

В Диссертационный совет МГУ 051.4
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова

г. Москва, ГСП-1, Ленинские горы, д. 1,
стр. 13 (4-й учебный корпус),
Юридический факультет, ауд. 536А

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»**

В настоящее время сложно представить себе современную жизнь без денежных расчетов, доступных нам в любой момент времени. Также нельзя представить успешно развивающуюся экономику без самостоятельной, эффективно организованной платежной инфраструктуры, соответствующей потребностям хозяйствующих субъектов. Государство не может эффективно реализовывать бюджетную, налоговую, денежно-кредитную политики без уверенности в своем финансовом суверенитете, неотъемлемым элементом которого является платежный суверенитет.

Осознавая особую значимость стабильности денежной системы, от которой зависит не только экономическое развитие, но и уверенность населения в сохранности своих денежных средств, недружественные иностранные государства не обошли стороной и финансовую систему России,

затронув ограничительными мерами национальную платежную систему нашей страны. В этой связи в настоящее время перед наукой финансового права стоит особая задача по поиску специальных правовых средств, позволяющих преодолеть негативные последствия ограничительных мер, а также предупредить на будущее нанесение еще большего вреда финансовой системе России. Таким образом, нельзя отрицать важность исследований, направленных на поиск решений современных проблем, с которыми столкнулся финансовый сектор экономики. Особое место среди таких исследований занимают работы, целью которых является изучение вопросов об обеспечении стабильности и развитии национальной платежной системы и ее субъектов в новых социально-экономических условиях.

Так, диссертационное исследование Ларионовой Е.С. посвящено изучению вопросов финансово-правового обеспечения надлежащего функционирования платежных систем, в том числе, в условиях действия ограничительных мер со стороны недружественных иностранных государств. Ограничительные меры в значительной степени повлияли на организацию работы платежных систем в России. В частности, в связи с прекращением международными платежными системами Visa, MasterCard, American Express, JCB своей работы на территории нашей страны Банку России пришлось экстренно разрешать вопросы, связанные с поддержанием работы выпущенных указанными платежными системами платежных карт, которые в значительном объеме используются физическими лицами.

Из-за санкций отдельные государства прекратили прием платежных карт платежной системы «Мир», что также требует новых механизмов для сохранения доступности трансграничных переводов денежных средств для российских граждан и организаций.

Следовательно, в целях создания эффективного механизма преодоления негативных последствий иностранных санкций целесообразным и актуальным является совершенствование финансово-правового регулирования функционирования платежных систем в России. В этой связи

проведение научно-теоретического анализа текущего финансово-правового регулирования платежных систем для дальнейшего выявления его аспектов, требующих уточнения или изменения в связи с иностранными санкциями, является актуальным. В этой связи актуальность диссертационного исследования Ларионовой Е.С. не вызывает сомнений.

Для того, что раскрыть проблематику организации функционирования платежных систем в современных условиях в качестве цели своей работы Ларионова Е.С. указывает на выявление элементов финансово-правового механизма функционирования платежных систем, позволяющих обеспечить надлежащее функционирование платежных систем. Таким образом, в работе Ларионовой Е.С. должны быть рассмотрены разнообразные правовые средства, использование которых при реализации финансово-правового воздействия на деятельность платежных систем позволит достигнуть нормального состояния их работы в сложившихся социально-экономических условиях.

Достижению цели диссертационного исследования способствует последовательное рассмотрение вопросов, комплексное изучение которых позволило выявить правовые средства, обеспечивающие надлежащее функционирование платежных систем, и способы их эффективного применения. Так, абсолютно справедливо основная часть диссертационного исследования начинается с определения понятия финансово-правовой механизм посредством применения методов сравнения, анализа и синтеза при сопоставлении рассматриваемого термина с категориями «правовой механизм» и «механизм правового регулирования» (*параграф 1 главы I*). Далее представлено обоснование структуры финансово-правового механизма функционирования платежных систем посредством установления публично-правовых (нормы права) и частноправовых средств (документы платежной системы). С данным выводом можно согласиться в силу того, что в финансовом праве имеются примеры использования средств договорного

регулирования для реализации правового воздействия на финансовые отношения (например, бюджетный кредит).

