

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Ларионова Елизавета Сергеевна

**Финансово-правовой механизм надлежащего
функционирования платежных систем**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2024

Диссертация подготовлена на кафедре правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова

**Научный
руководитель**

– ***Крохина Юлия Александровна,***
доктор юридических наук, профессор

**Официальные
оппоненты**

– ***Турбанов Александр Владимирович,***
*доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ
ВО «Российская академия народного хозяйства
и государственной службы при Президенте
Российской Федерации», Факультет финансов и
банковского дела, кафедра «Регулирование
деятельности финансовых институтов»,
и.о.заведующего кафедрой;*
Прошунин Максим Михайлович,
*доктор юридических наук, профессор,
ФГБОУ ВО «Российский государственный
университет правосудия», кафедра финансового
права, профессор;*
Брыкин Константин Игоревич,
*кандидат юридических наук, Государственная
корпорация развития «ВЭБ.РФ», руководитель
проекта (по правовому обеспечению
нормативной деятельности) Правового блока
группы ВЭБ.РФ.*

Защита диссертации состоится «23» мая 2024 г. в 15 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

Е-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/2960>.

Автореферат разослан «___» апреля 2024 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Большинство современных правоотношений опосредованы движением денежных средств между их субъектами. Денежное обращение, организованное в наличной и безналичной формах, обеспечивает осуществление расчетов во исполнение различных обязательств, а также использование публичных централизованных и децентрализованных денежных фондов в финансовой деятельности государства. Одним из способов публично-правовой организации безналичного денежного обращения является регулирование функционирования платежных системы. Публично-правовое регулирование платежных систем является важным составляющим их надлежащего функционирования, обеспечение поддержания которого необходимо для сохранения устойчивости денежной системы и финансового суверенитета страны, а также развития экономических отношений.

Современные условия, связанные с цифровизацией финансового рынка и недружественными действиями иностранных государств, создают дополнительные вызовы для надлежащего функционирования платежных систем. В настоящее время доктринальная разработка указанных проблем работы платежных систем в новых экономико-политических условиях отсутствует. В этой связи особую актуальность приобретает научно-теоретическая разработка публично-правовых механизмов, обеспечивающих надлежащее функционирование платежных систем, что позволит выявить и теоретически обосновать применение различных способов преодоления негативных последствий санкций и минимизации рисков, связанных с цифровизацией экономики.

Публично-правовое регулирование платежных систем основывается на положениях Федерального закона «О национальной платежной системе»¹ (далее – Закон о НПС), которые в части основных требований к организации и

¹ Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // Собрание законодательства Российской Федерации, 04.07.2011, № 27, ст. 3872.

функционированию платежных систем вступили в силу в 2013 году. За сравнительно небольшой период публично-правового регулирования платежных систем в значительной степени трансформировались условия их работы. Так, цифровизация финансового рынка предопределяет широкое использование новых финансовых технологий в целях совершенствования процедур перевода денежных средств, а также современных средств защиты платежной информации и способов ее передачи для предупреждения неправомерного доступа к банковской тайне и персональным данным клиентов, поддержания бесперебойности и надежности функционирования платежных систем.

Значительное влияние на работу платежных систем оказали недружественные действия иностранных государств. Для преодоления негативных последствий экономических санкций в 2014 году были определены публично-правовые основы функционирования национальной системы платежных карты – платежной системы «Мир» (глава 4.1 Закона о НПС) и российской Системы передачи финансовых сообщений Банка России (статья 46.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»), в 2017 году предусмотрены публично-правовые механизмы, позволяющие реализовать ответные меры в случае ограничения иностранными государствами возможности приема переводов денежных средств из Российской Федерации (статья 19.1 Закона о НПС), в 2019 году установлены публично-правовые правила работы иностранных поставщиков платежных услуг и иностранных платежных систем в России (статьи 9.1, 19.2 Закона о НПС) и др.

Кроме того, в 2021 – 2023 годах определены учитывающие современные экономико-политические условия задачи в сфере регулирования рынка платежных услуг, неотъемлемой частью которого являются платежные системы. Стратегия развития национальной платежной системы² и Стратегия

² Стратегия развития национальной платежной системы на 2021–2023 годы // Официальный сайт Банка России, режим доступа: <https://cbr.ru/PSystem/>. Дата обращения: 01.01.2022.

