

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ РЫНКА ПЛАТЕЖНЫХ КАРТ

А.С.ФИЛИМОНОВА

Российский университет дружбы народов



ФИЛИМОНОВА
Анна
Сергеевна

Ключевые слова: национальная платежная система, правовое обеспечение, правила платежной системы

Адрес для корреспонденции: annet_filimonova@mail.ru

Ведущий специалист Управления развития платежных технологий КБ Интеркоммерц (ООО). Аспирант кафедры международных экономических отношений Российского университета Дружбы народов.

Вступление Российской Федерации в ВТО, реализация планов по построению международного финансового центра в государстве, активное участие в интеграционных объединениях со странами СНГ, продвижение российского рубля в качестве региональной расчетной валюты обуславливают необходимость нового качественного развития национальной платежной системы Российской Федерации.

Принятие в 2011 г. нового законодательства о национальной платежной системе [1] дало толчок к созданию логичной и взвешенной нормативной базы регулирования осуществления безналичных расчетов на территории Российской Федерации. Ранее действующее законодательство не успевало за развитием платежных инноваций (например, электронные деньги, платежи с использованием Интернета и посредством мобильных телефонов). Соответственно, правовая регламентация таких расчетов, субъектного состава, механизма их применения, ответственности была явно недостаточна. Отставание законодательного регулирования в этой сфере, сформированное в 1990-е годы, фактически было преодолено путем формирования новой системы правового регулирования.

В настоящее время платежная система Российской Федерации состоит из двух относительно самостоятельных системно значимых сегментов: национальной платежной системы и платежных систем организаций. Под национальной платежной системой понимается «совокупность операторов по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств), банковских платежных агентов (субагентов), платежных агентов, организаций федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, операторов платежных систем, операторов услуг платежной инфраструктуры (субъекты национальной платежной системы)» [1, п. 1 ст. 3]. Платежная система представляет собой «совокупность организаций, взаимодействующих по правилам платежной системы в целях осуществления перевода денежных средств, включающая оператора платежной системы, операторов услуг платежной инфраструктуры

и участников платежной системы, из которых как минимум три организации являются операторами по переводу денежных средств» [1, п. 20 ст. 3]. Законодателем также применяется понятие «значимая платежная система» и «социально значимая платежная система».

Банк России, занимая особое место в платежной системе государства, является не только оператором и участником национальной платежной системы, но и определяет основные правила функционирования частных платежных систем.

Правовую основу регулирования национальной платежной системы и частных платежных систем составляют положения Конституции РФ, федеральные законы, нормативные акты Президента РФ, Правительства РФ, Банка России, а также международные договоры.

Основными нормативными правовыми актами, непосредственно регулирующими отношения в указанной сфере, являются:

- Гражданский кодекс РФ [2];
- Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [3];
- Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» № 395-1 [4];
- Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»;
- Федеральный закон от 27.06.2011 № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» [5];
- Положение Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств» [6];
- Положение Банка России от 29.06.2012 № 384-П «Положение о платежной системе Банка России» [7];
- иные правовые акты Банка России, принятые в развитие закона № 161-ФЗ.

Гражданский кодекс РФ, основываясь на признании равенства участников регулируемых им отношений, неприкосновенности собственности, устанавливает общие правила реализации кредитных и расчетных обязательств участников. Важным положением Кодекса является предоставление сторонам при заключении соглашений в области кредитных и расчетных обязательств права строить свои взаимоотношения, основываясь не только на законе и банковских правилах, но также с учетом обычаев делового оборота, применяемых в банковской практике (ст. 5, 6).

Статья 128 Кодекса к объектам гражданских прав относит вещи, включая деньги и ценные бумаги. Статья 130 признает вещи, не относящиеся к недвижимости, включая деньги и ценные бумаги, движимым имуществом.

Часть II Кодекса регламентирует отношения, вытекающие из конкретных видов сделок. Например, гл. 42 определяет форму кредитного договора и особенности его реализации (ст. 820–823 ГК РФ). Содержание договоров банковского вклада и банковского счета и особенности их применения определены в гл. 44–45. Глава 46 Кодекса «Расчеты» устанавливает механизм проведения наличных и безналичных расчетов в России, фиксируя, что расчеты между юридическими лицами и расчеты с участием граждан осуществляются наличными деньгами и в безналичном порядке (ст. 861).