Следующий блок научно-исследовательских вопросов связан с определением целевого состояния работы платежных систем, которого необходимо достичь посредством применения правовых средств, составляющих финансово-правовой механизм функционирования платежных систем. Полагаем возможным согласиться с автором диссертации относительно релевантности предлагаемой категории «надлежащего функционирования платежных систем» и тех критериев, которые направлены на точное описание рассматриваемого целевого состояния (*параграф 2 главы 1*). Предлагаемый термин и его качественные характеристики весьма точно указывают на то, какое состояние работы платежных систем будет отвечать интересам и потребностям государства и хозяйствующих субъектов.

Для того, чтобы достичь целевого состояния, необходимо, по мнению автора диссертации, применять такие правовые средства как принципы регулирования платежных систем и базовые требования к их деятельности, устанавливающие правила организации платежных систем, правила совершения переводов денежных средств в рамках платежных систем и правила привлечения их субъектов и участников к финансово-правовой ответственности (*глава 2 диссертации*). С указанным выводом можно согласиться при учете того содержания, которое автор вкладывает в описание принципов регулирования и базовых требований. Так, по мнению автора, базовые требования к деятельности платежных систем объединяют правовые средства, устанавливающие критически важные правила работы платежных систем, без которых нормальное функционирование платежных систем невозможно, а принципы регулирования – ключевые и основополагающие направления правового воздействия на работу платежных систем.

Таким образом, предлагаемые автором правовые средства могут обеспечивать надлежащее функционирование платежных систем, поскольку определяют правовой фундамент их работы, который обеспечивает

стабильность платежных систем и целостность их финансово-правового регулирования в любых внешних обстоятельствах.

В *главе 3 диссертации* раскрываются предлагаемые автором способы применения принципов регулирования платежных систем и характеристик надлежащего функционирования платежных систем в целях совершенствования финансово-правового регулирования работы платежных систем. Особого внимания заслуживает авторское предложение о том, что характеристики надлежащего функционирования платежных систем необходимо использовать при определении степени общественной опасности нарушений, выявленных в деятельности платежных систем. Данный вывод обладает *научной новизной* в силу того, что позволяет устранить пробелы в действующем механизме финансово-правовой ответственности операторов платежных систем, который в научной юридической литературе раскрыт незначительно. Указанное имеет особое значение для квалификации деяний операторов платежных систем, совершенных в условиях санкций, с точки зрения степени их влияния на надлежащую работу платежных систем и обоснованного выбора меры ответственности.

Кроме того, о научной новизне выводов, сформулированных в диссертационном исследовании Ларионовой Е.С., свидетельствует то, что при их подготовке автором учтены ограничительные меры, введенные иностранными государствами в отношении российской национальной платежной системы в 2022 году. Так, например, автором отмечено, что для преодоления негативных последствий санкций и предупреждения в будущем реализации аналогичных последствий целесообразно пересмотреть правовую квалификацию услуг платежной инфраструктуры, определив их в качестве неотъемлемого элемента оказания услуг по переводу денежных средств в рамках платежной системы (с. 112). Указанное предложение по совершенствованию требований к совершению перевода денежных средств в рамках платежной системы дополняет имеющиеся финансово-правовые

способы поддержания платежного суверенитета страны и стабильности денежного обращения в условиях санкций.

Кроме того, автором обосновывается наличие принципа предупреждения «эффекта заражения» в числе принципов регулирования платежных систем, применение которого направлено на поддержание нормального функционирования платежных систем в кризисных ситуациях (с. 95). Конечно же, автор мог бы выбрать иное обозначение для предлагаемого принципа, например, принцип предупреждения «эффекта домино», вместе с тем используемое название принципа точно отражает его предназначение в регулировании платежных систем. В частности, указанный принцип предполагает создание правовых средств, предупреждающих распространение негативных последствий нарушения бесперебойности функционирования одной платежной системы на другие платежные системы и их участников, применительно не к конкретной ситуации, а к каждому из элементов платежной системы. Такой подход обеспечивает универсальность антикризисных правовых средств, что делает финансово-правовое регулирование платежных систем комплексным и стабильным.

С учетом изложенного полагаем, что задачи диссертационного исследования решены, а его цель достигнута.

