

О. Б. Сизимова

Механизм правового регулирования межбанковских расчетов

МОНОГРАФИЯ

ПОНЯТИЕ И ОСНОВЫ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБАНКОВСКИХ РАСЧЕТОВ

СТРУКТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ
БАНКОВСКОЙ СИСТЕМЫ

НОРМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В МЕХАНИЗМЕ
МЕЖБАНКОВСКИХ РАСЧЕТОВ

НАДЗОРНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ
В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЕ

И ДР.



Ольга Сиземова

**Механизм правового
регулирования межбанковских
расчетов. Монография**

«Проспект»

Сизимова О. Б.

Механизм правового регулирования межбанковских расчетов.
Монография / О. Б. Сизимова — «Проспект»,

ISBN 978-5-39-221320-7

В монографии впервые предложены разработанные автором научная концепция платежного права и теория механизма правового регулирования межбанковских расчетов. В рамках концепции платежного права сформулировано его понятие, определены предмет, метод, структура, принципы и иные элементы платежного права, место платежного права в системе отраслей российского права, которые могут быть положены в основу формирования общей концепции сближения регулирования платежных и иных финансовых услуг в условиях глобализации и международной интеграции. Законодательство приведено по состоянию на январь 2016 г. В теории построения механизма правового регулирования межбанковских расчетов поставлены цели и принципы его построения, разработана структура и система правовых средств на каждой его стадии (этапе), определены критерии эффективности правовых средств и в целом правового механизма.

ISBN 978-5-39-221320-7

© Сизимова О. Б.
© Проспект

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	6
Глава 1	7
§ 1. Концепция платежного права и ее роль в построении механизма правового регулирования межбанковских расчетов	7
§ 2. Понятие и принципы построения механизма правового регулирования межбанковских расчетов, его роль в платежном праве	13
Конец ознакомительного фрагмента.	27

О.Б. Сизимова
МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ
МЕЖБАНКОВСКИХ РАСЧЕТОВ
Монография

*Памяти моего деда Юрова Владимира
Федоровича, участника ВОВ, доктора
экономических наук, профессора,
открывшего мне путь в науку*



[битая ссылка] ebooks@prospekt.org

ПРЕДИСЛОВИЕ

В последнее десятилетие в России были созданы условия для перехода от преимущественно наличного денежного обращения к безналичным платежам¹. Вместе с тем появление новых форм безналичных расчетов, внедрение в платежный оборот новых платежных инструментов («электронные деньги», электронные средства платежа), привлечение к осуществлению переводов денежных средств операторов мобильной связи, интернет-провайдеров и других новых субъектов, а также иные революционные изменения в данной сфере привели к необходимости переосмысления правового регулирования безналичных расчетов.

Однако данный процесс невозможен без комплексного и системного исследования правового регулирования межбанковских расчетов, поскольку они, с одной стороны, обеспечивают связи в национальной платежной системе, составляя основу взаимодействия элементов банковской системы страны. С другой – межбанковские расчеты завершают экономический оборот в рыночном хозяйстве, где субъектами выступают юридические и физические лица.

Таким образом, от способа организации межбанковских расчетов, построения эффективного механизма правового регулирования зависят не только скорость и непрерывность расчетов в сфере обращения, но также устойчивость экономического развития, экономическая безопасность страны, а в конечном счете международная интеграция российских финансовых институтов на справедливых условиях.

Ключевое положение межбанковских расчетов в национальной платежной и банковской системе требует пристального внимания государства, банковского сообщества к их регулированию, построению действенного правового механизма. Однако события последнего времени свидетельствуют о недостаточной эффективности избранного механизма правового регулирования межбанковских расчетов на всех стадиях. К примеру, отказ международными платежными системами Visa и MasterCard в обслуживании клиентов пяти российских банков и последовавшие за этим изменения в действующее законодательство о национальной платежной системе показывают его неэффективность на стадии формирования средств нормативного характера. Данные изменения привели к нарушению логики и целостности законодательства, «размыванию» направленных на обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы полномочий между Банком России и Правительством РФ.

Более того, использование в построении правового механизма жестко ограничивающих, обязывающих финансово-правовых средств, малодейственных в отношении нерезидентов – транснациональных корпораций может иметь негативные последствия, приводящие к снижению предпринимательской активности финансовых институтов, ограничению конкуренции, усугублению неопределенности процедур, обеспечивающих исполнение платежных обязательств.

Таким образом, неустойчивость тенденций развития правового регулирования безналичных платежей, его рассогласованность с правовым регулированием межбанковских расчетов свидетельствуют не только о необходимости переосмысления подходов к построению механизма правового регулирования межбанковских расчетов, разработки его целостной концепции. Речь идет о необходимости формирования новой подотрасли, называемой платежным правом, включающей в качестве предмета систему платежных отношений, исследование которой также требует применения системного подхода. Для этого важно правильно определить место и роль платежного права в системе отраслей российского права, его структуру, принципы, иные элементы. Разработка данных фундаментальных теоретических вопросов чрезвычайно важна для развития отечественной науки и практики, что и определило актуальность исследования.

Глава 1

ПОНЯТИЕ И КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕЖБАНКОВСКИХ РАСЧЕТОВ

§ 1. Концепция платежного права и ее роль в построении механизма правового регулирования межбанковских расчетов

В процессе осуществления банковской деятельности кредитные организации различных стран вынуждены постоянно взаимодействовать друг с другом, в особенности в сфере безналичных расчетов. В результате неизбежно возникает состояние интегрированности банковских систем различных стран. Это привело к более глубокой, чем в других областях предпринимательской деятельности, унификации правового регулирования этой сферы бизнеса. Особенно глубокой оказалась интегрированность банковских систем различных стран в области оказания банками платежных услуг, учитывая, что для совершения безналичных расчетов представители банков разных стран должны понимать друг друга, т. е. иметь сходные инструменты платежа, адаптированное программное обеспечение и унифицированное (в той или иной степени) правовое регулирование безналичных расчетов.

Первые унифицированные акты в сфере расчетов были разработаны еще Международной торговой палатой. Наиболее известными действующими актами в этой области являются:

- Унифицированные правила и обычаи для документарных аккредитивов. Редакция 2007 года (публикация МТП № 600);
- Унифицированные правила по инкассо. Редакция 1995 года (публикация МТП № 522);
- Унифицированные правила МТП для межбанковского рамбурсирования по документарным аккредитивам. Редакция 2008 года (публикация МТП № 725)².

Сближение законодательства об электронных платежах осуществлялось также в результате деятельности ЮНСИТРАЛ, которой был подготовлен ряд модельных актов и учебных пособий для банков и законодателей. Можно назвать следующие наиболее важные акты ЮНСИТРАЛ в указанной области:

- Типовой ЮНСИТРАЛ о международных кредитовых переводах³;
- Правовое руководство ЮНСИТРАЛ по электронному переводу средств, подготовленное секретариатом Комиссии Организации Объединенных Наций по праву международной торговли в Нью-Йорке в 1987 году.

Наиболее глубокая унификация правового регулирования платежных услуг была осуществлена на уровне Европейского Союза. Она явилась следствием глобализации экономики государств – членов ЕС, что в конечном итоге потребовало создания единого платежного пространства. Этот процесс начался с появления в Договоре о функционировании Европейского Союза одной нормы, определяющей основы правового регулирования платежных услуг, и закончился созданием Единой зоны платежей в евро (Single Euro Payments Area – SEPA).

В части 2 статьи 63 Договора о функционировании Европейского Союза имеется норма о свободе движения платежей. Ею предусмотрено, что на территории стран Европейского Союза запрещаются любые ограничения на платежи между государствами-членами и между государствами-членами и третьими странами.

Указанный правовой принцип положил начало создания единого законодательства о платежных услугах стран – членов Европейского Союза.