развития финансового рынка³ указывают на необходимость создания публично-правовых механизмов для управления рисками, связанными с цифровизацией финансового рынка, определения правового статуса новых субъектов, участвующих в совершении переводов денежных средств (в частности, небанковских поставщиков платежных услуг и финансовых экосистем), для поддержания доверия к российским платежным сервисам, и совершенствования регулирования национальной платежной инфраструктуры для сохранения финансового суверенитета страны. Развитие публично-правовых подходов к государственному управлению платежной сферой непосредственно влияет на финансово-правовой механизм функционирования платежных систем, который также претерпевает изменения в условиях цифровизации и противодействия недружественным действиям иностранных государств.

Основной целью финансово-правового механизма функционирования платежных систем является создание условий для развития самостоятельного и конкурентоспособного национального рынка услуг по переводу денежных средств, независимого от влияния зарубежных стран и отвечающего потребностям современной цифровой экономики. В этой связи финансово-правовой механизм функционирования платежных систем должен предусматривать различные правовые средства, направленные на публично-правовое регулирование создания платежных систем, оказания в их рамках услуг по переводу денежных средств и осуществления надзора и наблюдения за деятельностью платежных систем, системное применение которых позволит достичь указанную цель. Такие правовые средства представлены нормами права, устанавливающими правовой статус субъектов⁴ и участников платежных систем, требования к порядку совершения перевода денежных

³ Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2022 № 4355-р // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 31.12.2022.

⁴ К субъектам платежной системы для целей настоящего исследования относятся ее оператор, а также операторы услуг платежной инфраструктуры (операционный, платежный клиринговый и расчетный центры).

средств, а также полномочия Банка России по регулированию и надзору за деятельностью платежных систем. В своей совокупности указанные нормы права определяют публично-правовую модель должного поведения, установленную государством для субъектов и участников платежных систем, неукоснительное следование которой необходимо для реализации целей развития национальной платежной системы.

Одновременно финансово-правовой механизм функционирования платежных систем должен предусматривать правовые средства, позволяющие своевременно адаптировать установленную модель должного поведения субъектов и участников платежных систем, к меняющимся условиям их работы. Указанное необходимо как для сохранения нормального функционирования платежных систем в новых экономико-политических реалиях, так и для предупреждения нарушений в их работе, вызванных непредвиденными событиями, не охваченными в этой связи нормами права.

О целесообразности научно-теоретического выявления таких правовых средств свидетельствует сложившаяся в настоящее время ситуация, связанная с широким участием небанковских организаций в совершении переводов денежных средств в отсутствие регулирования их публично-правового статуса. Привлечение небанковских организаций к функционированию платежных систем является следствием цифровизации, так как их участие в переводе денежных средств заключается, как правило, в создании информационной инфраструктуры для инициирования перевода или приема электронных средств платежа в сети «Интернет», а также в предоставлении технологически защищенного способа передачи платежной информации. Разработанная Банком России концепция финансово-правового регулирования деятельности таких организаций, предполагающая приобретение ими статуса небанковских поставщиков платежных услуг для разграничения между ними и участниками платежных систем ответственности перед потребителями услуг по переводу денежных средств, не получила

поддержки профильных ведомств и профессионального сообщества⁵. Отмечено, что ключевыми недостатками предлагаемых Банком России изменений являются отсутствие обоснования необходимости расширения ответственности кредитных организаций за привлечение небанковских поставщиков платежных услуг к совершению переводов, а также отсутствие регулирования особенностей работы новых субъектов национальной платежной системы с чувствительной платежной информацией и в сфере ПОД/ФТ⁶. В данном случае, предлагаемые Банком России изменения финансово-правового механизма не являются оптимальными, поскольку они не позволят решить имеющиеся проблемы, связанные с рисками информационной безопасности, но создадут дополнительную регуляторную нагрузку для кредитных организаций – участников платежных систем.

Рассмотренный пример также демонстрирует, что основным способом актуализации финансово-правового механизма функционирования платежных систем является внесение изменений в законодательство об их деятельности, что не является оптимальным средством его совершенствования. Так, с момента подписания Закона о НПС в 2011 году было принято 40 федеральных законов о внесении в него изменений, 15 из которых вступили в силу со дня официального опубликования⁷. Кроме того, изменения в Закон о НПС, реализованные в период с 2019 по 2021 гг., потребовали актуализации

⁵ Минэкономразвития не поддержало введение института небанковских поставщиков платежных услуг // Интерфакс. 29.09.2023. Режим доступа: <https://www.interfax.ru/russia/923439> (дата обращения 01.02.2024). Банки и маркетплейсы раскритиковали инициативу ЦБ по созданию новых платежных игроков // Forbes. 22.09.2023. Режим доступа: <https://www.forbes.ru/finansy/496988-banki-i-marketplejsty-raskritikovali-iniciativu-cb-po-sozdaniu-novyh-plateznyh-igrokov> (дата обращения 01.02.2024).