В свою очередь, об обоснованности и достоверности результатов диссертационной работы Ларионовой Е.С. свидетельствует то, что при их подготовке автором были изучены научные работы отечественных и зарубежных специалистов в сфере организации денежной системы и работы платежных систем. В частности, при анализе характеристик функционирования платежных систем, достижение которых свидетельствует о их надлежащей работе, автором использованы работы иностранных авторов и опыт стран ЕАЭС для выявления финансово-правового содержания таких характеристик, как эффективное, надежное и безопасное функционирование платежных систем (с. 52 – 60).

Кроме того, автором изучены правила платежных систем, функционирующих на территории Российской Федерации для обоснования целесообразности применения принципа анализа деятельности платежной систем с учетом сферы ее деятельности и вида значимости (с. 90 – 93). В диссертации автором сделан обоснованный вывод о том, что специфика работы платежной системы должна учитываться Банком России при взаимодействии с ее оператором в рамках текущего и последующего надзора за работой платежной системы. Учет особенностей платежной системы позволит Банку России применять специализированные правовые средства (например, как справедливо предложено автором диссертации, контрольные закупки, проведение которых в отношении специализированных платежных систем оправдано особой общественной значимостью услуг, предоставляемых в рамках их платежной инфраструктуры) для всестороннего осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе.

Также в целях выявления характеристик надлежащего функционирования платежных систем была проанализирована судебная практика по спорам с участием платежных систем. В результате автору удалось выявить типовые судебные позиции применительно к аспектам функционирования платежных систем. В соответствующих судебных позициях сформулированы подходы к оценке того, какие характеристики необходимо выявить в деятельности субъектов и участников платежной системы для того, чтобы квалифицировать их поведение как правомерное и отвечающее интересам государства относительно качества услуг по переводу денежных средств и работы платежных систем. Выявленные по результатам обобщения судебной практики характеристики стали основой для определения характеристик надлежащего функционирования платежных систем, что указывает на их обоснованность.

Однако работа Ларионовой Е.С. не лишена положений, на наш взгляд, вызывающих научную дискуссию и требующих развернутых пояснений в рамках защиты диссертации.

1) В работе в незначительной степени рассмотрены вопросы правового регулирования функций субъектов и участников платежных систем в сфере противодействия отмыванию доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма. Так, автором справедливо отмечается такая характеристика надлежащего предоставления услуг по переводу денежных средств в рамках платежной системы как проведение идентификации участников расчетов (с. 67). Однако автором не определено место норм, устанавливающих требования об идентификации в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ, в финансово-правовом механизме функционирования платежных систем, несмотря на их основополагающее значение для надлежащего функционирования конкретной платежной системы и денежной системы государства в целом. Представляется, что такие требования должны быть квалифицированы как вид базовых требований к порядку оказания услуг по переводу денежных средств (о таком виде базовых требований автор пишет на с. 108, 111 – 114 диссертации). Определение специальной роли требований к проведению идентификации в целях ПОД/ФТ/ФРОМУ в системе финансово-правового регулирования платежных систем является важным в силу того, что платежные системы являются элементом механизма противодействия незаконным денежным операциям, а также обеспечивают предоставление информации о переводах денежных средств и их участниках, а также предупреждение противоправных операций.

2) Учитывая, что в работе затрагиваются вопросы обеспечения надлежащего функционирования платежных систем в условиях действия ограничительных мер со стороны иностранных государств, ее выводы целесообразно дополнить анализом того, какое место в финансово-правовом механизме функционирования платежных систем занимают правовые средства противодействия санкциям и преодоления их негативных последствий. Так, работу необходимо дополнить анализом правового статуса и роли в антисанкционном регулировании работы платежных систем специальных решений Совета директоров Банка России и ненадзорных

предписаний Банка России, которыми в настоящее время определяются экстренные правила работы финансового сектора экономики. Примером для платежных систем является принятое на основании пункта 2¹ статьи 20 Федерального закона от 8 марта 2022 года № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» решение Совета директоров Банка России от 16 ноября 2022 года об определении функций, выполняемых акционерным обществом «Национальная система платежных карт» после прекращения работы в России международных платежных систем Visa, MasterCard, JCB и American Express.

