

Изменения в законодательстве о национальной платежной системе

Changes in the Legislation on the National Payment System

УДК 336.7

DOI: 10.12737/1998-0701-2019-3-9

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

E.E. Smirnov, Parliamentary Correspondent
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. Минувшим летом Парламент России, приняв Федеральные законы от 02.08.2019 № 264-ФЗ и от 03.07.2019 № 173-ФЗ, внес серьезные изменения в ныне действующее законодательство о национальной платежной системе. По мнению парламентариев, это позволит государству существенно усилить контроль над рынком платежных услуг в целях сохранения целостности платежного пространства страны.

Ключевые слова: платежная система, поставщик платежных услуг, оператор услуг информационного обмена, электронные средства платежа, банковские карты.

Abstract. Last summer, the Russian Parliament, by adopting Federal Laws of August 2, 2019 No. 264-FZ and July 3, 2019 No. 173-FZ, introduced serious changes to the current legislation on the national payment system. According to parliamentarians, this will allow the state to significantly strengthen control over the payment services market in order to maintain the integrity of the country's payment space.

Keywords: payment system, payment service provider, information exchange services operator, electronic means of payment, bank cards.

Как известно, на территории Российской Федерации активно функционируют различные иностранные платежные системы. Но до недавнего времени в нашем национальном законодательстве, по сути, не были установлены достаточно четко и обстоятельно требования к их функционированию. Это, в частности, касалось требования к приему на территории страны электронных средств платежа, эмитируемых иностранными поставщиками, требования к порядку взаимодействия российского банка и зарубежной организации — поставщика платежного приложения и т.д. В связи с этим, естественно, возникла потребность в уточнении на законодательном уровне требований к функционированию иностранных платежных систем и к деятельности иностранных поставщиков платежных услуг. Что и сделали российские парламентарии, приняв законы № 264-ФЗ и № 173-ФЗ.

Основные положения Закона № 264-ФЗ

Федеральный закон от 02.08.2019 № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О национальной платежной системе" и Фе-

деральный закон "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)"» (далее — Закон №264-ФЗ) был инициирован депутатами Государственной думы А.Г. Аксаковым, И.Б. Дивинским и другими, а также членом Совета Федерации Н.А. Журавлевым. Закон предусматривает регулирование деятельности на российском рынке иностранных поставщиков платежных услуг и иностранных платежных систем в целях обеспечения своевременных расчетов с российскими банками, минимизации рисков в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также в сфере информационной безопасности.

В проекте данного федерального закона, внесенном в Государственную думу, его инициаторы предложили в связи с трансграничным характером оказания платежных услуг и в целях обеспечения национальной безопасности, целостности платежного пространства страны внести ряд серьезных изменений в Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Первое. Было предложено установить в законе требования к приему на территории Российской Федерации электронных кошельков и других электронных средств платежа, эмитируемых иностранными поставщиками платежных услуг (AliPay, WeChat и т.п.).

Как отмечалось авторами проекта, данные требования направлены на обеспечение своевременных расчетов иностранных поставщиков платежных услуг с российскими банками, на минимизацию рисков в сферах противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма и информационной безопасности.

Второе. В целях формирования единых требований для иностранных платежных систем, минимизации рисков российских банков и потребителей было предложено уточнить понятие «иностранный платежная система» и установить требования к функционированию иностранных платежных систем на территории Российской Федерации.

В частности, эти требования предлагалось установить к наличию на территории Российской Федерации представителя оператора иностранной платежной системы, к правилам иностранной платежной системы, включая ее систему управления рисками и защиту информации.

Проектом предусматривалось установить в законе полномочия Банка России по контролю соблюдения операторами иностранных платежных систем устанавливаемых требований.

Третье. В целях снижения риска необоснованного приостановления и прекращения деятельности платежной системы по инициативе ее оператора авторы проекта предложили ввести в закон запрет включения в правила платежной системы критериев, связанных с приостановлением и прекращением участия в иностранной платежной системе.

Четвертое. В целях повышения эффективности реализации Банком России функций надзора и наблюдения в национальной платежной системе проектом было предусмотрено право Банка России осуществлять взаимодействие с субъектами национальной платежной системы путем предоставления им доступа к личному кабинету на интернет-сайте ЦБ РФ.

В Государственной думе инициатива парламентариев, о которой идет речь, была встре-

чена с одобрением. В частности, Комитет ГД по финансовому рынку отметил, что реализация предложенных внесенным законопроектом положений позволит снизить риски российских участников платежного процесса при оказании трансграничных услуг.

Вместе с тем Комитет, поддерживая концепцию представленного законопроекта, посчитал необходимым отметить следующее.

Первое. В соответствии с законопроектом иностранный поставщик платежных услуг не вправе оказывать услуги по переводу денежных средств клиентам-резидентам и предоставлять им электронные средства платежа, а оператор по переводу денежных средств не вправе предоставлять клиентам-резидентам электронные средства платежа иностранного поставщика платежных услуг.

Указанное положение, если оно войдет в закон, фактически ограничит право резидентов Российской Федерации использовать банковские карты при открытии ими банковского счета на территории иностранного государства и осуществлять переводы электронных денежных средств на территории иностранного государства.

Вместе с тем частью 1 статьи 12 Федерального закона от 10.12.2003 № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» определено, что резиденты открывают без ограничений счета (вклады) в иностранной валюте и валюте Российской Федерации в банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации. В связи с этим депутаты, входящие в состав Комитета ГД по финансовому рынку, посчитали целесообразным соотнести положения законопроекта с положениями Федерального закона № 173-ФЗ.

Второе. Согласно законопроекту, информационные системы операторов по переводу денежных средств, с использованием которых осуществляется прием электронных средств платежа и обмен информацией с иностранными поставщиками платежных услуг, а также информационные системы операторов услуг информационного обмена, с использованием которых осуществляется взаимодействие с иностранными поставщиками платежных услуг, должны соответствовать требованиям по обеспечению безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.



Вместе с тем, в соответствии с положениями Федерального закона от 26.07.2017 № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации», значимый объект критической информационной инфраструктуры — это объект критической информационной инфраструктуры, которому присвоена одна из категорий значимости и который включен в реестр значимых объектов критической информационной инфраструктуры на основании критерииев и в порядке, установленном в соответствии с этим федеральным законом.

По мнению членов Комитета, представлялось недостаточно обоснованным применение ко всем информационным системам операторов по переводу денежных средств (в том числе не соответствующим критериям значимости и не включенным в реестр значимых объектов критической информационной инфраструктуры) требований по обеспечению безопасности, предъявляемых к значимым объектам критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.

Вполне понятно, что положение законо-проекта, на которое обратили внимание члены Комитета, нуждалось в дополнительном анализе и обосновании, что и было сделано в ходе подготовки ко второму чтению.

В процессе работы над законопроектом были внесены весьма серьезные изменения и в ныне действующий Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Переходя непосредственно к содержанию Закона № 264-ФЗ, следует отметить, прежде всего, что им определены понятия «иностранный поставщик платежных услуг» и «оператор услуг информационного обмена», уточнено понятие «иностранный платежной система», а это весьма важно с точки зрения права.

Согласно закону, иностранный поставщик платежных услуг — это иностранная организация, имеющая право в соответствии с законодательством иностранного государства, на территории которого она зарегистрирована, на основании лицензии или иного разрешения оказывать услуги по переводу денежных средств по банковским счетам и (или) без открытия банковских счетов и (или) осуществлять операции с использованием электронных средств платежа.

Что касается оператора услуг информационного обмена, то это организация, оказывающая операторам по переводу денежных средств на основании договоров услуги обмена информацией при осуществлении операций с использованием электронных средств платежа между операторами по переводу денежных средств и их клиентами и (или) между операторами по переводу денежных средств и иностранными поставщиками платежных услуг. При этом оператором услуг информационного обмена не являются операционный центр и оператор связи.

Закон № 264-ФЗ установил весьма четко и довольно обстоятельно требования к приему на территории Российской Федерации электронных средств платежа (далее — ЭСП), а также к взаимодействию кредитных организаций с иностранными поставщиками платежных услуг в части безопасности операций и предоставления сведений в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Принципиально важна норма, зафиксированная Законом № 264-ФЗ в новой ст. 9.1 Федерального закона «О национальной платежной системе» («Требования к приему на территории Российской Федерации электронных средств платежа и обслуживанию клиентов»), согласно которой обязательным условием работы иностранного поставщика платежных услуг на территории Российской Федерации является наличие договора с оператором по переводу денежных средств (российской кредитной организацией). В соответствии с таким договором открытые клиентам — иностранным гражданам электронные средства платежа (электронные кошельки, платежные карты и другие) могут приниматься на территории Российской Федерации только при соблюдении прописанных в законе условий.

Одним из важнейших таких условий, в частности, является проведение идентификации клиента в соответствии с требованиями законодательства иностранного государства, на территории которого зарегистрирован данный иностранный поставщик платежных услуг, и предоставление полученных сведений оператору по переводу денежных средств по его запросу.

Другим важным условием является обеспечение защиты информации при осуществлении переводов денежных средств в соответствии с требованиями, установленными Банком России.

Операции с использованием ЭСП, предоставленных иностранным поставщиком платежных услуг клиентам — российским гражданам, могут осуществляться за счет средств, переводимых иностранному поставщику платежных услуг оператором по переводу денежных средств. При этом на территории Российской Федерации запрещен прием ЭСП (за исключением платежных карт). При использовании ЭСП за пределами Российской Федерации проводится идентификация клиентов в соответствии с требованиями законодательства иностранного государства, на территории которого зарегистрирован иностранный поставщик платежных услуг, и полученные сведения предоставляются оператору по переводу денежных средств по его запросу.

Как прописано в Законе № 264-ФЗ, сведения об иностранных поставщиках платежных услуг, заключивших договоры с операторами по переводу денежных средств, включаются в перечень иностранных поставщиков платежных услуг, ведение которого осуществляется Банком России в установленном порядке.

В интересах поддержания правового порядка и стабильности на рынке платежных услуг Закон № 264-ФЗ дополнил ныне действующий Закон «О национальной платежной системе» ст. 19.2, в которой установил требования к функционированию иностранных платежных систем на территории Российской Федерации.

Согласно данной статье, правилами иностранной платежной системы в части трансграничного перевода денежных средств с участием операторов по переводу денежных средств должно определяться следующее:

- порядок осуществления платежного клиринга и расчета в иностранной платежной системе;
- система управления рисками в иностранной платежной системе, включая порядок обеспечения исполнения обязательств, связанных с осуществлением расчета;
- требования к обеспечению защиты информации в иностранной платежной системе;

■ порядок взаимодействия между оператором иностранной платежной системы и операторами по переводу денежных средств в спорных и чрезвычайных ситуациях;

■ требования к обеспечению противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения.

Регулирование, прописанное в новой ст. 19.2 Закона «О национальной платежной системе», не распространяется на иностранные организации, имеющие на территории Российской Федерации дочерние хозяйствственные общества, которые зарегистрированы Банком России в качестве операторов платежных систем, а также на международные финансовые организации и иностранные центральные (национальные) банки.

Операторы иностранных платежных систем, в рамках которых осуществляются трансграничные переводы денежных средств физических лиц, включаются в соответствующий реестр Банка России при соблюдении определенных требований. Банк России осуществляет надзор за такими операторами иностранных платежных систем в части трансграничных переводов с участием российских кредитных организаций.