⁶ В Ассоциации банков России обсудили введение института небанковских поставщиков платежных услуг // Ассоциация банков России. 25.09.2023. Режим доступа: <https://asros.ru/news/asros/v-assotsiatsii-bankov-rossii-obsudili-vvedenie-instituta-nebankovskikh-postavshchikov-platezhnykh-us/> (дата обращения 01.02.2024).

⁷ При этом 28 федеральных законов о внесении изменений непосредственно касались отношений, связанных с организацией перевода денежных средств, иные имели редакционный характер или были связаны с изменениями в иные законы. Данные получены в результате анализа информации о внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе», размещенной в Справочной Правовой Системе «КонсультантПлюс».

или разработки более 40 нормативных актов Банка России. Результатом активной нормотворческой работы стало повышение правовой неопределенности, что проявилось либо в несвоевременном принятии подзаконного акта, либо в неспособности субъектов платежных систем изменить свою деятельность согласно новым требованиям из-за отсутствия достаточного времени для адаптации.

Таким образом, финансово-правовое регулирование деятельности платежных систем подвержено двум противоположным трендам. Тенденции развития платежных систем и меняющиеся условия их функционирования требуют, с одной стороны, оперативной адаптации регулирования для предупреждения возможных рисков для надлежащего функционирования платежных систем. С другой стороны, государство заинтересовано в установлении универсальных требований, применение которых возможно даже в непредвиденных или новых обстоятельствах работы платежных систем в целях сохранения стабильности финансово-правового регулирования. Следовательно, для поддержания стабильности, непротиворечивости и, одновременно, актуальности финансово-правового регулирования платежных систем целесообразно научно обосновать применение специальных правовых средств, направленных на совершенствование финансово-правового механизма функционирования платежных систем и поддерживающих их надлежащую работу в меняющихся экономико-политических условиях. Доктринальное изучение публично-правовых средств, способствующих развитию финансово-правового механизма функционирования платежных систем, позволит разработать универсальный, учитывающий особенности работы различных российских платежных систем подход к совершенствованию финансово-правового регулирования их деятельности и внесет вклад в развитие научно-теоретических положений финансового права о платежных системах как элементе финансового суверенитета России.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в связи с функционированием платежных систем

в России.

Предметом исследования являются составляющие финансово-правовой механизм функционирования платежных систем нормы публичного, в частности финансового права, регулирующие общественные отношения, возникающие в связи с организацией и работой платежных систем, а также в процессе регулирования, надзора и наблюдения за деятельностью операторов платежных систем.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью настоящей работы является научно-обоснованная разработка элементов финансово-правового механизма функционирования платежных систем, применимых в рамках публично-правового регулирования всех платежных систем в России и позволяющих обеспечить их надлежащее функционирование.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**, определившие логику и структуру диссертационного исследования:

1) выявить научно-обоснованный универсальный, подходящий для любой российской платежной системы состав элементов финансово-правового механизма функционирования платежных систем;

2) установить научно-обоснованные публично-правовые характеристики деятельности платежных систем, указывающие на их надлежащее функционирование;

3) выявить финансово-правовые средства, обеспечивающие надлежащее функционирование платежных систем;

4) выработать научно-обоснованную классификацию принципов регулирования платежных систем как ключевого финансово-правового средства обеспечения надлежащего функционирования платежных систем и раскрыть содержание каждого из выявленных принципов;

5) выработать научно-обоснованную классификацию базовых требований к работе платежных систем, установление которых необходимо для поддержания их надлежащего функционирования;

6) сформулировать научно-обоснованные подходы к использованию

принципов регулирования платежных систем и базовых требований в рамках публично-правового регулирования платежных систем;

7) установить совокупность норм, определяющих порядок осуществления наблюдения в национальной платежной системе, и доказать, что данная категория финансового права применима для поддержания надлежащего функционирования платежных систем посредством анализа и оценки реализации принципов регулирования платежных систем;

8) установить совокупность норм, устанавливающих финансово-правовую ответственность операторов платежных систем, и доказать, что данная категория финансового права применима для поддержания надлежащего функционирования платежных систем посредством надзора за соблюдением операторами платежных систем принципов регулирования и характеристик надлежащего функционирования платежных систем.