В определенных случаях положения ГК РФ применяются в совокупности. Например, при определении правовой конструкции электронных денег необходимо учитывать признаки механизма обращения денежных средств, основанные на положениях действующего гражданского законодательства:

- внесение держателем денежных средств эмитенту в качестве покрытия будущих операций — может возникать аналогия с договором банковского вклада до востребования (гл. 44 ГК РФ) либо с договором беспроцентного займа, в котором заемщиком является эмитент (гл. 42 ГК РФ);
- учет суммы требования в электронных базах данных эмитента — может возникать аналогия с договором банковского счета (гл. 45 ГК РФ);
- возможность передачи прав требования к эмитенту между держателями при обращении электронных денег (гл. 24 ГК РФ);
- осуществление платежей эмитентом в пользу третьих лиц по результатам проведенных операций (гл. 46 ГК РФ).

В целом гражданское законодательство определяет правовое положение участников платежной системы, основания возникновения и порядок осуществления ими различных прав, регулирует договорные и иные обязательства, а также отношения, основанные на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности.

Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» устанавливает одной из основных целей деятельности Банка России «обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы» (ст. 3). Достижение указанной цели Банк России осуществляет посредством установления правил осуществления расчетов в Российской Федерации, а также проведения надзора и наблюдения в национальной платежной системе (ст. 4).

Следует отметить, что Федеральным законом от 27.06.2011 № 162-ФЗ в данный закон введена глава XII.1, устанавливающая, что Банк России:

- обеспечивает стабильности и развитие национальной платежной системы осуществляет в соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе»;
- направление развития национальной платежной системы определяет стратегией развития национальной платежной системы, принимаемой Банком;
- организует и обеспечивает эффективное и бесперебойное функционирование платежной системы Банка России и осуществляет за ней наблюдение;
- устанавливает правила наличных расчетов, включая ограничения наличных расчетов между юридическими лицами, а также расчетов с участием граждан, связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности;
- устанавливает правила, формы и стандарты безналичных расчетов.

По вопросам, отнесенным к его компетенции, Банк России издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, всех юридических и физических лиц.

Коллегиальным органом Банка России (Национальным банковским советом) ежеквартально рассматривается информация Совета директоров по вопросам обеспечения стабильности и развития национальной платежной системы (п. 8 ст. 13).

В настоящее время направления развития системы определены в Концепции развития платежной системы Банка России на период до 2015 г., одобренной решением Совета директоров Банка России 16.07.2010 (протокол № 16). Банк России, определяя долгосрочную стратегию развития национальной платежной системы до 2020 г., занимается совершенствованием нормативной базы регулирования безналичных расчетов и в дальнейшем будет формировать правовую базу, способствующую скорейшему внедрению инновационных платежных технологий и повышению качества обслуживания пользователей платежных услуг. Следует отметить, что разработкой мер, направленных на оптимизацию платежного оборота на территории Российской Федерации, занимается Межведомственный совет по подготовке предложений. При Минфине России создана и функционирует рабочая группа по вопросам развития безналичных платежей в Российской Федерации.

Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» [8] регулируется банковская деятельность кредитных организаций в России, устанавливается порядок государственной регистрации кредитных организаций, включая кредитные организации с участием иностранного капитала, определяется перечень операций, которые могут выполнять только кредитные организации при наличии у них лицензии Банка России, и перечень других операций (сделок), которые кредитные организации также могут осуществлять в соответствии с законом.

В законе даны определения кредитных организаций, банков, небанковских кредитных организаций (НКО) и определен их правовой статус. Статья 2 закона определяет: «Банковская система Российской Федерации включает

в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков». Отношения между Банком России, кредитными организациями и их клиентами осуществляются, как правило, на основе договоров.

Кредитная организация вправе осуществлять сделки в соответствии с законодательством Российской Федерации. Вместе с тем виды банковских операций четко регламентированы в статье 5 закона. Например, разрешая осуществление переводов денежных средств по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам, закон определяет, что переводы денежных средств без открытия банковских счетов, за исключением переводов электронных денежных средств, осуществляются по поручению физических лиц. При проведении межбанковских операций кредитные организации вправе осуществлять переводы денежных средств в рамках платежных систем, соответствующих требованиям ст. 28 Федерального закона «О национальной платежной системе».

Кредитная организация осуществляет расчеты по правилам, формам и стандартам, установленным Банком России. При отсутствии правил — по договоренности между собой. При осуществлении международных расчетов — в порядке, установленном федеральными законами и правилами, принятыми в международной банковской практике (ст. 31). Правила осуществления перевода денежных средств определены в Положении Банка России от 19.06.2012 № 383-П.

Для обеспечения гарантий возврата привлекаемых банками средств граждан и компенсации потери дохода по вложенным средствам создается система обязательного страхования вкладов физических лиц в банках.

Правовые и организационные основы национальной платежной системы, порядок оказания платежных услуг, деятельность субъектов национальной платежной системы, требования к организации и функционированию платежных систем и порядок осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе регулируются Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее — Закон о платежной системе). Вступление в силу с 01.07.2012 большей части положений указанного закона и связанного с ним Федерального закона от 27.06.2011 № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» определило принципиально новый уровень законодательного регулирования национальной платежной системы.

Закон о платежной системе не только ввел понятия национальной платежной системы и платежной системы, но и зафиксировал обязательные требования к организации и функционированию платежных систем (гл. 4). Правила платежной системы, включая тарифы, являются публично доступными.

Правила национальной платежной системы в настоящий период детализированы положениями Закона о национальной платежной системе и Положением о платежной системе Банка России, разработанным Центральным банком РФ в соответствии с решением Совета директоров Банка России от 29.06.2012.

Основными участниками платежной системы Банка России являются:

- 1) операторы по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств) (ст. 11);
- 2) профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также юридические лица, являющиеся участниками организованных торгов и (или) участниками клиринга в соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности»;
- 3) страховые организации, осуществляющие обязательное страхование гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 4) органы Федерального казначейства;
- 5) организации федеральной почтовой связи.

Не рассматривая детально правовой статус указанных и иных участников платежной системы (ст. 21), отметим, что участниками платежной системы могут являться и международные финансовые организации, иностранные центральные (национальные) банки, иностранные банки.

Обслуживание участников Банк России осуществляет при соблюдении этими организациями критериев участия



Доля безналичных расчетов в розничном сегменте может составить к 2020-2025 гг. 27-45% рынка платежей

в платежной системе Банка России в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации. Отношения между прямыми и косвенными участниками платежной системы регулируются правилами платежной системы и заключенными договорами банковского счета. Перевод денежных средств в рамках платежной системы Банк России осуществляет через структурные подразделения центрального аппарата Банка России, Центрального хранилища Банка России и расчетной сети Банка России. Перевод денежных средств по банковским счетам участников платежной системы Банк России осуществляет в соответствии с Федеральным законом от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Положением от 19.06.2012 № 383-П и нормативными актами Банка России в качестве оператора услуг платежной инфраструктуры в платежной системе и оператора по переводу денежных средств.

Банк России устанавливает отдельные положения, необходимые для обеспечения функционирования платежной системы Банка России, в том числе критерии участия, приостановления и прекращения участия в платежной системе Банка России, применяемые формы безналичных расчетов и порядок осуществления перевода денежных средств в рамках платежной системы Банка России, порядок осуществления платежного клиринга и расчета, временной регламент функционирования платежной системы Банка России. Важно отметить, что отдельные положения закона (например, в части распоряжений в электронном виде) вступят в силу с 01.07.2013.

В связи с принятием закона Банк России приобрел две новые функции: надзор и наблюдение в национальной платежной системе. При этом деятельность Банка России по надзору в НПС направлена на осуществление

Функция	Кредитная организация	Некредитная организация
Оператор платежной системы	Да	Да
Оператор по переводу денежных средств	Да	Нет
Оператор услуг платежной инфраструктуры — расчетный центр	Да	Нет
Оператор услуг платежной инфраструктуры — операционный центр	Да	Да
Оператор услуг платежной инфраструктуры — платежный клиринговый центр	Да	Да
Банковский платежный агент	Нет	Да

постоянного контроля за соблюдением поднадзорными организациями требований законодательства о национальной платежной системе и нормативных актов Банка России. Деятельность Банка России по наблюдению будет нацелена на развитие национальной платежной системы посредством стимулирования к совершенствованию своей деятельности субъектами системы.

Правила платежной системы являются договором и могут быть составлены как в виде единого документа, так и в нескольких взаимосвязанных документах. Пункт 22 ст. 3 Закона о платежной системе под правилами понимает «документ (документы), содержащий (содержащие) условия участия в платежной системе, осуществления перевода денежных средств, оказания услуг платежной инфраструктуры и иные условия, определяемые оператором платежной системы в соответствии с настоящим Федеральным законом».

Вышеуказанными законодательными актами не устанавливаются правила функционирования платежных систем России и ответственность участников. Правила осуществления операций в различных платежных системах определяются нормативными актами Банка России. Ответственность участников расчетов регулируется договорами между участниками и операторами платежных систем.

Участниками платежной системы являются организации, присоединившиеся к правилам платежной системы в целях оказания услуг по переводу денежных средств. Операторами системы являются Банк России, Внешэкономбанк*, кредитная организация**, а также «организация, не являющаяся кредитной организацией и созданная в соответствии с законодательством Российской Федерации» (п. 1 ст. 15 Закона о платежной системе).

*Внешэкономбанк осуществляет деятельность оператора в соответствии с Законом о платежной системе и Федеральным законом от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития».

**Кредитные организации осуществляют деятельность операторов в соответствии с Законом о платежной системе, Федеральным законом «О банках и банковской деятельности» и актами Банка России.

***В пакет документов входят: регистрационное заявление; решение органа управления кредитной организации об организации платежной системы; бизнес-план развития платежной системы на ближайшие два календарных года с указанием целей и планируемых результатов организации платежной системы, включая анализ рыночных и инфраструктурных факторов; правила платежной системы; перечень операторов услуг платежной инфраструктуры, которые будут привлекаться для оказания услуг платежной инфраструктуры в платежной системе (п. 7-8 ст. 15 Закона о платежной системе).

Процедура привлечения к участию операторов платежной системы различна. К примеру, Банк России осуществляет деятельность оператора в силу своего статуса. Для кредитной организации необходимо подать пакет документов*** в Банк России для принятия решения о наделении организации статусом оператора. Следует отметить, что с 01.07.2012 все операторы платежных систем подлежат обязательной регистрации Банком России в реестре операторов платежных систем.

Функционал кредитных и некредитных организаций в платежной системе различен. Схематично он представлен в таблице.

Правила платежной системы являются основополагающим документом, необходимым при регистрации оператора платежной системы. В соответствии с требованиями Закона «О национальной платежной системе» Правила платежной системы должны определять:

- критерии участия, приостановления и прекращения участия в платежной системе;
- порядок взаимодействия между оператором платежной системы, участниками платежной системы и операторами услуг платежной инфраструктуры;
- применяемые формы безналичных расчетов;
- порядок осуществления перевода денежных средств в рамках платежной системы, включая моменты наступления его безотзывности, безусловности и окончательности;
- перечень платежных систем, с которыми осуществляется взаимодействие, и порядок такого взаимодействия;
- ответственность за несоблюдение правил платежной системы и иные положения (ст. 20 Закона о платежной системе).

В правилах платежной системы должно быть указано ее наименование с обязательным указанием слов «платежная система». Использование наименования лицами, не зарегистрированными в реестре операторов платежных систем, не допускается.

С 01.07.2012 вступило в силу Положение Банка России от 31.05.2012 № 379-П «О бесперебойности функционирования платежных систем и анализе рисков в платежных системах». В соответствии с этим положением безопасность платежных систем обеспечивается за счет достижения, подтверждения и поддержания приемлемого уровня рисков. Положение определяет общие требования к процессу управления рисками, к процедурам взаимодействия и информационного обмена между участниками платежной системы.

Закон вводит понятия значимой и социально значимой платежной системы.

Значимой платежная система признается в случае ее соответствия хотя бы одному из критериев:

- 1) осуществления в рамках платежной системы в течение трех календарных месяцев подряд переводов денежных средств с общим объемом на сумму и отдельными переводами денежных средств на сумму не менее значений, установленных Банком России;
- 2) осуществления в рамках платежной системы Банком России переводов денежных средств при рефинансировании кредитных организаций и осуществлении операций на открытом рынке;
- 3) осуществления в рамках платежной системы переводов денежных средств по сделкам, совершенным на организованных торгах.

Требования к финансовой устойчивости значимой платежной системы детализированы в Указании Банка России от 19.06.2012 № 2836-У «Об устанавливаемых Банком России требованиях к значимой платежной системе», вступившем в силу с 09.07.2012.