Следующим важным этапом зарождения общеевропейского законодательства о платежных услугах является факт издания двух специальных актов, определяющих базовые принципы единого правового регулирования платежных услуг:

– Директивы Европейского парламента и Совета от 13 ноября 2007 г. № 2007/64/ЕС о платежных услугах на внутреннем рынке, вносящей изменения в директивы 97/7/ЕС, 2002/65/ЕС, 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющей Директиву 97/5/ЕС (далее – Директива № 2007/64/ЕС)⁴;

– Директивы Европейского парламента и Совета от 16 сентября 2009 г. № 2009/110/СЕ, касающейся допуска к деятельности учреждений по выпуску электронных денег и ее осуществления, а также о пруденциальном надзоре за этими учреждениями, изменяющей директивы 2005/60/СЕ и 2006/48/СЕ и отменяющей Директиву 2000/46/СЕ.

Их издание является следствием дальнейшего углубления интеграции экономических связей на территории европейского рынка. В целях создания единой платежной зоны в 2012 году был принят SEPA-регламент (ЕС)⁵, на основании которого были разработаны новые унифицированные инструменты SEPA-расчетов⁶.

Совокупность всех изданных актов Европейского Союза в сфере платежных услуг привела к обособлению нормативных актов, регулирующих платежные услуги, от иных норм в сфере осуществления финансовой, в том числе банковской, деятельности. Этот результат был достигнут за счет использования специального правового инструментария.

В качестве принципа применения Директивы № 2007/64/ЕС в государствах – членах ЕС был провозглашен «принцип полной гармонизации» (ст. 86 Директивы № 2007/64/ЕС). Этот принцип означает, что государства-члены могут отступить от предусмотренных этой Директивой правил только в тех случаях, когда это непосредственно предусмотрено в самой этой Директиве. Присоединяющиеся к SEPA кредитные организации принимают на себя обязанность соблюдать правила и технические стандарты, установленные в соответствующих многосторонних соглашениях, так называемых SEPA-Rulebooks⁷.

В Директиве № 2007/64/ЕС предусмотрены:

- специальные принципы оказания платежных услуг;
- образование платежных организаций;
- специальный понятийный аппарат законодательства о платежных услугах;
- специальный порядок осуществления надзора за платежными услугами;
- специальные инструменты платежа и порядок их применения;
- права и обязанности операторов и пользователей платежных услуг.

Таким образом, в Директиве № 2007/64/ЕС были созданы предпосылки для технической и юридической интеграции законодательства о платежных услугах в национальное право, а также для обособления его от других норм, регулирующих деятельность финансовых организаций.

Директива Европейского парламента и Совета от 16 сентября 2009 г. № 2009/110/СЕ, касающаяся допуска к деятельности учреждений по выпуску электронных денег и ее осуществления, а также пруденциального надзора за этими учреждениями, изменяющая директивы 2005/60/СЕ и 2006/48/СЕ и отменяющая директиву 2000/46/СЕ, является своеобразным дополнением Директивы № 2007/64/ЕС (далее – Директива № 2009/110/СЕ).

В Директиве № 2009/110/СЕ содержатся нормы, определяющие особенности перевода электронных денежных средств.

Нормы Директивы № 2007/64/ЕС и Директивы № 2009/110/СЕ, имплементированные в национальное законодательство государств – членов ЕС, заложили основы для образования

специальной группы норм, имеющих единый специальный предмет правового регулирования, специальную систему правовых средств и систему специальных принципов правового регулирования.

Указанные изменения, которые произошли на уровне европейского банковского права, позволяют сделать вывод об образовании специальной совокупности норм – платежного права Европейского Союза.

Нормы платежного права обособились от норм европейского банковского права, учитывая:

- специальный предмет правового регулирования – процесс оказания платежных услуг;
- специальную систему органов надзора в платежных системах. Известно, что в ряде стран органы банковского надзора и надзора в платежных системах различаются. Например, во Франции банковский надзор осуществляется Управлением пруденциального контроля и реструктуризации, а надзора в платежных системах – Банком Франции;
- специальных субъектов. Для оказания платежных услуг созданы платежные организации, функции которых могут осуществлять не только кредитные организации, но и другие организации, не относящиеся к числу кредитных. Кроме того, переводы электронных денег также могут осуществляться только специализированными организациями – организациями электронных денег. В отличие от российского права, к числу организаций электронных денег относятся как кредитные организации, так и иные организации, не имеющие статуса кредитных организаций;
- специальный порядок доступа к деятельности по оказанию платежных услуг и выпуску электронных денег, при котором требуется специальное разрешение компетентных властей государства ЕС, на территории которого будут оказываться платежные услуги либо эмитироваться электронные деньги.

Анализ российского законодательства позволяет сделать вывод, что в Российской Федерации развитие банковского права происходит аналогичным образом.

Издание Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»⁸ (далее – Закон № 161-ФЗ) послужило началом для консолидации норм, регулирующих платежные отношения. Последующее развитие законодательства за счет в основном подзаконных нормативных актов Банка России существенно дополнило Закон «О национальной платежной системе» № 161-ФЗ и детализировало правовое регулирование рассматриваемых общественных отношений.

Наиболее известными актами в области правового регулирования расчетных отношений являются Положение ЦБ РФ от 19 июня 2012 г. № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств»⁹, Положение ЦБ РФ от 29 июня 2012 г. № 384-П «О платежной системе Банка России»¹⁰.

После издания Закона № 161-ФЗ было существенно изменено Положение ЦБ РФ от 24 декабря 2004 г. № 266-П «Об эмиссии платежных карт и об операциях, совершаемых с их использованием»¹¹. В результате этих изменений средства, которыми клиенты распоряжаются с использованием предоплаченных платежных карт, были признаны электронными денежными средствами, а сами платежные карты – электронными средствами платежа.

Порядок организации и деятельности платежных систем, правила осуществления расчетов, включая межбанковские расчеты, стали предусматриваться в правилах платежных систем в соответствии со ст. 20 Закона № 161-ФЗ. Стандартизация расчетов существенно углубилась.

Правила и стандарты платежных систем в настоящее время начинают формировать новый источник правового регулирования осуществления платежных услуг.

Законом № 161-ФЗ предусматриваются:

- новый понятийный аппарат платежных услуг;

- категория специальных субъектов, допущенных к осуществлению платежной деятельности;
- правила допуска и деятельности участников платежной системы в сфере перевода денежных средств;
- основные формы расчетов, в рамках которых осуществляется перевод денежных средств;
- специальные правила надзора в платежных системах;
- основные принципы саморегулирования в платежных системах и т. п.

Таким образом, изменения в российском праве, которые произошли в последние годы, позволяют сделать вывод, что внутри российского банковского права постепенно начинает формироваться особая комплексная совокупность правовых норм, характеризующаяся специальным предметом правового регулирования, особыми принципами правового регулирования, специальными целями правового регулирования.

Следовательно, в российском банковском праве также начинает формироваться особая подотрасль банковского права Российской Федерации – платежное право. Представляется, что на сегодняшний день нет основания для вывода о завершении указанного процесса. Речь может идти только о тенденции развития российского банковского права.

Известно, что предмет банковского права составляют четыре группы общественных отношений:

- во-первых, отношения, складывающиеся в процессе допуска к банковской деятельности и надзора за ее осуществлением, в ходе формирования и функционирования банковской системы РФ, в ходе деятельности Банка России по осуществлению денежно-кредитной политики (отношения по государственному регулированию банковской деятельности);
- во-вторых, отношения, складывающиеся в процессе создания, ликвидации и реорганизации кредитных организаций, создания и ликвидации их структурных подразделений, отношения между органами управления кредитных организаций, акционерами (участниками) и тому подобные внутрибанковские отношения;
- в-третьих, отношения, складывающиеся в процессе совершения банковских операций и сделок (отношения по осуществлению банковской деятельности);
- в-четвертых, отношения с участием организаций банковской инфраструктуры, т. е. организаций, создающих условия для эффективного осуществления банковской деятельности (инфраструктурные отношения)¹².

