



Ларшина Екатерина Михайловна

Larshina Ekaterina Mikhailovna

аспирант кафедры финансового, банковского
и таможенного права, Саратовская
государственная юридическая академия, ведущий
юрисконсульт Юридического управления
Среднерусского банка, ПАО Сбербанк
**Leading legal adviser of the bank's interests
protection department in the field of corporate
business and interaction with government agencies
Legal Department of Srednerussky Bank public joint
stock company, Sberbank**
E-mail: emvetrintseva@sberbank.ru

УДК 347.734

**НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОПЕРАТОРОВ ПО ПЕРЕВОДУ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ
В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ
SOME PROBLEMS OF ACTIVITY MONEY TRANSFER
OPERATORS IN THE NATIONAL PAYMENT SYSTEM OF RUSSIA**

Ключевые слова: оператор по переводу денежных средств, Банк России, кредитная организация, конкуренция, национальная платежная система.

Keywords: money transfer operator, Bank of Russia, credit institution, competition, national payment system.

В настоящее время формируется механизм правового регулирования национальной платежной системы, одним из важных субъектов которой являются операторы по переводу денежных средств. Ими являются: Банк России, государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», кредитные организации, имеющие право на осуществление переводов денежных средств. В их деятельности обнаруживаются некоторые проблемы, влияющие на состояние банковской сферы и конкуренцию на финансовом рынке. Цель: проанализировать проблемы, возникающие в деятельности операторов по переводу денежных средств в национальной платежной системе России и предложить варианты их эффективного решения. Методологическая основа: используются анализ, синтез, системный, сравнительно-правовой, формально-юридический методы. Результаты: на основании анализа действующего законодательства и судебной практики сформированы варианты решения проблем, возникающих в деятельности кредитных организаций

как операторов по переводу денежных средств. Выводы: в сфере деятельности кредитных организаций наблюдается отсутствие конкуренции. Думается, что для решения данной проблемы необходимо расширение доступа кредитных организаций к привлечению бюджетных средств на банковские депозиты. Целесообразным представляется устранение условия о нахождении кредитной организации под прямым или косвенным контролем Центрального банка РФ для привлечения таких денежных средств посредством внесения изменений в подп. «в» п. 2 Правил размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах.

Currently, a mechanism of legal regulation of the national payment system is being formed, one of the important subjects of which are money transfer operators. They are the Bank of Russia, the state development corporation «ВЭБ.РФ», credit institutions that have the right to make money transfers. Some problems affecting the state of the banking sector and competition in the financial market are found in their activities. Objective: to analyze the problems arising in the activities of money transfer operators in the national payment system of Russia and offer options for their effective solutions. Methodology: in the research are used analysis, synthesis, system method, comparative legal method, formal legal method. Results: based on the analysis of the current legislation and judicial practice, solutions to the problems arising in the activities of credit institutions as operators of money transfer have been formed. Conclusions: there is a lack of competition in the sphere of activity of credit institutions. To solve this problem, it is necessary to expand access of credit institutions to attract budget funds for bank deposits. It is expedient to cancel a condition that the credit institution shall be under direct or indirect control of the Central Bank of the Russian Federation for attraction of such means by modification of the subparagraph « b » of paragraph 2 of the Rules for placing Federal budget funds on Bank deposits.

В настоящее время в России активно формируется механизм правового регулирования функционирования национальной платежной системы (далее – НПС). Его основой выступает Федеральный закон от 27.06.2011 №161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Федеральный закон №161-ФЗ) [1].

Существуют различные классификации субъектов национальной платежной системы. Так, по мнению Ю.В. Суродеева необходимо разграничивать субъекты национальной платежной системы на субъектов и участников платежных систем, непосредственно обслуживающих платежный оборот, и организации платежной инфраструктуры [2, с. 12]. М.К. Белобабченко отмечает, что

участники национальной платежной системы образуют три уровня взаимоотношений: отношения внутри отдельно образованной платежной системы; отношения между отдельными платежными системами; отношения между платежными системами и Банком России [3, с. 60].