Социально значимой признается платежная система в случае ее соответствия хотя бы одному из критериев:

- 1) осуществления в рамках платежной системы в течение 3 календарных месяцев подряд переводов денежных средств с общим объемом на сумму не менее значений, установленных Банком России, и более половины этих переводов денежных средств на сумму не более значения, установленного Банком России;
- 2) осуществления в течение календарного года в рамках платежной системы переводов денежных средств с использованием платежных карт в количестве не менее значения, установленного Банком России;
- 3) осуществления в течение календарного года в рамках платежной системы переводов денежных средств без открытия банковского счета в количестве не менее значения, установленного Банком России;
- 4) осуществления в течение календарного года в рамках платежной системы переводов денежных средств клиентов — физических лиц по их банковским счетам (за исключением переводов денежных средств с использованием платежных карт) в количестве не менее значения, установленного Банком России.

Банк России признает платежную систему значимой либо социально значимой на основании письменного заявления оператора платежной системы с приложением документов, подтверждающих соответствие платежной системы установленным критериям значимости при регистрации Банком России оператора платежной системы, или при осуществлении Банком России надзора и наблюдения в национальной платежной системе. Признание платежной системы значимой либо социально значимой влечет за собой необходимость соблюдения специально установленных Банком России требований.

В настоящее время ключевой частью финансовой инфраструктуры рыночной экономики стали платежные системы. По мнению экспертов стратегически доля безналичных расчетов в розничном сегменте будет расти и может составить к 2020-2025 гг. 27-45% рынка платежей. Рынок платежных карт также будет только увеличиваться.

Выводы

1. Принятие в 2011-2012 гг. законодательства о национальной платежной системе обусловило реализацию долгосрочных планов по повышению степени вовлеченности российской экономики в мировую экономическую систему.
2. Современное состояние правового регулирования платежной системы Российской Федерации отражает происходящие глубокие изменения в оценке значимости платежных систем для развития национальной и мировой экономик.
3. Дальнейшее совершенствование правового регулирования платежных систем (в том числе межбанковских, платежных систем банковских карт) будет направлено на становление систем в качестве связующего звена между субъектами экономической деятельности, способствующих эффективному проведению денеж-

но-кредитной политики, поддержке общественного доверия к национальной валюте как средству платежа и обеспечению устойчивости банковского сектора.

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 27. Ст. 3872.
2. Часть первая Гражданского кодекса РФ от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301; Часть вторая ГК РФ от 26.01.1996 № 14-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 5. Ст. 410.
3. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790; 2003. № 2. Ст. 157; № 52. Ст. 5032; 2011. № 7. Ст. 907; № 27. Ст. 3873; № 43. Ст. 5973; № 48. Ст. 6728.
4. В ред. Федеральных законов от 03.02.1996 № 17-ФЗ, от 31.07.1998 № 151-ФЗ, от 05.07.1999 № 126-ФЗ, от 30.06.2003 № 86-ФЗ с изменениями, внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 23.02.1999 № 4-П.
5. Федеральный закон от 27.06.2011 № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 27. Ст. 3873.
6. Положение Банка России от 19.06.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств». Зарегистрировано Министром юстиции Российской Федерации 22.06.2012 № 24667 // Вестник Банка России. 2012. № 34.
7. Положение Банка России от 29.06.2012 № 384-П «О платежной системе Банка России». Зарегистрировано в Минюсте России 04.07.2012 № 24797.
8. Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» // Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357. Применяется с учетом внесения более 50 изменений и дополнений.
9. Денежные расчеты: грядет новое правовое регулирование // Экономика и жизнь. 2011. № 3.
10. Платежные и расчетные системы // Национальная платежная система и роль Банка России в ее развитии. Сборник докладов / Центральный банк Российской Федерации. М., 2012.
11. Платежные, клиринговые и расчетные системы в России // Красная книга Банка международных расчетов / Центральный банк Российской Федерации. М., 2011. Вып. 29.
12. Правовые новости. Специальный выпуск. Национальная платежная система: обзор изменений правового регулирования с 1 июля 2012 года // Консультант Плюс. — www.base.consultant.ru.
13. Чугунова Т.Н. Новое законодательство — ключевой фактор модернизации национальной платежной системы // Деньги и кредит. 2011. № 8.
14. Электронный рубль становится национальной валютой // Российская газета. 2011. 29 июня.

Payment card market in Russia: tendencies and prospects for development

A.S. Filimonova, People's Friendship University of Russia

Russia's financial market infrastructures have evolved rapidly in response to economic growth, technical innovation and regulatory initiatives. The development of the country's payment system requires a sound legal framework. The paper provides detailed overview of national payment system's legal framework and organizational governance in the Russian Federation. In conclusion key points and legal framework development forecasts are underlying.

Key Words: national payment system, legal framework, payment system operating regulations

Corresponding address: annet_filimonova@mail.ru