В свою очередь, предметом платежного права являются следующие группы общественных отношений:

Во-первых, отношения, складывающиеся в процессе организации, управления и функционирования платежных систем, в том числе отношения:

- по предоставлению доступа к платежной системе и приобретению статуса ее участника;
- по обеспечению непрерывности и безопасности переводов денежных средств (гарантийный фонд, кредитование для завершения расчетов и т. п.);
- по осуществлению надзора за платежными системами и т. п.

Во-вторых, отношения, складывающиеся в процессе осуществления перевода денежных средств в рамках форм безналичных расчетов, включая межбанковские расчеты.

В-третьих, отношения с участием организаций платежной инфраструктуры, т. е. организаций, создающих условия для эффективного осуществления переводов денежных средств.

Представляется, что общественные отношения по созданию кредитных организаций не могут быть включены в предмет платежного права, учитывая, что, в отличие от европейского платежного права, в российском законодательстве отсутствуют специализированные платежные организации. Все переводы денежных средств могут осуществляться только кредитными организациями, Банком России и Внешэкономбанком. Кроме того, в российском праве отсут-

ствуют также специализированные организации электронных денег. В соответствии со ст. 12 Закона № 161-ФЗ оператором электронных денежных средств могут быть кредитные организации, Банк России и Внешэкономбанк.

Различные некредитные организации, осуществляющие вспомогательное участие в переводе денежных средств (платежные агенты, банковские платежные агенты и т. п.), создаются в общем порядке, а статус участника платежной системы получают в рамках процедуры доступа к платежной системе, установленной законодательством.

Таким образом, предмет платежного права является составной частью банковского права.

Методом платежного права предлагается считать совокупность приемов и способов воздействия норм платежного права на регулируемые им общественные отношения, которые направлены на обеспечение бесперебойности и непрерывности переводов денежных средств. Соответственно, могут быть выделены следующие три способа воздействия, применяемые платежным правом:

- способ императивных властных предписаний, который основан на отношениях власти-подчинения;
- способ экономического (косвенного) регулирования, который направлен на формирование у участников платежных систем заинтересованности в определенной модели поведения;
- способ дозволений, определяющий рамки экономической свободы участников платежных систем, внутри которых отношения строятся по модели юридического равенства сторон, действуют принцип свободы договора и диспозитивность правового регулирования.

Таким образом, метод платежного права не отличается от метода банковского права.

Что касается структуры платежного права, ее составляют, как нам представляется, следующие институты:

- право организации платежных систем;
- межбанковское платежное право;
- клиентское платежное право.

Право организации платежных систем представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих порядок создания платежных систем, привлечения организаций платежной инфраструктуры и операторов по переводу денежных средств, управления платежными системами, а также управления рисками.

Межбанковское платежное право состоит из правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие преимущественно в платежных системах между операторами по переводу денежных средств, операторами услуг платежной инфраструктуры в процессе исполнения поручений клиентуры о переводе денежных средств.

Клиентское платежное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих отношения между операторами по переводу денежных средств и их клиентами – физическими и юридическими лицами.

Межбанковское платежное право является центральным институтом платежного права. Банки являются посредниками между рассчитывающимися сторонами, между плательщиками и получателями средств. Безналичные расчеты – это расчеты, осуществляемые не путем передачи наличных денег, а путем «движения» банковских обязательств. Расчеты через банковскую систему – это расчеты, которые осуществляются путем передачи прав требований к банкам. Поэтому, для того чтобы рассчитались клиенты, необходимо, чтобы сначала рассчитались их банки. Межбанковские платежные правоотношения связывают участников платежных систем и их клиентов между собой и обеспечивают реализацию целей, поставленных перед платежными системами.

На основании изложенного представляется обоснованным вывод, что нормы платежного права составляют часть банковского права, а метод правового регулирования у них является

общим. При этом нормы платежного права обладают качественным своеобразием, необходимой спецификой, выполняют разные функции, взаимно дополняют друг друга, что необходимо для достижения общих целей правового регулирования деятельности платежных систем. Указанная совокупность правовых норм является обособленным образованием в сфере банковского права, которая сохраняет с ним функциональные связи и общие черты. Не только предмет, но и метод платежного права обладает особенностями, в частности большей диспозитивностью, по сравнению с методом банковского права, допуская большую свободу усмотрения участников платежных операций.

Таким образом, под платежным правом следует понимать совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе перевода денежных средств с участием кредитных организаций.

Представляется, что платежное право является подотраслью банковского права, так как предмет платежного права составляет часть предмета банковского права, однако обладает качественным своеобразием.

Вывод: единое платежное пространство опосредуется совокупностью правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе перевода денежных средств с участием кредитных организаций. Данная совокупность правовых норм постепенно обособляется и может быть обозначена термином «платежное право». Платежное право может быть сформировано в системе банковского права в качестве его подотрасли. С этой целью определены понятие, предмет, метод, принципы и структура платежного права, состоящая из следующих институтов: право организации платежных систем; межбанковское платежное право; клиентское платежное право. Данная концепция может быть положена в основу формирования не только модели российского банковского права, но и общей концепции сближения правового регулирования платежных и финансовых услуг в условиях глобализации и международной интеграции.

§ 2. Понятие и принципы построения механизма правового регулирования межбанковских расчетов, его роль в платежном праве

Понятие механизма правового регулирования связано с правовым регулированием, которое представляет собой форму воздействия права на общественные отношения с помощью системы специальных юридических средств. С. С. Алексеев подчеркивал, что «право как регулятор – это не только одна из важнейших проблем теории права, рассматриваемого в качестве институционального нормативного образования. Перед нами – проблема более широкого научного значения. Здесь открывается перспектива нового подхода к праву в целом. Такого подхода, который неведом догматической юриспруденции, выходит за ее границы, характеризуется тем, что право рассматривается в действии, в движении, сообразно заложенным в нем потенциям и закономерностям, что и позволяет увидеть наиболее существенные стороны логики права. Категорией, через которую реализуется такая научная перспектива, является понятие «правовое регулирование»¹³.

Механизм правового регулирования также является категорией теории права, которая должна отображать момент движения правовой формы, способ ее функционирования и систему юридических средств воздействия, которые в совокупности составляют механизм правового регулирования.

Как видно, сущность и содержание механизма правового регулирования связаны с понятием правового регулирования. Их связь является исходной при исследовании механизма правового регулирования. В связи с этим некоторые авторы рассматривают механизм правового регулирования как «технологическую схему» правового регулирования. Например, Б. Б. Исаков считает, что, «зная механизм, юрист может представить себе, какие звенья пройдет процесс воплощения нормы права в жизнь, какие остановки и сбои могут произойти в этом процессе. А значит, он в состоянии предложить научно обоснованный план повышения эффективности правового регулирования за счет укрепления его основных звеньев»¹⁴. При этом состав и структура механизма правового регулирования как сложная система, состоящая из правовых средств, субъектов, осуществляющих правовое регулирование или правовую деятельность, являются дискуссионными¹⁵.

В методологическом плане важно, чтобы механизм позволял ответить на вопрос, с помощью каких инструментов, средств право оказывает регулирующее воздействие на те или иные общественные отношения. С. С. Алексеев высказывал мнение о том, что «механизм правового регулирования позволяет собрать вместе явления правовой действительности (нормы, правоотношения, юридические акты и др.), обрисовать их как целостность (это достигается в том числе при помощи понятия «правовая система»), представить в работающем виде, высветить специфические функции, которые выполняют те или иные юридические явления в правовой системе, показать их связь между собой, взаимодействие»¹⁶.