Теоретическая основа диссертационного исследования. При проведении диссертационного исследования были использованы работы российских ученых в области теории государства и права, а именно: С.А. Авакьяна, Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, О.В. Брежнева, А.Н. Варламовой, Г.А. Гаджиева, Н.А. Милосердова, В.А. Северина, В.М. Сырых, М.Ю. Спирина, Ю.А. Тихомирова, А.А. Троицкой и др. Особое значение для определения содержания финансово-правового механизма представляют труды российских ученых в сфере финансового права, среди которых Е.Ю. Грачева, С.В. Запольский, М.В. Карасева, М.Н. Кобзарь-Фролова, И.И. Кучеров, Ю.А. Крохина, Е.В. Овчарова, М.М. Прошунин, А.В. Турбанов, Н.И. Химичева и др. Также необходимо отметить труды российских ученых, посвященные вопросам функционирования платежных систем и осуществления денежных расчетов в современных условиях, а также осуществления регулирования, надзора и наблюдения за деятельностью платежных систем: Л.Л. Арзуманова, К.И. Брыкин, О.Н. Горбунова, А.Г. Гузнов, Е.С. Губенко, Е.Н. Пастушенко, Т.Э. Рождественская, О.Б. Сиземова, А.А. Ситник, Ю.В. Суродеев, Е.Г. Хоменко, А.В. Шамраев и

др. Кроме того, в ходе диссертационного исследования были использованы работы российских ученых-экономистов, посвященные вопросам организации деятельности платежных систем, в частности: Д.А. Кочергин, С.В. Криворучко, А.В. Ларионов, М.Н. Масино, П.А. Тамаров.

Методологическая основа диссертационного исследования обусловлена его объектом и предметом. Методологической основой выступают диалектические методы познания. Также были использованы общенаучные методы (анализ, синтез, сравнение и др.) при определении понятия финансово-правового механизма функционирования платежных систем, частнонаучные методы (системный, структурно-функциональный, логический и др.) при определении характеристик надлежащего функционирования платежных систем и разработке принципов их регулирования, а также специальные методы (формально-юридический, сравнительно-правовой и др.) при установлении возможных способов реализации принципов регулирования платежных систем. При выработке предложений по совершенствованию институтов надзора и наблюдения в национальной платежной системе в целях обеспечения реализации принципов регулирования платежных систем использовался метод правового моделирования.

Нормативно-правовой основой диссертационного исследования являются акты законодательства Российской Федерации, в частности федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, нормативные акты Банка России, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти (ФСБ России, ФСТЭК России).

Эмпирическую основу диссертационного исследования составляют материалы судебной практики по спорам, связанным с функционированием платежных систем, материалы правоприменительной практики, в частности, методические рекомендации и информационные письма Банка России, аналитические и статистические материалы, а также материалы научных

конференций о функционировании платежных систем.

Научная новизна диссертации обуславливается тем, что данная работа является первым исследованием, в котором проанализирован финансово-правовой механизм функционирования платежных систем, выявлены научно-обоснованные характеристики надлежащей работы платежных систем и сформулированы финансово-правовые способы обеспечения надлежащего функционирования, применимые к работе всех российских платежных систем. Так, по результатам анализа и обобщения отечественных научно-теоретических исследований, посвященных категориям «правовой механизм», «финансово-правовой механизм», «механизм правового регулирования», а также изучения финансово-правовых особенностей организации работы платежных систем, сформулированы авторские определения понятий «финансово-правовой механизм функционирования платежных систем», «надлежащее функционирование платежных систем». Систематизация научно-теоретических подходов к содержанию финансово-правового механизма позволила установить его структуру применительно к работе платежных систем. В частности, доказано, что правовые средства, составляющие финансово-правовой механизм функционирования платежных систем, представлены публично-правовыми средствами, документами оператора платежной системы, а также процедурами допуска на рынок платежных услуг, надзора, наблюдения и привлечения операторов платежных систем к финансово-правовой ответственности. Предлагаемая классификация является универсальной и учитывает особенности работы российских платежных систем по различным сферам оказания услуг по переводу денежных средств (карточные переводы физических лиц, целевые переводы организаций по таможенным, страховым платежам и в рамках организованных торгов, а также межбанковские переводы). В силу того, что в основу предлагаемой автором категории «надлежащее функционирование платежных систем» положена концепция должного финансового поведения, по результатам диссертационного

исследования установлены характеристики надлежащего функционирования платежных систем, учитывающие не только научно-теоретические подходы, но и результаты обобщения судебной практики по спорам с участием платежных систем, а также спорам, связанным с оказанием услуг в рамках платежных систем.

