.А., Пушкин А.В., Рябова Е.В., Хоменко Е.Г., Байтенова А.А. Комментарий к Федеральному закону от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ "О национальной платежной системе" (постатейный). Доступ из справ. правовой системы "КонсультантПлюс".

9. Положение о правилах подготовки нормативных актов Банка России от 22 сентября 2017 г. № 602-П // Вестник Банка России. 2017. 29 сент.

10. Результаты наблюдения в НПС за 2016-2018 годы // Вестник Банка России. 2018. 19 дек.

11. Положение Банка России от 31 мая 2012 г. № 380-П (в ред. от 18 января 2016 г.) "О порядке осуществления наблюдения в национальной платежной системе" // Вестник Банка России. 2012. 20 июня; 2016. 20 февр.

12. Ситник А.А. Надзор в национальной платежной системе // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 11. С. 76.