Процесс создания механизма правового регулирования основывается на правовой культуре, правосознании субъектов права, а также установленных и закреплённых правовых принципах, составляющих вместе с самим механизмом правового регулирования комплекс мер (механизм правового воздействия), который часто называют главным средством научно обоснованного и социального *управления*¹⁷.

Управление призвано обеспечивать эффективность практической деятельности субъектов, т. е. создавать условия для достижения поставленной цели наиболее экономными и прогрессивными средствами. Это планомерный и поэтапный процесс, в котором «на первый план

выдвигается *организующее* начало, складывающееся в результате неимущественных акций участников данных социальных связей»¹⁸.

Управление общественными отношениями, возникающими в сфере экономики и финансов, – это наиболее сложный процесс, определяющий специфику правового воздействия на данные отношения. С одной стороны, оно обеспечивается государством (конституционный постулат), но с другой – жесткие предписания могут погубить инициативу субъектов, тем самым затормозить процесс экономического развития общества. Е. П. Губин справедливо отметил, что «рынок, несмотря на наличие объективно присущих ему недостатков и необходимость государственного регулирования, является все же саморегулируемой системой, предполагающей свободную, активную деятельность субъектов предпринимательства в сфере экономики»¹⁹. Регулирующее воздействие государства должно не нарушать нормальные рыночные связи, а создавать условия для развития механизмов саморегуляции, используя при этом экономические методы и инструменты воздействия²⁰. Важными составляющими данного процесса являются постоянный мониторинг его эффективности и мгновенное реагирование на малейшие сбои в управляемой системе.

Таким образом, под механизмом правового регулирования понимается система правовых средств, используемых для управления общественными отношениями.

Под термином «система» (от греческого *sýstēma* – т. е. составленное из частей соединенное) в общепhilosophическом смысле понимают целое, образованное путем объединения закономерно связанных друг с другом предметов, явлений и т. п. Последние являются ее элементами, составными частями. При этом качества системы как самостоятельного целого никогда не сводятся к качествам образующих эту систему элементов. Поскольку элементы объединяются в систему, подчиняясь объективным закономерностям, между ними возникают устойчивые связи, формирующие внутреннюю форму, т. е. структуру этой системы²¹.

Таким образом, любая система состоит из элементов и системообразующих связей.

Состав элементов механизма правового регулирования является спорным: разными исследователями называются различные элементы. Неопределенность состава механизма правового регулирования должна быть устранена, учитывая, что набор правовых средств, используемые методы и способы правового регулирования в конечном итоге определяют правовую природу механизма правового регулирования.

Некоторые исследователи относят к числу основных элементов механизма правового регулирования:

- нормы права,
- правоотношения,
- акты реализации и
- акты применения права²².

Иной, институциональный подход применяется в работах С. С. Алексеева, который выделял следующие три основных звена в механизме правового регулирования:

- юридические нормы,
- правовые отношения,
- акты реализации прав и обязанностей; и
- факультативное звено – индивидуальные предписания и акты применения права²³.

Еще одним свидетельством неоднозначности подхода ученых-юристов к содержанию механизма правового регулирования является позиция А. В. Малько и К. В. Шундикова. Они предлагают «расширить» содержание первого и последнего звена юридическими средствами нормативного характера и юридическими средствами правореализационного характера соответственно.

Представляется возможным не согласиться с мнением тех авторов, которые исключают юридические факты из механизма правового регулирования. Совершенно очевидно, что юридический факт является тем «мостом», который связывает норму права с конкретным отношением. Без юридических фактов механизм правового регулирования не «заработает».

Учитывая многообразие источников выражения норм права в межбанковских правоотношениях, считаем возможным согласиться с правовой позицией А. В. Малько и К. В. Шундикова, которые предложили расширить первый элемент механизма правового регулирования, включив в него не только нормы права, содержащиеся в законодательстве, но также нормы иной природы. Мы согласны с предложением указанных исследователей об использовании понятия «юридические средства» в составе терминов, раскрывающих содержание механизма правового регулирования. Благодаря такому подходу в первую стадию механизма правового регулирования допустимо включить не только правовые нормы, но и иные средства нормативного характера, в том числе средства саморегулирования, правила и стандарты, что обосновано в построении эффективного механизма правового регулирования межбанковских расчетов. С помощью норм, содержащихся в законодательстве, правотворец создает направление развития общественных отношений, а в рыночных отношениях, опосредующих экономический оборот, определяет своеобразные рамки для дальнейшего саморегулирования отношений субъектов предпринимательской деятельности. Кроме того, важной функцией правовых норм являются стимулирование развития одних общественных отношений и сдерживание (а возможно, и исключение) других. Элементы правовой политики государства закреплены в диспозиции нормы.

Ряд ученых не согласен с мнением о выделении юридических фактов в самостоятельное звено механизма правового регулирования. По мнению С. А. Зинченко, юридические факты «имманентно входят во все указанные стадии механизма правового регулирования»²⁴.

Представляется возможным согласиться с доминирующей точкой зрения о юридическом факте как существенном элементе правового механизма. Однако С. А. Зинченко прав, что юридический факт «в силу своей глубины и абстрактности менее всего очевиден при выяснении роли того или иного компонента в механизме правового регулирования»²⁵.

Правоотношения – один из основных элементов механизма правового регулирования, призванный воплотить идеальную модель, предусмотренную нормой, в реальное поведение субъектов. С его помощью механизм приводится в движение, возникает правовая связь между участниками через конкретизацию и единство субъективных прав и юридических обязанностей.

В целом средства, используемые для регулирования отношений, возникающих в рыночной экономике, разнообразны и включают не только традиционные правовые, но и экономические, технологические, информационные, технические средства, которые в процессе реализации норм права приобретают правовую форму и становятся взаимосвязанными элементами механизма, направленного на стимулирование, сдерживание или исключение соответствующих общественных отношений. Следует согласиться с мнением С. А. Карелиной о том, что «набор ... средств правового регулирования не может быть избран произвольно – он предопределен ... потребностями рынка, рыночной экономики»²⁶.

С учетом приведенного выше анализа правовой литературы по теории права считаем возможным определить следующие элементы механизма правового регулирования:

- средства нормативного характера;
- акты индивидуального регулирования.
- юридические факты;
- правоотношения.

Указанные элементы механизма правового регулирования связаны единой целью, которую ставит правотворец, издавая нормы права (системообразующая связь).

Кроме того, правовая цель является также критерием обеспечения эффективности правового регулирования²⁷. Являясь составной частью процесса формирования права, цель, как правило, фиксируется в нормативно-правовых актах непосредственно или через принципы, обосновывая необходимость самой предлагаемой модели²⁸. Цель в праве, официальный ориентир законодателя, отраженный в юридических нормах, является частью более широкого понятия «юридическая цель», включающего также и цель в юридической практике, представляющую собой субъективные ориентиры конкретных участников правореализационной деятельности²⁹. Постановка цели правового регулирования – сложный процесс, в результате которого строится идеальная правовая модель, призванная совершить «юридическое преобразование действительности, изменение существующих общественных отношений»³⁰. Существование и реализация цели возможны только в связи со средством. «Именно в средстве своей реализации та или иная цель получает свою определенность и конкретность. Поэтому определение специфически правовой цели предполагает обнаружение специфического средства ее осуществления»³¹.