Кроме того, с учетом научно-теоретических подходов к повышению эффективности финансово-правового механизма в работе определена целесообразность дополнения существующего финансово-правового механизма функционирования платежных систем научно-обоснованными принципами регулирования платежных систем и базовыми требованиями к деятельности платежных систем, применение которых обеспечит достижение и поддержание надлежащего функционирования всех российских платежных систем в меняющихся экономико-политических реалиях, в частности, в условиях цифровизации и недружественных действий иностранных государств. Автором обоснованы способы интеграции предлагаемых принципов и базовых требований в существующий финансово-правовой механизм работы платежных систем. В частности, на основе теоретических концепций и анализа опыта стран-участниц ЕАЭС автором сформулированы предложения по применению принципов регулирования платежных систем и базовых требований к их деятельности в рамках процедур надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

Научная новизна проведенного исследования выражается в **положениях, выносимых на защиту**, сделанных по результатам диссертационного исследования:

1. Финансово-правовой механизм функционирования платежных систем – это система правовых средств, созданных и применяемых государством в целях управления и совершенствования финансовой деятельности в сфере платежных систем. Сущность финансово-правового механизма функционирования платежных систем состоит в создании и поддержании качественной и эффективной работы платежных систем за счет

установления правовой модели надлежащего поведения для субъектов и участников платежных систем. Цель установления финансово-правового механизма функционирования платежных систем – обеспечение платежного суверенитета государства и стабильного движения денежных средств для поддержания устойчивости расчетных отношений между хозяйствующими субъектами.

2. Элементами финансово-правового механизма функционирования платежных систем являются публично-правовые средства (нормы права, установленные такими нормативными правовыми актами Российской Федерации в отношении функционирования платежных систем, как: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные акты Банка России, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти) и частноправовые средства (правила платежной системы и иные документы оператора платежной системы, а также организационные договоры, заключаемые субъектами и участниками платежной системы), а также процедуры допуска операторов платежных систем на платежный рынок, надзора, наблюдения за их деятельностью и привлечения операторов платежных систем к финансово-правовой ответственности.

3. Надлежащее функционирование платежных систем – это качественная характеристика деятельности субъектов и участников платежных систем, свидетельствующая о том, что работа платежной системы и оказание в ее рамках услуг осуществляется согласно требованиям, установленным законодательством и документами платежной системы. Надлежащее функционирование платежных систем фактически означает работу платежной системы в соответствии с обличенными в правовую форму ожиданиями и потребностями общества и государства относительно работы платежных систем и предоставления услуг по переводу денежных средств.

4. Характеристиками надлежащего функционирования платежных

систем являются:

- работа платежной системы обеспечивается организациями с особым правовым статусом, предусматривающим специальные правовые гарантии, связанные с совершением переводов денежных средств;

- участие в платежной системе не создает необоснованных ограничений в отношении иной деятельности ее участников;

- обязанности и границы ответственности субъектов и участников платежной системы определены в документах платежной системы;

- услуги, оказываемые в рамках платежной системы, самостоятельны и независимы по отношению к иным услугам, оказание которых обеспечивается участниками платежной системы в ходе своей хозяйственной деятельности;

- функционирование платежной системы учитывает интересы как плательщика, так и получателя средств.

5. Финансово-правовым средством, обеспечивающим надлежащее функционирование платежных систем, являются нормы права, устанавливающие принципы регулирования платежных систем, которые классифицируются по следующим направлениям:

- принципы нормотворческой деятельности (принцип непротиворечивой и обоснованной правовой основы функционирования платежных систем, принцип открытости нормотворческой деятельности, принцип защиты прав потребителей услуг по переводу денежных средств);

- принципы правоприменительной деятельности (принцип анализа деятельности платежной систем с учетом сферы ее деятельности и вида значимости, принцип анализа деятельности платежной системы с точки зрения эффективности управления рисками, характерными для нее, принцип предупреждения «эффекта заражения»);

- принципы надзорной деятельности (принцип актуальности и непротиворечивости документов платежной системы, принцип обоснованности требований, установленных оператором платежной системы, принцип учета цифровизации платежной сферы).