Законодатель определяет и перечисляет в самом понятии «национальная платежная система» всех ее субъектов (ст. 3 Федерального закона №161-ФЗ), к числу которых относятся, помимо прочих, операторы по переводу денежных средств. Данная категория субъектов является одной из наиболее значимых в НПС в силу реализации полномочий по осуществлению переводов денежных средств.

К организациям, имеющим полномочия на осуществление деятельности в качестве оператора по переводу денежных средств, помимо кредитных организаций с правом на осуществление перевода денежных средств и государственной корпорации развития «ВЭБ.РФ», относится Банк России. Он осуществляет данную деятельность на основании гл. 8 Федерального закона от 10.07.2002 №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон №86-ФЗ) [4].

Банк России осуществляет переводы денежных средств по счетам участников платежной системы, а также клиентов Банка России, которые не являются участниками платежной системы посредством предоставления им операционных услуг, услуг платежного клиринга и расчетных услуг.

Осуществление перевода денежных средств участников платежной системы происходит путем использования Банком России сервиса срочного перевода, сервиса быстрых платежей, сервиса несрочного перевода.

Переводы осуществляются в валюте Российской Федерации. Для целей перевода денежных средств участники платежной системы Банка России подразделяются на прямых и косвенных. Переводы осуществляются только при наличии у клиента счета в Банке России. Исключением являются косвенные участники. Для них переводы осуществляются за счет денежных средств, которые находятся на корреспондентском счете прямого участника,

открытом в Банке России (косвенный участник в данном случае является клиентом такого прямого участника).

По результатам годового отчета Банка России за 2018 год через системно значимую платежную систему Банка России совершено 1,6 млрд переводов денежных средств на общую сумму 1715,1 трлн руб. [5, с. 67].

Примечательно, что механизм привлечения к ответственности Банка России за неправомерное осуществление или неосуществление перевода денежных средств отсутствует. В соответствии со ст. 50 Федерального закона №86-ФЗ Банк России несет ответственность в порядке, который установлен федеральными законами. Данный оператор по переводу денежных средств может быть привлечен к административной ответственности при нарушении прав и законных интересов субъектов или же, например, неисполнении содержащегося в исполнительном документе требования о взыскании денежных средств. Однако достаточно сложно найти судебную практику, свидетельствующую о привлечении Банка России в качестве оператора по переводу денежных средств к административной ответственности. Существует прямо противоположное дело: по заявлению судебного пристава-исполнителя о привлечении Банка России к административной ответственности за отказ в исполнении требований исполнительного документа по взысканию с ОАО «Смоленский банк» денежных средств Арбитражный суд г. Москвы и, впоследствии, Девятый арбитражный апелляционный суд вынесли решение [6] и постановление [7] в пользу Банка России. Судебный пристав-исполнитель считал, что при отказе в исполнении требований исполнительного документа Банк России возможно привлечь к ответственности в соответствии с ч. 2 ст. 17.14 КоАП РФ [8] (так, неисполнение банком или иной кредитной организацией требования исполнительного документа о взыскании денежных средств с должника влечет наложение административного штрафа на банк или иную кредитную организацию). Однако в связи с обстоятельствами, которые, в соответствии с законодательством, не позволяли Банку России произвести в данном конкретном случае взыскание денежных средств со счетов ОАО «Смоленский банк» суды посчитали, что в материалах дела отсутствуют доказательства, которые бы

подтверждали наличие в действиях Банка России состава вменяемого ему административного правонарушения.

Сложность механизма привлечения Банка России к ответственности тесно связана с принципом его независимости. А.Г. Братко утверждает, что независимость Центрального банка РФ является ключевым принципом его деятельности и проявляется в том, что он выступает в качестве особого института, обладая исключительным правом организации денежного обращения [9].

Деятельность Банка России контролируется Счетной палатой, однако проверка осуществления им полномочий в качестве оператора по переводу денежных средств данным органом не проводилась.

Примечательно, что в некоторых зарубежных странах Центральные банки выполняют функции, похожие на полномочия Банка России как оператора по переводу денежных средств. Так, например, в Великобритании Центральный банк выступает в качестве расчетного агента для платежных систем. При осуществлении переводов денежных средств между организациями и их клиентами через платежную систему создается определенный риск, который нивелирует посредник, известный как расчетный агент, деятельность которого используется для окончательного расчета средств между поставщиками. Банки имеют счета в Центральном банке, используемые для расчета денег, перемещаемых между ними. Центральный банк предоставляет данные счета в целях поддержания финансовой стабильности экономической системы страны. Банк Англии работает в режиме реального времени по валовым расчетам (RTGS) – инфраструктуре, которая ведет счета для банков и других учреждений. Остатки на данных счетах могут использоваться для перемещения денег в режиме реального времени между владельцами счетов, что обеспечивает регулирование без рисков. Центральный банк Великобритании также работает с CHAPS (The Clearing House Automated System) – системой клиринговых расчетов. Она обеспечивает эффективные безналичные расчеты и безотзывные платежи. Существует около 30 тысяч прямых участников и несколько тысяч косвенных участников, производящих платежи CHAPS через одного из прямых участников [10].

Правомочия на выполнение деятельности в качестве оператора по переводу денежных средств также имеют кредитные организации с правом на осуществление перевода денежных средств. В 2018 году операции, которые были осуществлены кредитными организациями по распоряжениям своих клиентов, а также в части собственных операций, выросли на 13,4% по объему. Так, было осуществлено 35,8 млрд платежей на сумму 757,4 трлн рублей [5, с. 68].

В настоящее время актуальным является вопрос развития конкуренции кредитных организаций на финансовом рынке. По результатам совместного аналитического доклада Федеральной антимонопольной службы и Банка России «Конкуренция на финансовом рынке» было констатировано, что подавляющее большинство сегментов российского финансового рынка представляет собой монополию или же олигополию с конкурентным окружением, а также характеризуется недостаточным уровнем развития конкуренции.

Одним из аспектов, создающих затруднения для развития конкуренции в банковской сфере является превалирование деятельности Центрального банка в части привлечения бюджетных средств. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 155 Бюджетного кодекса Российской Федерации [11], Банк России обслуживает практически все счета бюджетов, за исключением счетов, предназначенных для выдачи и зачисления наличных денежных средств организациям, лицевые счета которым открыты в органах Федерального казначейства, финансовых органах субъектов РФ и муниципальных образований. Данные счета обслуживают кредитные организации. Для осуществления деятельности с бюджетными средствами кредитные организации должны соответствовать определенным требованиям, регламентированным, например, Правилами размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах [12]. В число данных требований входит, кроме прочего, нахождение под прямым или косвенным контролем Центрального банка Российской Федерации.

Широкое влияние Центрального банка на кредитные организации как на операторов по переводу денежных средств не всегда имеет положительный эффект. Так, например, в 2016 году

Центральный банк Нигерии приостановил деятельность всех операторов денежных переводов в Нигерии за исключением Money Gram, Western Union, Ria Money Transfer. Это было сделано по причине наличия большого количества нелегализованных поставщиков услуг по переводу денежных средств. Однако данная мера оказалась слишком суровой и повлекла протесты. Поставщики услуг денежных переводов обвинили Центральный банк Нигерии в препятствии развитию конкуренции в данной сфере, утверждая, что условия для работы международных служб денежных переводов слишком жесткие [13].

Примечательно, что Министерство финансов Российской Федерации, предлагая условия участия кредитных организаций в привлечении бюджетных средств на банковские депозиты, только усугубляет конкурентное положение кредитных организаций в России. Так, данный федеральный орган исполнительной власти предлагает допускать до привлечения бюджетных средств только кредитные организации с государственным участием в капитале, однако, по оценке Банка России, данное условие не будет способствовать развитию конкуренции, создаст еще большие преимущества кредитным организациям с государственным участием в капитале. В результате снизится количество потенциальных участников данного сегмента рынка с двадцати организаций (по состоянию на 1 ноября 2018 г.) до тринадцати [14].