В глобальном смысле цель правового регулирования определяется правовой политикой государства. Н. И. Матузов верно отметил, что правовая политика представляет собой «комплекс идей, мер, задач, целей, программ, методов, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права»³². Она строится с учетом международных правовых принципов и стандартов, выработанных мировым сообществом. Правовая политика реализуется посредством права, через его нормы и «использует» возможность достижения целей посредством применения мер принуждения к лицам, нарушающим требования правовых норм, не учитывая правовую политику государства в своей деятельности. В настоящий момент основные задачи правовой политики пока не реализованы: отсутствуют некоторые важные нормативно-правовые акты, или, наоборот, отдельные отношения слишком зарегулированы. Это означает, что правовая основа последовательного и устойчивого развития демократии и рыночной экономики пока не сформирована.

Преимуществом правовой политики является то, что в ее формировании и осуществлении прямо или косвенно участвуют все заинтересованные субъекты. В процессе формирования целей и принципов разнообразные интересы должны быть выявлены в результате диалога и учтены с помощью поиска компромиссных вариантов решений. Кроме того, правовая политика «не делима ни во времени, ни в пространстве, ни по кругу лиц, ни по существу»³³.

Таким образом, правовая политика определяет идеологию, цель и принципы, которые затем в процессе управления соответствующими общественными отношениями реализуются в применении тех правовых и внеправовых, но способных приобрести правовую форму средств, которые необходимы для построения механизма правового регулирования. Соединенные в систему, последовательно реализуемые средства становятся элементами механизма правового регулирования, который ведет к достижению соответствующего, поставленного целью результата, т. е. упорядоченных, развивающихся в направлении, определенном правовой политикой, общественных отношений.

Схема 1



Таким образом, цель в праве, официальный ориентир законодателя, отраженный в юридических нормах, является частью более широкого понятия «юридическая цель», включающего также и цель в юридической практике, представляющую собой субъективные ориентиры конкретных участников правореализационной деятельности³⁴. Постановка цели правового регулирования – сложный процесс, в результате которого строится идеальная правовая модель, призванная совершить «юридическое преобразование действительности, изменение существующих общественных отношений»³⁵. Существование и реализация цели возможны только в связи со средством. «Именно в средстве своей реализации та или иная цель получает свою определенность и конкретность. Поэтому определение специфически правовой цели предполагает обнаружение специфического средства ее осуществления»³⁶.

Резюмируя изложенное, отметим, что постановка цели правового регулирования – сложный процесс, результатом которого является построение идеальной правовой модели, осуществляющей «юридическое преобразование действительности, изменение существующих общественных отношений»³⁷. В условиях рыночной экономики процесс целеполагания обусловлен разнонаправленностью интересов общества, государства, субъектов предпринимательской деятельности, иных субъектов, что в дальнейшем усложняет структуру механизма правового регулирования. Конфликт интересов важно предугадать на стадии выработки идеальной правовой модели, чтобы в дальнейшем включать правовые средства, необходимые для достижения соответствующего результата. Кроме того, следует учитывать постоянные изменения смежных с регулируемыми отношений и предусмотреть построение для них новых механизмов правового регулирования. Это, в свою очередь, создает предпосылки к изменению всей системы правового регулирования отношений, опосредующих исследуемые. В противном случае, при несвоевременном реагировании на происходящие изменения, велика вероятность получить результат, противоположный цели правового регулирования.

Таким образом, под механизмом правового регулирования в литературе понимается система правовых средств, подчиненных достижению определенной цели управления общественными отношениями.

Указанный вывод должен послужить основой для построения механизма правового регулирования межбанковских расчетов.

Определение **цели в межбанковском платежном праве** осложнено разнонаправленностью интересов государства, субъектов предпринимательской деятельности и потребителей финансовых услуг. В банковской сфере противоречия особенно очевидны и требуют продуманного подхода к их смягчению на стадии целеполагания и выбора соответствующих средств.

Стремление государства максимально урегулировать отношения, возникающие в данной сфере, поставить все этапы движения денег под тотальный контроль³⁸ обусловлено необходимостью реализации денежно-кредитной политики, проведение которой должно соответствовать плану и не встречать непредвиденных препятствий.

Сложность структуры денежно-кредитной системы страны и неконтролируемая внешняя финансовая ситуация стимулируют государство к постоянному изменению подходов регули-

рования, о чем свидетельствует переход к механизму проведения денежно-кредитной политики, называемому инфляционным таргетированием³⁹. В данном механизме, воздействующем на денежную массу, на смену уже известным и не столь эффективным валютным интервенциям на внутреннем рынке в качестве базового операционного инструмента установлена система регуляции процентной ставкой, изменение которой призвано «давать сигналы» экономике.

Новый базовый инструмент реализуется и способствует достижению поставленной цели в платежной системе Банка России, оказывая при этом сдерживающее или стимулирующее влияние на развитие межбанковских расчетных правоотношений, причем возникающих и в частных платежных системах, что, в свою очередь, отражается и на развитии розничных безналичных платежей⁴⁰.

Отметим также, что Центральный банк РФ, которому принадлежит важная роль в данном процессе, в 2013 году принял полномочия по регулированию всех финансовых институтов. Речь идет об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам⁴¹ и создании в России финансового мегарегулятора в лице Банка России. К обсуждению этого вопроса еще в октябре 2012 года банковскому и инвестиционному сообществу, а также всем заинтересованным сторонам предложил подключиться В. В. Путин⁴². Пока прорабатывалась нормативная база для регулирования межведомственных отношений в переходный период, уже сформировался блок противников данного процесса. В частности, некоторые из них считают, что интеграция полномочий ФСФР в Центробанке неизбежно создаст конфликт интересов внутри нового мегарегулятора⁴³.

Не подключаясь к дискуссии об объединении двух надзорных органов в сфере финансовых институтов, отметим, что Банк России выполняет основные функции регуляции банковской, денежной и платежной систем, в том числе путем прямого участия в осуществлении банковских и иных финансовых операций в качестве юридического лица. В частности, в собственной платежной системе Банк России создает единый механизм рефинансирования кредитных организаций. Использование данного механизма позволяет любой финансово устойчивой российской кредитной организации получать кредиты Банка России, обеспеченные активами, входящими в единый пул обеспечения⁴⁴. Однако финансово устойчивые кредитные организации нечасто пользуются услугами Банка России, о чем свидетельствует статистика. К примеру, в 2011 г. операции «валютный своп» не пользовались спросом у таких кредитных организаций, более чем в 50 раз сократилась сумма кредитов под залог нерыночных активов, также в сумме сократились обязательства по ломбардным кредитам, и более чем в два раза был уменьшен объем обязательств по операциям прямого РЕПО⁴⁵. Кредитные организации, имеющие дефицит ликвидности и испытывающие потребность в использовании механизмов рефинансирования, не имеют доступа к системам рефинансирования и вынуждены искать способы пополнения ликвидности у крупнейших финансово устойчивых кредитных организаций, денежные ресурсы которых в отдельных случаях имеют государственное происхождение.

Возникает опасность монополизации⁴⁶ данной сферы и излишнего государственного вмешательства в банковскую деятельность в целом и, как следствие, снижение предпринимательской активности, замедление развития платежной инфраструктуры, отсутствие новых, более эффективных платежных инструментов. Все это в конечном итоге сдерживает и развитие других финансовых институтов, экономики страны в целом. Чтобы избежать возможных негативных последствий, необходимо, на наш взгляд, изменить подход к публичной платежной системе и, учитывая ускорение темпов глобализации и возрастающие потребности в проведении международных расчетов, пересмотреть ее статус вплоть до установления самостоятельности⁴⁷. В этом случае Банк России в отношении платежной системы будет сохранять полномочия надзора и наблюдения, а в качестве участника – предлагать услуги (инструменты

денежно-кредитной политики) в моменты снижения ликвидности в платежной системе или ее избыточности.

Это обосновано и с точки зрения потенциальных эволюционных направлений развития банковской системы в ходе глобализации. В частности, некоторые зарубежные⁴⁸ и российские⁴⁹ исследователи связывают эволюцию банковских систем со степенью их централизации, которая, по их мнению, будет в дальнейшем ослабевать. Данные тенденции имеют в своей основе объективные причины, среди которых – стремительное развитие электронных денег и современных платежных систем.

В отличие от государства, кредитные организации преследуют цели извлечения прибыли на рынке банковских и иных финансовых услуг, основывая свою деятельность на принципах свободы договора, неприкосновенности собственности, равенства, беспрепятственного осуществления гражданских прав, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела и др.⁵⁰

Законодатель определил для них организационно-правовую форму хозяйственного общества, что добавляет к разногласиям, возникающим в процессе извлечения прибыли, и проблему внутреннего корпоративного конфликта, когда участники хозяйственного общества и его руководство имеют различные интересы. В результате бизнес-процессы, реализуемые в организации, имеют содержание, позволяющее избежать ответственности за неудовлетворительные результаты финансовой деятельности самой кредитной организации и ее руководителям. Это негативным образом сказывается на взаимоотношениях с клиентами, в том числе и с кредитными организациями на межбанковском рынке.

Следующей проблемой, которая серьезно затрудняет определение цели правового регулирования в межбанковских расчетах, является разнонаправленность целей потребителей платежных услуг и банков. Интересы потребителей должны учитываться при построении механизма межбанковских расчетов, поскольку межбанковские корреспондентские отношения являются способом оказания платежных услуг клиентам банков.

Проблема взаимоотношений кредитных организаций и их клиентов является основной проблемой, оказывающей воздействие на построение механизма правового регулирования межбанковских расчетов. В ее центре – отсутствие ориентированности банковских, в т. ч. платежных услуг, на клиента.

Рассмотрим данную проблему с позиций телеологического подхода, в традициях которого для уяснения значения и содержания категории «цель» исследуются во взаимосвязи понятия «потребность», «интерес», «мотив» и «воля». По мнению ученых, «осознанная потребность трансформируется в интерес и одновременно выступает мотивом, побудительной причиной к формированию мысленного образа желаемого результата (цели)»⁵¹. Интерес является присвоенной, то есть осознанной, понятой и принятой социальной потребностью в присвоении определенных благ и ценностей⁵². В процессе целеполагания «осознанная потребность приобретает характер интереса, а затем сдвигается на цель, переливается в волю и, наконец, воплощается в действительности»⁵³. Как видим, цель формируется через *осознанную* потребность. Однако при исследовании некоторых отношений, складывающихся в банковской сфере, возникает сомнение в осознанности потребности в тех или иных финансовых услугах, более того, в отдельных случаях участие в них противоречит интересам субъекта⁵⁴. В частности, исследования показали, что примерно половина экономически активного населения лишена возможности полноценно пользоваться финансовыми услугами, «43 % граждан России не имеют опыта проведения финансовых операций»⁵⁵. Потребители все еще не готовы принять такого рода услуги в полном объеме, так как не имеют возможности объективно оценить их выгоды и потенциальные преимущества. Причем неблагоприятную ситуацию создают сами

банки и иные субъекты, содействующие оказанию платежных услуг, оппортунистическое поведение которых способствует усугублению информационной асимметрии во взаимоотношениях с клиентами, что снижает привлекательность платежных услуг. Становится очевидным, что потребности клиентов – пользователей платежных и иных финансовых услуг не учитываются в процессе целеполагания. Государству и банкам остается либо побуждать, либо понуждать лиц, которым будут оказаны соответствующие услуги, к их потреблению. Это несет в себе серьезную угрозу развития не только платежной системы, но и банковской и финансовой системы в целом, так как на рынок услуг, традиционно принадлежащий банкам, претендуют организации⁵⁶, которых еще совсем недавно невозможно было представить в этом качестве на данном рынке. Они не только быстро реагируют на нужды клиентов, создавая простые и доступные платежные продукты, но и, переводя в осознанные потребности, формируют у клиентов устойчивый, развивающийся интерес к платежным инновациям. В итоге создается стабильно растущая и надежная клиентура, готовая к потреблению всего многообразия предлагаемых платежных услуг. Кроме того, эти организации получают доступ к денежным средствам клиентов, а также иные преимущества, позволяющие им расширять свое присутствие на данном рынке.

В период переоценки ценностей индустриального общества и перехода к ценностям нового информационного общества остро стоит вопрос изменения характера взаимоотношений – клиент должен быть в центре внимания⁵⁷. Для этого необходимо обеспечить простоту и прозрачность операций, самостоятельность потребителя в управлении платежными услугами, их доступность. Кроме того, важными составляющими преодоления проблемы являются разумное соотношение интересов банка и клиентов с точки зрения распределения потерь в процессе движения денежных средств (платежа), доходов и выгод, экономия на масштабах. Важны также расширение коммуникации, в т. ч. через сеть, снижение информационной асимметрии во взаимоотношениях с клиентом путем повышения финансовой грамотности населения, демистификации платежных услуг, обеспечение добросовестной конкуренции путем получения пользователями повсеместно ясной информации высокого качества для формирования осознанного выбора самих услуг и их поставщиков.

Следовательно, правовое регулирование межбанковских расчетов должно быть нацелено на удовлетворение потребностей клиента и защиту его интересов, аналогично тому, как построено законодательство о потребительском кредитовании⁵⁸.

Таким образом, проблемы, возникающие на стадии целеполагания, в дальнейшем усложняют структуру механизма правового регулирования, требуют особого подхода к выбору для него необходимых средств. Возможный конфликт публичных и частных интересов важно предугадать на стадии выработки идеальной правовой модели, для того чтобы в дальнейшем нивелировать его включением тех правовых средств, которые необходимы для достижения соответствующего результата. В противном случае нормы права не усваиваются и не переводятся в цели и мотивы поведения субъектов, а нормативные требования соблюдаются лишь внешне (формально)⁵⁹, что замедляет развитие национальной платежной системы и негативно отражается на всей финансово-экономической сфере общества.

Система межбанковских расчетов является частью национальной платежной системы, включающей частные платежные системы и платежную систему, организованную Центральным банком Российской Федерации (Банком России). Платежная система Банка России включает в себя четыре подсистемы, каждая из которых обслуживает свой «участок» межбанковских расчетов и платежей. К ним относятся: система внутрирегиональных электронных расчетов (далее – система ВЭР); система межрегиональных электронных расчетов (далее – система МЭР); система расчетов с применением авизо и система банковских электронных срочных платежей (далее – система БЭСП). Система БЭСП предназначена для осуществления расчетов в режиме реального времени в масштабах всей страны на крупные суммы, в т. ч.

генерируемые финансовыми рынками⁶⁰ (межбанковским, валютным, рынком ценных бумаг). В частных платежных системах кредитные организации осуществляют межбанковские расчеты через платежную систему Банка России, корреспондентские счета, открытые друг у друга, и собственную межфилиальную сеть. Кроме того, ускорение темпов роста использования платежных карт физическими и юридическими лицами, интеграция российского бизнеса в международное торговое сообщество диктуют российским кредитным организациям необходимость активизации взаимодействия с международными платежными системами и иностранными кредитными организациями по поводу организации и осуществления бесперебойных расчетов преимущественно в режиме реального времени. Важно отметить, что межбанковские расчеты завершают экономический оборот в рыночном хозяйстве, от эффективности их функционирования в значительной степени зависят скорость и непрерывность расчетов в сфере обращения. Таким образом, межбанковские расчеты занимают ключевое положение в расчетных отношениях и должны быть обеспечены соответствующим правовым регулированием.