Полагаем, что соответствующие предписания Банка России и решения Совета директоров Банка России должны быть выделены в отдельную группу правовых средств, поскольку они представляют собой индивидуальные властные предписания, необходимые для реализации чрезвычайного временного правового воздействия на субъектов и участников платежных систем в целях поддержания платежного суверенитета России и преодоления негативных последствий ограничительных мер.

3) Автор диссертационного исследования не рассмотрено место международных договоров и соглашений о взаимодействии с иностранными центральными банками в финансово-правовом механизме функционирования платежных систем. Вероятно, автор руководствовался формально-юридическим подходом, согласно которому совокупность средств правового регулирования деятельности платежных систем установлена нормативными правовыми актами Российской Федерации, непосредственно указанными в статье 2 Федерального закона «О национальной платежной системе», а именно: федеральными законами, нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, нормативными актами Банка России. Вместе с тем часть 1 указанной статьи определяет, что законодательство Российской Федерации о национальной платежной системе основывается на международных договорах. Кроме того, статья 37 Федерального закона

«О национальной платежной системе», статья 51 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» наделяют Банк России полномочиями по международному взаимодействию при осуществлении надзора и наблюдения в отношении платежных систем, в частности право Банка России обмениваться информацией о их работе на основании соглашений (меморандумов) о сотрудничестве, заключаемых с центральными банками и иными органами надзора и наблюдения в национальных платежных системах иностранных государств.

Полагаем, что соответствующие международные договоры (например, Договор между Российской Федерацией и Республикой Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства») и соглашения о сотрудничестве (например, Соглашение о сотрудничестве центральных (национальных) банков в области платежного оверсайта от 26.08.2021, заключенное между Банком России, Центральным банком Республики Армения, Национальным банком Республики Беларусь, Национальным Банком Республики Казахстан, Национальным банком Кыргызской Республики, Национальным банком Таджикистана) непосредственно влияют на финансово-правовой механизм функционирования платежных систем, поскольку предоставляют Банку России дополнительные полномочия при осуществлении надзора и наблюдения за их деятельностью. Соответствующие полномочия состоят, например, в праве Банка России получать информацию о работе российских платежных систем на территории иностранных государств, о трансграничных переводах денежных средств, совершаемых в инфраструктуре российских платежных систем, и т.п. Таким образом, рассматриваемые документы наднационального регулирования позволяют установить дополнительные требования к работе платежных систем и их взаимодействию с Банком России, соблюдение которых субъектами и участниками платежных систем имеет особое значение для сохранения высокого международного статуса Банка России и эффективного предупреждения незаконных трансграничных операций. В этой связи вопрос о том, какое место в финансово-правовом

механизме функционирования платежных систем занимают указанные требования, соблюдение которых является важным для надлежащей работы денежной системы, нуждается в дополнительных пояснениях.

4) В дополнении нуждаются выводы о совершенствовании финансово-правовой ответственности операторов платежных систем, поскольку имеющиеся в диссертации умозаключения преимущественно касаются составов финансовых правонарушений, которые могут быть обнаружены в деятельности операторов платежных систем, не являющихся кредитными организациями. В то же время, среди операторов, работающих в настоящее время в России платежных систем также есть и кредитные организации (из 25 платежных систем 11 с операторами – кредитными организациями), что указывает на особую важность научно-теоретического анализа способов совершенствования применяемой к ним финансово-правовой ответственности. В частности, в дополнительном изучении нуждаются вопросы о возможности создания специальных составов финансовых правонарушений для кредитных организаций, имеющих также статус оператора платежной системы, необходимых для пресечения ненадлежащей практики в работе платежной системы.

Вместе с тем, указанные замечания не умаляют значимости диссертационного исследования. Диссертация Ларионовой Е.С. 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, а также 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.

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,
профессор кафедры финансового права
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»

Прошунин Максим Михайлович

подпись

дата подписания

Контактные данные:

тел.: 8 (495) 332-52-42, e-mail: mproshunin@mail.ru

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена
диссертация:

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

Адрес места работы:

117418, г. Москва, ул. Новочерёмушкинская, д.69,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российский государственный университет
правосудия», кафедра финансового права,
тел.: 8 (495) 332-52-42, e-mail: mproshunin@mail.ru

Подпись сотрудника

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», кафедры
финансового права М.М. Прошунина
удостоверяю:

