

ОТЗЫВ

**официального оппонента на диссертацию
на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
Ларионовой Елизаветы Сергеевны
на тему: «Финансово-правовой механизм надлежащего
функционирования платежных систем»
по специальности 5.1.2 «Публично-правовые
(государственно-правовые) науки»**

Необходимость поддержания финансового суверенитета России и одновременного создания условий для самостоятельного развития национальной платежной инфраструктуры с учетом цифровизации экономики страны как ключевая задача публичного управления обозначена на самом высоком уровне. Так, Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400, в качестве приоритетной задачи в сфере обеспечения экономической безопасности России определяет, в частности, развитие национальной платежной инфраструктуры. Аналогичные положения предусмотрены и Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 № 4355-р, в которой указано на значительное влияние цифровизации на развитие ключевых элементов национальной платежной инфраструктуры – платежные системы (в частности, на платежную систему «Мир» и платежную систему Банка России).

Обозначенные стратегические направления развития денежной системы России предопределяют высокий интерес к научно-теоретическому изучению вопросов о формировании надежной и эффективной системы публично-правового регулирования организации денежного обращения. Результаты таких исследований представляют особую важность для развития науки

финансового права, предмет и ключевые задачи которого развиваются вместе с изменением аспектов финансовой деятельности государства.

Цифровизация финансовой сферы в значительной степени влияет на предмет финансового права, поскольку широкое распространение финансовых технологий влечет за собой появление новых субъектов финансовых отношений и способов осуществления финансовой деятельности. Не исключением является и сфера осуществления расчетов, которая опосредует все существующие в стране экономические отношения. Платежная инфраструктура современных государств, экономика которых видоизменяется в связи с внедрением финансовых технологий, претерпевает значительные изменения, нуждающиеся в научно-теоретическом осмыслении для своевременного предупреждения рисков нарушения стабильности денежной системы и прав потребителей платежных услуг. В этой связи научно-исследовательские работы, посвященные вопросам финансово-правового регулирования национальной платежной инфраструктуры в условиях цифровизации, являются актуальными с точки зрения достижения стратегических ориентиров развития российского государства. С учетом изложенного, рассматриваемую работу безусловно возможно признать *актуальной*.

Е.С. Ларионовой рассматриваются актуальные проблемы функционирования платежных систем в современных условиях, связанные с обеспечением информационной защищенности платежной информации, составляющей банковскую тайну и персональные данные (с. 58), с появлением небанковских поставщиков платежных услуг, привлечение которых к работе платежных систем составляет их конкурентное преимущество (с. 103), с применением при совершении денежных переводов финансовых технологий, поставщиками которых являются лица, не являющиеся субъектами или участниками платежных систем (с. 113). Представленные вопросы, в значительной степени связанные с цифровизацией экономики, влияют на

финансово-правовой механизм функционирования платежных систем, в том числе, на его цель и состав правовых средств, используемых для осуществления эффективного правового воздействия.

Весьма амбициозная *цель* диссертационного исследования предопределена актуальностью изучаемых вопросов. В то же время в формулировке цели диссертационного исследования сразу же упоминается и авторская характеристика работы платежных систем – *надлежащее функционирование*. С одной стороны, использование термина «надлежащее» не вызывает сомнений, поскольку все мы привыкли применять его при описании такого состояния или положения дел, которое воспринимается нами как *правильное, учитывающее соответствующие интересы или требования*. С другой стороны, применительно к работе платежных систем такая характеристика ранее не применялась, и в целом в юридической науке не часто можно встретить описание правовых явлений, процессов с точки зрения их «надлежащей» работы. Видимо поэтому здесь присутствует некоторая неопределенность, что связано с оценочным характером используемого Ларионовой Е.С. критерия для описания целевого состояния работы платежных систем, на достижение которого должен быть направлен финансово-правовой механизм их функционирования.

Как представляется, автор диссертационного исследования осознавала, что использование оценочной характеристики применительно к объекту научной работы, может повлечь разнообразные варианты понимания ее содержания. Не случайно в первой главе диссертации Е.С. Ларионова приводит аргументы того, по какой причине ею выбрана именно такая формулировка – «надлежащее функционирование». В частности, ею проанализированы характеристики, которые даются к работе платежных систем в литературе и законодательстве (надлежащая, стабильная, бесперебойная, безопасная, эффективная) (с. 50 – 60), а также

систематизированы подходы судебной практики к описанию требуемого состояния работы платежных систем (с. 66 – 74).

Проведенный анализ показывает всё многообразие характеристик, которые способствуют интересам государства и потребителей в рамках платежных систем. Учитывая, что одним из предназначений научного исследования является синтез и оптимизация знаний, полагаем допустимым использование обобщающей характеристики «надлежащее функционирование» применительно к работе платежных систем. При этом несомненным достижением Е.С. Ларионовой является не только введение нового понятия применительно к работе платежных систем, но также установление его содержания и перечня характеристик надлежащего функционирования (положения № 3 и № 4, выносимые на защиту).

Достижению цели исследования способствуют используемые автором диссертации методы научного познания. *Методологическая основа* исследования представлена такими методами, как: системный, логический, сравнительно-правовой, методы классификации, синтеза, анализа, сравнения, правового моделирования. Учитывая уже накопленный к настоящему времени опыт функционирования национальной платежной системы и регулирования других платежных систем, диссертант мог бы уделить определенное внимание и историко-правовому методу, что позволило бы проследить эволюцию финансово-правового регулирования платежных систем и на основе полученных результатов дополнить выводы работы умозаключениями, связанными с тенденциями развития финансово-правового регулирования, усилить аргументацию, используемую для обоснования установленной автором системы правовых средств, составляющих финансово-правовой механизм в рассматриваемой сфере.

Следует отметить *теоретическую и эмпирическую основы* диссертационной работы Е.С. Ларионовой. В частности, автором проведен подробный анализ сформулированных правовой наукой подходов:

- к определению понятий «правовой механизм», «механизм правового регулирования», «финансово-правовой механизм», а также перечню составляющих правовой механизм правовых средств на основе работ С.С. Алексеева, Н.Г. Александрова, В.М. Сырых, Б.И. Пугинского, О.Н. Горбуновой, Н.И. Химичевой, Е.В. Овчаровой, М.Н. Кобзарь-Фроловой, И.И. Кучерова и др.;

- к структуре и составу принципов, применяемых в национальной платежной системе и в сфере работы платежных систем в целом, на основе работ Ю.А. Крохиной, М.М. Прошунина, Е.Л. Васяниной, А.Г. Гузнова, Е.Г. Хоменко, А.А. Ситника и др.;

- к описанию роли финансово-правовой ответственности в обеспечении финансового суверенитета России на основе работ Е.Н. Горловой, Е.С. Матьяновой (Губенко), В.Е. Понаморенко и др.

В диссертационной работе сформулированы предложения, касающиеся характеристик надлежащего функционирования платежных систем, совершенствования наблюдения в национальной платежной системе и института финансово-правовой ответственности операторов платежных систем, в том числе подготовленные на основе проведенного автором анализа судебной практики.

Широкий состав научно-теоретической литературы и практико-ориентированных материалов по работе платежных систем, изученный Е.С. Ларионовой, несомненно, стал основой для получения *достоверных и обоснованных результатов диссертационного исследования*. Об этом свидетельствуют последовательность и логика изложения материала, а также выбор структуры исследования, позволившей раскрыть содержание финансово-правового механизма функционирования платежных систем и определить правовые средства, необходимые для поддержания надлежащей работы платежных систем, в том числе, в условиях цифровизации.

В *первой главе* диссертации автором рассмотрены вопросы финансово-правового регулирования платежных систем посредством установления правовых средств, применяемых для осуществления правового воздействия на субъектов и участников платежных систем в целях достижения их надлежащего функционирования. В результате определена цель финансово-правового регулирования общественных отношений, возникающих в рамках работы платежных систем, направленная на достижение надлежащего функционирования платежных систем посредством установления публично-правовой модели должного поведения субъектов и участников платежных систем (с. 44 – 45).

Во *второй главе* автором рассмотрены финансово-правовые средства обеспечения надлежащего функционирования платежных систем, занимающие особое место в структуре их финансово-правового механизма. В качестве таких правовых средств автором определены принципы регулирования платежных систем и базовые требования к их деятельности, которые в совокупности определяют основополагающие приоритеты регулирования платежных систем и ключевые правила их работы. Важное значение имеют определенные автором правовые средства, необходимые для поддержания надлежащего функционирования платежных систем в условиях цифровизации: принцип учета цифровизации платежной сферы (с. 101) и требования к информационным технологиям, применяемым для предоставления современных цифровых способов совершения переводов и защиты платежной информации (с. 111)

В *третьей главе* диссертации предложены способы использования принципов регулирования платежных систем и базовых требований к их деятельности для совершенствования финансово-правового механизма работы платежных систем. В частности, обосновывается, что полнота реализации субъектами платежных систем, а также Банком России принципов регулирования платежных систем должна анализироваться в рамках оценки

национальной платежной системе, для чего автором сформулированы вопросы для анкетирования операторов платежных систем о состоянии их правового регулирования в России (с. 131 – 134). Кроме того, обоснованно предлагается охватить надзором деятельность операторов платежных системы и поставщиков финансовых технологий, которые привлечены оператором и участниками платежной системы к ее работе в связи с цифровизацией платежной сферы (с. 151). Уточнение предмета надзора в национальной платежной системе является важным выводом для оценки влияния цифровизации на предмет финансового права.

Достойная теоретическая, эмпирическая и методологическая основы исследования позволили соискателю получить не только обоснованные и достоверные, но и *обладающие новизной для науки финансового права* выводы. Так, внимания заслуживают авторские определения понятий «финансово-правовой механизм функционирования платежных систем» (положение № 1, выносимое на защиту) и «надлежащее функционирование платежных систем» (положение № 3, выносимое на защиту), которые впервые сформулированы и проанализированы в науке финансового права. Кроме того, в диссертационном исследовании выявлена цель финансово-правового механизма функционирования платежных систем (с. 44), определены этапы его реализации (с. 45) и структура его элементов (положение № 2, выносимое на защиту). Особую значимость представляют сформулированные автором принципы регулирования платежных систем (положение № 5, выносимое на защиту), комплексное рассмотрение и систематизация которых обеспечивают подходы к научно-теоретическому изучению финансово-правового регулирования платежных систем в современных условиях.

Наряду с этим, диссертационная работа Е.С. Ларионовой не лишена некоторых недостатков.

1. В диссертационном исследовании представлено универсальное описание финансово-правового механизма функционирования платежных

систем, позволяющее применить его к работе любой платежной системы в России (с. 12, 34). Одновременно автором отмечается, что отдельные платежные системы предоставляют критически важные услуги, то есть их надлежащее функционирование имеет стабилизирующее значение для работы отдельного сектора экономики (например, платежные системы, обеспечивающие завершение расчетов по результатам организованных торгов, или платежные системы, в рамках которых выпускаются платежные карты для их использования физическими лицами, в частности, платежная система «Мир») (с. 21, 91 – 92). Однако в работе не нашел отражение вопрос о том, требуют ли такие специализированные платежные системы особых финансово-правовых средств для поддержания их надлежащего функционирования. Хотя анализ законодательства Российской Федерации подтверждает, что для таких платежных систем предусмотрены специальные нормы, создающие особые гарантии их надежной работы (например, специальные требования к отчетности¹, специальный порядок согласования документов с Банком России²). В связи с этим очевидно, что финансово-правовой механизм функционирования платежных систем должен предусматривать в составе публично-правовых средств специальную группу правовых средств, необходимых для обеспечения надлежащего

¹ См.: Указанием Банка России от 27 июня 2023 года № 6470-У «О формах, методиках составления, порядке и сроках представления отчетности оператора платежной системы, оператора услуг платежной инфраструктуры, оператора по переводу денежных средств в Центральный банк Российской Федерации» предусмотрена отчетность по форме 0403204 «Сведения по платежным системам операторов платежных систем, в рамках которых осуществляется перевод денежных средств по сделкам, совершенным на организованных торгах», обязанность по представлению которой в Банк России несет только Платежная система НРД как единственная специализированная российская платежная система, функционирование которой обеспечивает завершение расчетов по результатам организованных торгов.

² См.: ст. 23 Федерального закона «О национальной платежной системе» предусмотрен специальный порядок проверки Банком России правил значимой платежной системы на предмет их соответствия требованиям, определенным указанным Федеральным законом.

функционирования платежных систем, оказывающих критически важные услуги для конкретных секторов экономики.

2. В работе обосновывается такой принцип регулирования платежных систем как принцип учета цифровизации платежной сферы (с. 101). Особое влияние цифровизации общественных отношений на финансовое право, в частности, на его предмет и структуру финансовых правоотношений, рассматривается в значительном числе научно-теоретических работ, что подтверждает возможность выделения в финансово-правовом регулировании платежных систем принципа цифровизации.

При этом в работе остался не раскрытым вопрос о влиянии внедрения цифрового рубля на работу платежных систем и ее финансово-правовое регулирование. Цифровизация денежного обращения, следствием которой было появление цифровой национальной валюты, создает новые приоритеты правового регулирования платежных систем, например, при организации их взаимодействия с платформой цифрового рубля в целях интеграции привычных способов совершения переводов денежных средств с переводом цифровых рублей. Вероятно, что в обеспечении взаимодействия платежных систем и платформы цифрового рубля также будут задействованы поставщики финансовых технологий, что также потребует создания специальных правовых средств. Данное направление научного исследования безусловно является перспективным.

3. В работе в целях выявления характеристик надлежащего функционирования платежных систем проанализированы научно-теоретические подходы к определению качества платежных систем, положения российского и зарубежного законодательства, а также судебная практика. Проведенный анализ позволил выявить характеристики надлежащего функционирования платежных систем, обоснованность которых подтверждается доктринальными и практическими соображениями.

Было бы оправданным отразить позицию Банка России относительно качества функционирования платежных систем. Она нашла отражение в методических рекомендациях и информационных письмах, изданных Банком России в целях унификации лучшей практики работы платежных систем и определения оптимального механизма их функционирования³. Учет мнения Банка России к организации работы платежных систем обеспечит комплексный подход к разработке характеристик надлежащего функционирования платежных систем.

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости проведенного диссертационного исследования. Диссертация Е.С. Ларионовой отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» и критериям, определенным пунктами 2.1 – 2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, она оформлена в соответствии с требованиями Положения о совете по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

³ См.: Методические рекомендации Банка России от 05.10.2016 № 36-МР по совершенствованию деятельности операторов платежных систем и расчетных центров платежных систем при осуществлении переводов денежных средств без открытия банковского счета, Методические рекомендации Банка России от 12.10.2023 № 13-МР в отношении деятельности кредитных организаций и платежных агрегаторов по осуществлению расчетов с организациями торговли (услуг) по операциям, совершенным с использованием электронных средств платежа, Информационное письмо Банка России от 03.12.2019 № ИН-04-45/89 «О Методике оценки Банком России системно и социально значимых платежных систем и системно значимых инфраструктурных организаций финансового рынка», Информационное письмо Банка России от 03.12.2018 № ИН-04-45/70 «Об обеспечении бесперебойного осуществления перевода денежных средств в рамках платежных систем с использованием платежных карт».

Таким образом, соискатель Ларионова Елизавета Сергеевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук, профессор, и.о. заведующего кафедрой
«Регулирование деятельности финансовых институтов»
Факультета финансов и банковского дела
ФГБОУ ВО «Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

Турбанов Александр Владимирович

дата подписания

Контактные данные:

тел.: 8 (495) 433-25-91, e-mail: tavffb@rambler.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена
диссертация:

12.00.14 – «Административное право; финансовое право; информационное
право»

Адрес места работы:

119571, г. Москва, просп. Вернадского, д. 82,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российская академия народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации»,
Факультет финансов и банковского дела,
кафедра «Регулирование деятельности финансовых институтов»,
тел.: 8 (495) 433-25-91; e-mail: tavffb@rambler.ru

Подпись сотрудника

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации», Факультета финансов и банковского дела, кафедры
«Регулирование деятельности финансовых институтов» А. В. Турбанова
удостоверяю:

руководитель/кадровый работник

 К. К. БОНДАРЕВ