6. Базовые требования к деятельности платежных систем, как совокупность норм, обеспечивающих надлежащее функционирование платежных систем, представляют собой минимальные единые для всех субъектов платежной системы одного вида правила организации деятельности и оказания услуг по переводу денежных средств, классифицируются по следующим направлениям:

- требования к правилам организации работы платежной системы;
- требования к порядку оказания услуг по переводу денежных средств;
- требования, определяющие основания и меры финансово-правовой ответственности в отношении субъектов и участников платежных систем.

7. Финансово-правовая ответственность является правовым средством, обеспечивающим надлежащую работу платежных систем за счет применения характеристик надлежащего функционирования платежных систем при оценке качественных аспектов объективной стороны нарушений, выявленных в деятельности операторов платежных систем, для определения степени их общественной опасности.

8. Принципы регулирования платежных систем обеспечивают развитие финансово-правового механизма их функционирования, поскольку выражают собой приоритетные цели публично-правового воздействия на деятельность платежных систем и учитывают интересы общества и государства относительно качества оказания услуг по переводу денежных средств. Принципы регулирования платежных систем обеспечивают своевременную адаптацию финансово-правового механизма функционирования платежных систем к меняющимся условиям осуществления переводов денежных средств, в частности позволяют преодолеть неблагоприятные последствия недружественных действий иностранных государств и предупредить риски использования новых финансовых технологий при совершении платежей.

Теоретическая и практическая значимость результатов диссертационного исследования состоит в возможности использования его основных выводов для развития науки финансового права, в частности

по вопросам, связанным с публично-правовой организацией функционирования платежных систем как одного из элементов денежной системы государства. Так, в диссертации сформулирован научно-обоснованный авторский подход к обеспечению надлежащего функционирования всех российских платежных систем, доктринально определены элементы финансово-правового механизма, использование которых позволит поддерживать надлежащую работу платежных систем в условиях цифровизации платежной сферы и трансформации внешней политики. Кроме того, сформулированы принципы регулирования платежных систем, реализация которых обеспечит развитие финансово-правового механизма функционирования платежных систем в новых экономических условиях с сохранением при этом стабильности и преемственности законодательства Российской Федерации о платежных системах. Основные выводы и предложения, сформулированные по результатам диссертационного исследования, могут быть использованы при дальнейшем совершенствовании концепции публично-правового регулирования платежных систем, публично-правовых подходов к осуществлению надзора и наблюдения за платежными системами, а также при развитии национальной платежной системы России в целом.

Личный вклад заключается в личном выполнении автором теоретических и практических исследований, результаты которых представлены в диссертационной работе и выносятся на защиту.

Достоверность результатов исследования подтверждается тем, что исследование проведено методами, соответствующими предмету, объекту, цели и задачам диссертационного исследования. Достоверность исследования определяется всесторонним анализом информации, полученной в ходе анализа работ авторитетных ученых-правоведов и материалов актуальной судебной практики. Кроме того, достоверность результатов подтверждается их апробацией.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. Основные положения диссертационного исследования изложены в 6 научных публикациях автора, которые опубликованы в журналах, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также в иных публикациях. Основные выводы диссертационного исследования также были представлены в 12 докладах на научно-практических мероприятиях, среди которых: VI Международная научная конференция «Пробелы в позитивном праве: доктрина и практика» (20 февраля 2020 года, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации); Всероссийская научно-практическая конференция «Защита прав потребителей финансовых услуг: проблемы теории» (8 декабря 2022 года, Саратовская государственная юридическая академия); Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы и перспективы развития науки финансового права» (Пискоткинские чтения – 2023) (25 апреля 2023 года, Институт государства и права Российской академии наук); Всероссийская научно-практическая конференция «Правовой вектор конституционного развития России» (14 декабря 2023 года, Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя), V Финансово-правовой форум 2024.5 (29 февраля 2024 года, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина).

Структура и объем диссертационного исследования обусловлены его целью и задачами. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении определяются цель и задачи, объект и предмет диссертационного исследования, обосновывается актуальность выбранной темы, описываются степень научной разработанности темы исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, раскрывается методологическая основа исследования, формулируются положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Функционирование платежных систем как объект финансово-правового регулирования» посвящена научно-обоснованному установлению методологических основ финансово-правового регулирования создания и работы платежных систем в России, в частности определению целей финансово-правового регулирования функционирования платежных систем и применяемых для их достижения правовых средств.

В *первом параграфе «Финансово-правовой механизм функционирования платежных систем: понятие и структура»* представлены результаты исследования научно-теоретических подходов к определению понятий «правовой механизм», «механизм правового регулирования», «финансово-правовой механизм», проведенного в целях разработки авторского определения понятия «финансово-правовой механизм функционирования платежных систем». На основе анализа научных работ таких теоретиков права, как С.С. Алексеев, Н.Г. Александров, В.М. Сырых, Б.И. Пугинский, А.В. Малько, а также ученых-правоведов в сфере финансового права (в частности, О.Н. Горбунова, Н.И. Химичева, А.В. Турбанов, Ю.А. Крохина, Е.В. Овчарова, М.Н. Кобзарь-Фролова, И.И. Кучеров) сделан вывод о том, что финансово-правовой механизм, как вид правового механизма, устанавливается в целях осуществления публично-правового воздействия на финансовые отношения и представлен системой правовых средств, необходимых для поддержания финансового суверенитета государства и баланса публичных и частных интересов субъектов финансовых

правоотношений. В свою очередь, финансово-правовой механизм функционирования платежных систем является видом финансово-правового механизма и устанавливается для осуществления публично-правового воздействия на субъектов и участников платежных систем в целях поддержания стабильности денежной системы и устойчивости расчетных отношений.

Также в первом параграфе выявлена научно-обоснованная универсальная классификация правовых средств, составляющих финансово-правовой механизм функционирования платежных систем: публично-правовые средства (нормы права, установленные нормативными правовыми актами о функционировании платежных систем), документы платежной системы, а также публично-правовые процедуры (допуск операторов платежных систем на платежный рынок, надзор и наблюдение за их деятельностью, привлечение операторов платежных систем к финансово-правовой ответственности).

Во *втором параграфе «Надлежащее функционирование платежных систем как правовая категория»* с учетом доктринальных подходов о должном финансовом поведении (в частности, надлежащем исполнении налоговой обязанности, надлежащей бюджетной политике), об оказании услуг надлежащего качества, а также о содержании оценочных критериев работы платежных систем (в частности, эффективное, стабильное, надежное, бесперебойное, безопасное, устойчивое функционирование) обосновывается целесообразность применения к работе платежных систем качественной обобщающей характеристики «надлежащее функционирование». Для разъяснения ее содержания выявлены научно-обоснованные характеристики надлежащего функционирования платежных систем, возможность применения которых доказана также посредством анализа судебной практики по спорам с участием платежных систем.

Во **второй главе «Финансово-правовые средства обеспечения надлежащего функционирования платежных систем»** доктринально

обосновывается, что для достижения характеристик надлежащего функционирования платежных систем применяются такие правовые средства, как нормы права, устанавливающие принципы регулирования платежных систем и базовые требования к их деятельности, а также процедуры наблюдения в национальной платежной системе и привлечения операторов платежных систем к финансово-правовой ответственности.

Так, *в первом параграфе «Принципы регулирования платежных систем: классификация и содержание»* определяются научно-обоснованные, выявленные в том числе по результатам анализа работ теоретиков финансового права о денежной системе (А.В. Турбанов, Ю.А. Крохина, М.М. Прошунин, Е.Л. Васянина, А.Г. Гузнов, Е.Г. Хоменко, А.А. Ситник и др.) принципы регулирования платежных систем, а также их классификация по видам публично-правового воздействия, оказываемого на работу платежных систем.

Целями принципов нормотворческой деятельности являются гарантирование существования правового государства при регулировании платежных систем, преодоление неактуальности законодательства в связи с быстро меняющейся реальностью, минимизация частоты внесения изменений и «разрастания» законодательства. Целями принципов правоприменительной деятельности являются определение приоритетов функционирования платежных систем с учетом частных интересов субъектов и участников платежных систем; а также пределов правового вмешательства государства в деятельность платежной системы за счет установления публичных интересов, соблюдение которых указывает на надлежащее функционирование платежных систем. Целями принципов надзорной деятельности являются обеспечение баланса публичных и частных интересов применительно к функционированию платежных систем и оказанию в рамках их инфраструктуры услуг по переводу денежных средств, а также поддержание эффективности процедур надзора и наблюдения в отношении операторов платежных систем в меняющихся условиях работы платежных

систем.

Во *втором параграфе «Базовые требования к функционированию платежных систем: классификация и содержание»* выявлена научно-обоснованная классификация норм права, устанавливающих требования к работе платежных систем, в основе которой – важнейшие аспекты функционирования платежных систем, являющиеся объектами финансово-правового регулирования. Основополагающий характер таких аспектов позволил доктринально обосновать объединение соответствующих норм права в категорию базовых требований, которые определяют правила организации работы платежных систем, порядок оказания услуг по переводу денежных средств, а также основания и меры финансово-правовой ответственности субъектов и участников платежных систем.

В *третьей главе «Развитие финансово-правового механизма надлежащего функционирования платежных систем»* рассмотрены возможные направления совершенствования финансово-правового механизма функционирования платежных систем посредством применения научно-обоснованных принципов регулирования платежных систем и характеристик их надлежащего функционирования.

Так, в *первом параграфе «Использование принципов регулирования платежных систем при осуществлении наблюдения в национальной платежной системе»* научно обоснована возможность использования принципов регулирования платежных систем при осуществлении правового мониторинга законодательства о платежных системах, а также в рамках оценки деятельности операторов платежных систем для своевременного выявления рисков нарушения надлежащего функционирования платежных систем. Для этого сформулированы научно-обоснованные вопросы, позволяющие определить полноту реализации принципов регулирования платежных систем, применение которых возможно Банком России при осуществлении наблюдения в национальной платежной системе. Кроме того, доказано, что для эффективной организации правового мониторинга

законодательства о платежных системах необходимо создать реестр соответствующих нормативных правовых актов, а также на регулярной основе осуществлять анкетирование операторов платежных систем о качестве законодательства о платежных системах, что в своей совокупности позволит обеспечить непротиворечивость законодательства о платежных системах, предупредить образование пробелов в регулировании и своевременно определить объективные потребности в совершенствовании законодательства или подготовке разъяснений об особенностях его применения в меняющихся условиях.

Во *втором параграфе «Влияние характеристик надлежащего функционирования платежных систем на финансово-правовую ответственность операторов платежных систем»* на основе анализа научно-теоретических подходов о сущности и особенностях финансово-правовой ответственности операторов платежных систем предложены способы ее совершенствования. Так, обосновано, что для преодоления правовой неопределенности объективной стороны такого финансового правонарушения, как нарушение законодательства о платежных системах, влияющее или не влияющее на услуги платежной системы, необходимо применять характеристики надлежащей работы платежных систем, выявленные в диссертационном исследовании. В силу того, что указанные характеристики касаются качества услуг, предоставляемых в рамках платежных систем, их применение при анализе общественной опасности соответствующего финансового правонарушения позволит определить степень влияния на указанные услуги выявленного нарушения и выбрать соразмерную меру ответственности.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, обобщены основные результаты и выводы, имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»:

1. Ларионова Е.С. Надлежащее функционирование как финансово-правовая характеристика работы платежных систем // Пробелы в российском законодательстве. 2024. – № 2. – С. 58 – 69 (1,4 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,27);

2. Ларионова Е.С. Развитие финансово-правового механизма функционирования платежных систем в новых экономических условиях // Актуальные проблемы российского права. 2024. – Т. 19 – № 3 (160). – С. 73 – 80 (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,75);

3. Ларионова Е.С. К вопросу о совершенствовании финансово-правовой ответственности операторов платёжных систем // Финансовое право. 2024. – №4. – С. 23 – 26 (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,99);

4. Ларионова Е.С. Влияние небанковских поставщиков платежных услуг на правовой механизм функционирования платежных систем // Банковское право. 2022. – № 3. – С. 68 – 77 (0,9 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,97);

5. Ларионова Е.С. Принципы регулирования платежных систем как инструмент снижения правового риска их функционирования // Актуальные проблемы российского права. 2022. – Т. 17. – № 2 (135). – С. 90 – 102 (1 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,75);

6. Салина Е.С. Перспективы развития правового механизма функционирования платежных систем // Пробелы в российском законодательстве. 2020. – Т. 13. – № 3. – С. 79 – 84 (0,8 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,27).