Целеполагание в межбанковских расчетных отношениях имеет многоуровневый характер. Системное сочетание целей и правовых принципов, закрепленных в правовых актах, позволяет наиболее полно учесть специфику регулируемых отношений. На целеполагание в данной сфере влияют национальные и внешние факторы, среди которых определяющая роль принадлежит международным правилам и обычаям⁶¹. В этом случае все национальные решения в сфере расчетов и платежей рассматриваются через призму международных правил межбанковских расчетов и стандартов управления рисками в кредитных организациях⁶². Принципы и правила, разработанные Всемирной торговой организацией, Банком международных расчетов (Базельским комитетом, Комитетом по платежным и расчетным системам) и другими международными организациями, не являются обязательными⁶³, но оказывают определяющее влияние на постановку цели правового регулирования межбанковских расчетов и, соответственно, содержание его механизма⁶⁴. Что касается национальных факторов, то на постановку цели в данной сфере влияют планы, изложенные в Концепциях и Стратегиях долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации и отдельных сфер экономики, финансов, безопасности⁶⁵.

При построении механизма правового регулирования ведущая роль принадлежит целевому субъекту. Он должен определять концептуальные подходы к правовому регулированию и построению механизма и, следовательно, направлять участников на достижение результата. Для этого целеполагающего субъекта необходимо обеспечить возможность «подняться» над системой, сохранить его независимость. Он обязан осуществлять постоянный мониторинг состояния внутреннего взаимодействия в управляемой системе, решать проблемы ее соприкосновения с другими смежными системами, инициировать и учитывать изменения в правовом регулировании. В системе межбанковских расчетов целевым субъектом является Банк России. Триада целей его деятельности, направленных на защиту и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы, должна быть реализована через нормотворческие полномочия⁶⁶.

Однако непосредственное участие Банка России в самих межбанковских расчетных отношениях в качестве организатора и участника собственной платежной системы⁶⁷, участника фондовых операций⁶⁸ и одновременное выполнение функции регулятора⁶⁹ позволяет констатировать, что он находится не столько вне управляемой системы, сколько внутри нее. Следовательно, возникает опасность утратить объективность и, как следствие, построить механизм с использованием правовых средств, не способных привести к планируемому результату. Поэтому деятельность Центрального банка РФ координирует Национальный финансовый

совет, возглавляет который избранный из его состава Председатель. В состав совета входят представители обеих палат Федерального Собрания РФ, Президента РФ и Правительства РФ, а также Председатель совета директоров Банка России⁷⁰. Среди полномочий Национального финансового совета названы решения, связанные с банковским регулированием и банковским надзором, обеспечением стабильности и развития национальной платежной системы, а также рассмотрение и утверждение стратегии развития национальной системы платежных карт. Все это предполагает если не контроль создания и внедрения принципов и правил организации межбанковских расчетов, управление ликвидностью кредитных организаций, то согласование позиций по указанным вопросам.

Таким образом, действующим законодательством предусмотрено, что цель правового регулирования межбанковских расчетов устанавливается государством с учетом требований международных и наднациональных стандартов. К сожалению, в постановке целей не принимают участия сами кредитные организации и иные участники платежных систем, их возможности в данном направлении ограничиваются обсуждением проектов нормативно-правовых актов, размещенных на сайте Банка России и банковских форумах.

Учесть интересы частных субъектов, поддержать их инициативу представляется возможным в процессе определения алгоритма достижения целей, т. е. выбора соответствующих правовых средств. Специалисты в области финансового права отмечают: «...государство обеспечивает особое правовое регулирование банковской деятельности, что наиболее ярко проявляется в кризисные периоды. Можно утверждать, что, в отличие от иных сфер хозяйственной деятельности, где превалируют частноправовые методы воздействия, обеспечение устойчивости и развития банковской системы достигается в первую очередь посредством ее публично-правового регулирования, и только во вторую – при помощи инструментов частноправового регулирования, а также саморегулирования»⁷¹. Однако при исследовании механизма правового регулирования межбанковских расчетов, правовых средств, используемых в качестве его элементов, особенностей их взаимодействия, методов регулирования возникают сомнения в приоритетности его публично-правовой природы, что будет доказано в последующих главах.

Учеными отмечено, что системные банковские кризисы имеют свою периодичность и вместе с негативными последствиями несут и ряд положительных тенденций. В частности, уход с рынка банковских услуг слабых, не способных к развитию и, следовательно, неконкурентоспособных игроков содействует в конечном счете повышению надежности и прозрачности банковской системы. Кроме того, кризисы вынуждают государства к постоянному поиску решений по предотвращению наиболее опасных системных сбоев, связанных с остановкой движения денежных средств от плательщиков к получателям. При этом решения, предусматривающие субординационное правовое регулирование, принятые без учета реальных условий взаимодействия субъектов системы, могут привести к усугублению кризисных процессов в платежной системе и банковской системе, а в дальнейшем и к кризису реального сектора экономики. Так, Пьянов Н. А., определяя особенности координационного правового регулирования, пришел к выводу о том, что оно «осуществляется самими участниками общественных отношений без вмешательства государственных либо иных компетентных органов. Участники конкретных общественных отношений сами упорядочивают свои отношения путем заключения индивидуальных договоров или совершения иных правомерных действий»⁷². По нашему мнению, участие специальных государственных органов в экономических отношениях по методу координации, а не субординации эффективно при стимулировании инициативы субъектов предпринимательской деятельности. В частности, Банк России, являясь субъектом с двойственной правовой природой (участвует в отношениях сферы финансов и кредита, с одной стороны, обладая полномочиями государственного органа, а с другой – как юридическое лицо, обла-

дающее статусом кредитной организации) и имея целью обеспечение эффективного, бесперебойного функционирования платежной системы, взаимодействует в межбанковских расчетах с частными субъектами и на паритетной основе.

На основании изложенного допустим вывод, что **под целью правового регулирования межбанковских расчетов следует понимать результат деятельности субъектов платежных систем, который заключается в достижении такого уровня их взаимодействия, который обеспечивает соблюдение всех базовых принципов платежного права.** Достижение цели правового регулирования должно обеспечивать соблюдение требований о безопасности и бесперебойности платежных систем, а также о защите прав потребителей платежных услуг.

Среди правовых средств механизма правового регулирования межбанковских расчетов основополагающая роль принадлежит нормам права, закрепленным в законодательных актах.

Мировой опыт свидетельствует о том, что успешной реализации проектов по развитию национальных платежных систем способствовало создание правовой базы, обладающей следующими важными характеристиками.

Во-первых, это логичность, т. е. отсутствие взаимоисключающих и противоречивых норм.

Во-вторых, в них отражена перспективность, одновременно учтен накопленный опыт и предусмотрены возможные инновации.

И в-третьих, отсутствие дискриминации отдельных участников рынка, а также взвешенность, пропорциональность проблемам, которые могут возникнуть в случае отсутствия регулирования⁷³.

В Российской Федерации законодательство, регулирующее деятельность платежных систем, только начинает складываться. Законом № 161-ФЗ предусмотрено введение регулирующих процедур в несколько этапов. Пока еще нет возможности дать полную и всестороннюю оценку новому нормативному регулированию. Нет еще практики применения подзаконных актов Банка России, не сложилась судебная практика. Кроме того, результаты взаимодействия по-новому урегулированной национальной платежной системы с институтами международного платежного пространства пока нельзя назвать положительными. Тем не менее следует признать, что сделаны первые шаги к созданию и систематизации правовой базы в области переводов денежных средств, платежей и межбанковских расчетов, что позволило ранее сделать вывод о формировании в России платежного права.

По мере апробации сложившееся законодательство будет претерпевать значительные изменения, что приведет к построению нового механизма правового регулирования межбанковских расчетов. Следует отметить, что в Законе № 161-ФЗ нет четкого указания на цель правового регулирования, и, следовательно, сам закон напоминает расширенную инструкцию по осуществлению переводов денежных средств, что противоречит его назначению и затрудняет оценку эффективности действия данного закона.