Заслуживает внимания и положение Закона № 264-ФЗ, устанавливающее запрет на внесение в правила иностранной платежной системы, действующей на территории Российской Федерации, критериев приостановления (прекращения) оказания договорных услуг по инициативе оператора платежной системы. По мнению российских парламентариев, эта норма обеспечивает защиту российских банков от необоснованного приостановления и прекращения участия в платежной системе.

В интересах обеспечения бесперебойности расчетов платежными картами на территории Российской Федерации Закон № 264-ФЗ установил соответствующие требования к оператору услуг информационного обмена (процессинговому центру). В числе этих требований соблюдение правил платежных систем, включая национальную систему платежных карт, а также запрет на одностороннее приостановление (прекращение) оказания услуг в рамках иностранной платежной системы банкам и их клиентам.



В соответствии с Законом № 264-ФЗ, в случае приостановления (прекращения) процессинговым центром в одностороннем порядке оказания услуг кредитным организациям и их клиентам Банк России взыскивает с него штраф в 10-кратном размере от суммы комиссии, уплаченной ему пострадавшим банком за предшествующий календарный месяц, а при повторном приостановлении оказания услуг — в 50-кратном размере.

Основные положения Закона № 173-ФЗ

Федеральный закон от 03.07.2019 № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О национальной платежной системе" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 173-ФЗ) был инициирован теми же парламентариями, что и Закон № 264-ФЗ. Он предусматривает совершенствование контроля за рынком платежных услуг в связи с развитием платежных сервисов и появлением новых участников платежного процесса.

Инициируя закон, парламентарии обратили внимание палаты на четыре важных обстоятельства.

Первое. В настоящее время все большее число банков предоставляет своим клиентам возможность осуществления безналичных платежей с помощью платежных приложений, таких как ApplePay, SamsungPay, GooglePay.

В целях обеспечения защиты прав клиентов и снижения операционных рисков банков возникла необходимость определить законом требования к порядку взаимодействия банка и организации — поставщика платежного приложения.

Закон должен предусматривать раскрытие Банку России информации о поставщиках платежных приложений, что будет способствовать повышению эффективности оценки реализуемых кредитными организациями систем и процедур управления рисками.

Второе. На рынке платежных услуг получили распространение бизнес-модели эквайринга, в рамках которых платежные агрегаторы на основании договоров с банками обеспечивают обработку информации по операциям с платежными картами, электронными кошельками в пользу торгово-сервисных предприятий и участвуют в расчетах по таким операциям.

В целях развития инфраструктуры эквайринга и повышения его доступности для предприятий малого и среднего бизнеса стало целесообразно регулировать деятельность платежных агрегаторов как банковских платежных агентов. В связи с этим появилась потребность установить на законодательном уровне обязанности платежного агрегатора по идентификации торгово-сервисных предприятий, участию в урегулировании спорных операций, обеспечению бесперебойности работы программно-технических средств, а также по соблюдению требований к защите информации при осуществлении перевода денежных средств. Для случаев участия платежного агрегатора в расчетах с торгово-сервисными предприятиями возникла потребность предусмотреть в законе обязанность платежного агрегатора по использованию отдельного специального банковского счета, а также установить его режим.

Третье. В целях расширения доступности платежных сервисов на электронных торговых площадках для субъектов малого и среднего бизнеса следует предусмотреть в законе возможность осуществления операций по переводу электронных денежных средств с использованием корпоративных электронных кошельков между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Наряду с этим в целях повышения эффективности контроля регулятора за операциями перевода электронных денежных средств важно предусмотреть предоставление кредитными организациями — операторами электронных денежных средств информации о таких операциях Банку России в установленном им порядке.

Четвертое. В целях повышения скорости, удобства, точности формирования и обработки распоряжений клиентов целесообразно включить в закон положения, предусматривающие возможность кодирования реквизитов перевода.