Представляется важным, что для развития конкуренции в банковском секторе и совершенствования системы допуска кредитных организаций к привлечению бюджетных средств на банковские депозиты необходимо при решении вопроса о таком допуске руководствоваться требованиями нормативно-правовых актов о наличии у банка универсальной лицензии, собственных средств капитала в определенном размере, кредитного рейтинга не ниже определенного уровня, отсутствия просроченной задолженности по банковским депозитам, ранее размещенным в кредитной организации за счет средств федерального бюджета и участия кредитной организации в системе обязательного страхования вкладов в банках Российской Федерации, а не влиянием и степенью контроля Центрального банка за данной кредитной организацией.

Таким образом, операторами по переводу денежных средств выступают Банк России, государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» и кредитные организации, которые имеют право на осуществление перевода денежных средств. Множество операций по переводу денежных средств, особенно связанных с бюджетными ассигнованиями, осуществляется Банком России, контроль за деятельностью которого, в силу особого финансово-правового статуса, осуществляется не столь пристально, как за кредитными организациями. В настоящее время в сфере деятельности кредитных организаций наблюдается отсутствие конкуренции. Для решения данной проблемы представляется необходимым расширение доступа кредитных организаций к привлечению бюджетных средств на банковские депозиты. Думается, что целесообразным является устранение условия о нахождении кредитной организации под прямым или косвенным контролем Центрального банка РФ для привлечения таких денежных средств посредством внесения изменений в подп. «в» п. 2 Правил размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах. Данный пункт представляется возможным изложить в следующей редакции: «...соответствие одному из следующих требований: наличие у кредитной организации собственных средств (капитала) в размере не менее 100 млрд рублей и нахождение под контролем Российской Федерации».

* * *

1. О национальной платежной системе: Федер. закон Рос. Федерации от 27.06.2011 №161-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 14.06.2019; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22.06.2011 // Рос. газ. 2011. 30 июня; Парламент. газ. 2011. 1–7 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. №27. Ст. 3872.

2. Суродеев Ю.В. Финансово-правовое регулирование национальной платежной системы Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 191 с.

3. Белобабченко М.К. Взаимодействие участников платежной системы: вопросы формирования гарантийного фонда // Журнал российского права. 2014. №10. С. 59–65.

4. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федер. закон Рос. Федерации от 10.07.2002 №86-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр.

Рос. Федерации 27.07.2002 // Рос. газ. 2002. 13 июля; Парламент. газ. 2002. 13 июля; Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №28. Ст. 2790.

5. Годовой отчет Банка России за 2018 год. М.: АО «АЭИ «ПРАЙМ». 2019. 393 с.

6. Решение Арбитражного суда г. Москвы от 18.06.2014 по делу №А40-72639/2014 // СПС Консультант Плюс.

7. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 2.09.2014 №09АП-33534/2014 по делу №А40-72639/2014 // СПС Консультант Плюс.

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20 декабря 2001 года.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 декабря 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. №1, ст. 1; Рос. Газ. 2001. 31 декабря.

9. Братко А. Г. Банковское право России в 2 ч. Часть 1: учебник для бакалавриата и магистратуры. М.: Издательство Юрайт, 2018. 288 с.

10. Bank of England. Payment and settlement // Официальный сайт Центрального банка Англии. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/payment-and-settlement> (дата обращения: 9.09.2020).

11. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 №145-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 17.07.ля 1998 года.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 17 июля 1998 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. №31, ст. 3823; Рос. Газ. 1998. 12 августа.

12. Постановление Правительства РФ от 24.12.2011 №1121 «О порядке размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах» (вместе с «Правилами размещения средств федерального бюджета на банковских депозитах») // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. №1. Ст. 161.

13. Nigeria: Regulating The International Money Transfer Business In Nigeria//Mondaq: connecting knowledge and people. URL: <http://www.mondaq.com/Nigeria/x/547844/Financial+Services/Regulating+The+International+Money+Transfer+Business+In+Nigeria> (дата обращения: 22.09.2019).

14. Центральный банк Российской Федерации не поддержал идею Минфина допускать до бюджетных средств только банки с государственным участием//Информационное агентство «Тасс». URL: <https://news.rambler.ru/other/41879480-tsb-ne-podderzhal-ideyu-minfina-dopuskat-do-byudzhetnyh-sredstv-tolko-banki-s-gosuchastiem/?updated> (дата обращения: 22.09.2019).