Помимо норм права, среди которых значительное место принадлежит нормам, выработанным Банком России, к числу средств нормативного характера следует отнести также принципы правового регулирования, различные нормы саморегулирования, разработанные банковскими объединениями и международными организациями, нормы «мягкого» права, которые оказывают самое серьезное влияние на законотворческую деятельность в банковской сфере. Правовые особенности каждого из указанных элементов правового механизма межбанковских расчетов будут раскрыты в последующих главах настоящей работы.

С учетом указанных особенностей правового регулирования межбанковских расчетов допустимо представить следующую совокупность элементов механизма правового регулирования межбанковских расчетов:

– средства нормативного характера, включающие нормы права, содержащиеся в законодательстве, нормы-принципы, нормы «мягкого права», нормы саморегулирования участников платежных систем, банковские обычаи, правила платежных систем;

– акты индивидуального регулирования (договоры, судебные решения по спорам, возникающим из межбанковских платежных правоотношений, профессиональное суждение должностных лиц Банка России);

– юридические факты как основания возникновения межбанковских расчетных правоотношений, включающие договоры на организацию платежных систем и договоры об оказании платежных услуг и т. п.;

– правоотношения, возникающие в межбанковских расчетах.

Исследование указанных элементов механизма правового регулирования межбанковских расчетов невозможно без анализа экономической основы регулирования общественных отношений в банковской сфере. По большому счету, все средства правового регулирования в банковской сфере и в межбанковских расчетах по базису – экономические, и, лишь приобретая правовую форму, они становятся элементами механизма правового регулирования. Начнем анализ с основных антикризисных мер, направленных на предотвращение дефицита ликвидности кредитных организаций и угрозы неплатежей. Банк России в отношении кредитных организаций принял меры, целью которых является исключение или снижение риска нарушения бесперебойности межбанковских расчетов в условиях перманентного финансового кризиса. Принятые меры облечены в форму правовых средств, имеющих преимущественно частноправовую природу. Исключение составляет изменение нормативов обязательных резервов, которое имеет дозвоительно-обязывающий характер⁷⁴. Мероприятия по расширению доступа к инструментам рефинансирования – увеличение объемов, изменение ставок и сроков кредитования банков, в том числе предоставление банкам кредитов без обеспечения, – призваны стимулировать активность участников, предусматривая при этом широкое использование системы договоров и правил, разработанных организатором и принятых участниками платежных систем. Особенностью перечисленных средств является и обеспечение равного доступа к финансовым инструментам крупнейших игроков на рынке банковских услуг, а через них, как организаторов частных платежных систем, в условиях свободной конкуренции должны подключиться к ресурсам и средние, и малые кредитные организации, деятельность которых также необходима конечным потребителям платежных и расчетных услуг. Кроме того, для стимулирования межбанковского кредитования введена компенсационная мера, предусматривающая право Банка России заключать соглашения с банками-кредиторами о возмещении до 90 % убытков, причиненных банками-заемщиками, у которых была отозвана лицензия на осуществление банковских операций. Это своеобразное «страхование риска невозврата кредита» для банков, предоставляющих кредиты на межбанковском рынке.

Все перечисленные антикризисные решения Банка России не рассчитаны на реализацию посредством исключительно государственного принуждения. Более того, исследование смежных с межбанковскими расчетами отношений, складывающихся в сфере финансовых институтов, показывает, что развитие правового регулирования и построение их механизмов ведутся в том же направлении. Основу каждого из механизмов правового регулирования соответствующих финансовых отношений составляет система правил и договоров, опосредующих взаимодействие субъектов. Кроме того, сложившиеся системы, объединяющие субъектов – финансовые институты, сами по себе являются правовыми средствами, вокруг которых «располагаются» иные частноправовые средства, связанные системой правил и договоров. Все вместе эти средства в качестве элементов включены в действенный механизм правового регулирования.

Таким образом, сложная система взаимоотношений субъектов, свободных в проявлении предприимчивости и инициативы, не должна быть нарушена, так как построена она на основе

принципов, соответствующих потребностям развития экономического оборота в рыночном хозяйстве. Это принципы равенства сторон, недопустимости произвольного вмешательства в частные дела, неприкосновенности собственности, свободы договора, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств на всей территории Российской Федерации⁷⁵. Следовательно, при построении механизма правового регулирования межбанковских расчетов перед Банком России поставлена сложная задача органично совместить публичную цель обеспечения эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы и частноправовые средства стимулирования ее развития. Такая комбинация целей и принципов возникает в частной финансовой системе, где основными функциями государства являются наблюдение, а в случае обнаружения сбоев в кризисные периоды – стимулирующее или сдерживающее участие⁷⁶.

Все это свидетельствует о построении механизма правового регулирования отношений, возникающих в финансово-кредитной сфере, с использованием преимущественно частноправовых средств⁷⁷.

Преимущественно частноправовой характер механизма правового регулирования межбанковских расчетов непосредственно связан с особенностями норм платежного права, движущей силой которого он является. Очевидно, что центральное место в платежном праве занимают нормы частного права, что объясняет использование в правовом механизме межбанковских расчетов частноправовых конструкций (договоров, гражданско-правовых способов обеспечения исполнения обязательств, конструкций юридического лица и т. п.).

Однако платежное право, включая межбанковское платежное право, является абстрактной статической совокупностью правил поведения. В свою очередь, правовой механизм межбанковских расчетов представляет собой способ преобразования норм платежного права в конкретные правоотношения, является его динамической составляющей и критерием эффективности.

Принципы построения механизма правового регулирования межбанковских расчетов

Нами было доказано, что реализация цели правового регулирования межбанковских расчетов может быть достигнута только путем соблюдения всех базовых принципов платежного права.

Обоснованию указанных принципов посвящен параграф 2 главы 2 настоящей работы. Достижение указанных принципов должно соединить разнонаправленные интересы всех участников перевода денежных средств, собрать в соответствии с поставленной целью правовые средства, способствующие ее достижению, для того чтобы построить эффективный механизм правового регулирования межбанковских расчетов.

Принципы платежного права должны обеспечивать гармоничное взаимодействие различных субъектов: банков, государства и потребителей платежных услуг.

Однако для правильного формирования цели правового регулирования и адекватного выбора конкретных правовых средств необходимы принципы иного рода. Назовем их принципами построения механизма межбанковских расчетов.

Рассматриваемые принципы играют роль ориентиров для решения конкретных практических задач правового регулирования межбанковских расчетов, например для подготовки проектов нормативных правовых актов в области межбанковских расчетов.

Они должны правильно формировать структуру правового механизма межбанковских расчетов и содержание каждого входящего в него в качестве элемента правового средства.

В основе системы принципов правового механизма межбанковских расчетов должны лежать базовые экономические законы, имеющие общую природу и соединяющие воедино все интересы участников платежных отношений. Они должны служить средствами достижения

цели правового регулирования, которая находит общее выражение в принципах платежного права.

Принципы правового механизма межбанковских расчетов призваны упорядочить и оптимизировать переводы денежных средств, т. е. это принципы, которые должны обеспечить баланс интересов участников платежных систем, их клиентов и государства.

К числу базовых принципов правового механизма межбанковских расчетов, по нашему мнению, относятся:

- принцип экономической эффективности;
- принцип использования правовых средств в соответствии с целью правового регулирования;
- принцип приоритетного использования частноправовых средств;
- принцип использования публично-правовых средств исключительно для целей антикризисного управления платежными системами.

Таким образом, принципы формирования механизма правового регулирования межбанковских расчетов не тождественны принципам платежного права, исследованию которых посвящен параграф 2 главы 2 настоящей работы. Они являются средством достижения цели правового регулирования межбанковских расчетов, а принципы платежного права являются внешним выражением цели правового регулирования.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.