Порядок приема к исполнению распоряжений клиентов с кодированием реквизитов перевода, по мнению инициаторов закона, должен устанавливаться Банком России, а в части реквизитов перевода, необходимых для уплаты бюджетных платежей, платежей за государственные (муниципальные) услуги — Минфином России по согласованию с Банком России.

Концепция инициированного парламентариями закона, о котором идет речь, была под-

держана в Государственной думе единогласно. Что касается содержания проекта, то к нему были замечания, которые палата учла на этапе второго чтения.

Например, Комитет ГД по финансовому рынку, поддержав концепцию представленного законопроекта, посчитал необходимым отметить, в частности, следующее: законопроектом устанавливается обязанность операторов электронных денежных средств представлять в Банк России информацию об осуществленных переводах электронных денежных средств. При этом прописано, что состав, объем и порядок предоставления такой информации будут определяться Банком России.

Вместе с тем целесообразность получения Банком России таких сведений требует дополнительного обоснования. Неясно, для выполнения каких именно функций и задач Банку России требуется получение информации об осуществленных переводах электронных денежных средств.

Обратил внимание Комитет и на то, что в законопроекте используется понятие «платежного агрегатора», а также устанавливается регулирование деятельности платежного агрегатора. При этом в законодательстве Российской Федерации такое понятие отсутствует, а в законопроекте его значение не раскрывается.

Эти и другие замечания Комитета, как и все замечания, высказанные участниками законодательного процесса в ходе первого чтения, были учтены на этапе второго чтения.

Говоря о содержании принятого Закона № 173-ФЗ, следует отметить, что он внес изменения не только в Федеральный закон «О национальной платежной системе», но и в Федеральные законы «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «О несостоятельности (банкротстве)».

В интересах совершенствования правового порядка на рынке платежных услуг Законом № 173-ФЗ введены новые основные понятия «поставщик платежного приложения», «платежное приложение», «платежный агрегатор».

В частности, в соответствии с Законом платежное приложение — это предоставляемое поставщиком платежного приложения программное обеспечение на подключенном к ин-

формационно-телекоммуникационной сети Интернет техническом устройстве (включая мобильный телефон, смартфон, планшетный компьютер), позволяющее клиенту оператора по переводу денежных средств составлять и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств с использованием электронного средства платежа.

Кроме того, в интересах совершенствования правового порядка на рынке Законом № 173-ФЗ также определены требования к порядку взаимодействия банка и организации — поставщика платежного поручения, предусмотрено требование раскрытия операторами по переводу денежных средств Банку России информации о поставщиках платежных приложений.

В соответствии с принятым Законом № 173-ФЗ, реквизиты перевода могут быть представлены в виде кода, что важно для кредитных организаций. Ведь кодирование реквизитов перевода существенно ускоряет формирование и обработку платежей клиентов. Причем порядок приема к исполнению распоряжений клиентов с кодированием реквизитов перевода согласно Закону устанавливается Банком России, а в части реквизитов перевода, необходимых для уплаты бюджетных платежей, платежей за государственные (муниципальные) услуги — Минфином России по согласованию с Банком России.

В ст. 14.1 («Требования к привлечению платежного агрегатора оператором по переводу денежных средств»), введенной в Федеральный закон «О национальной платежной системе» Федеральным Законом № 173-ФЗ, установлено, что оператор по переводу денежных средств (кредитная организация, в том числе небанковская) имеет право привлекать для осуществления операций с использованием электронных средств платежа платежного агрегатора, признаваемого банковским платежным агентом. Если конкретнее, то речь идет о том, что платежный агрегатор (юридическое лицо) может привлекаться для обеспечения приема электронных средств платежа и для участия в переводе денежных средств в операциях с юридическими лицами, с индивидуальными предпринимателями, с нотариусами, адвокатами частной практики, медиаторами, арбитражными управляющими, оценщиками и иными лицами, занимающимися частной практикой, а также с физическими лицами, применяющими специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход».



Законом установлено, что привлекаемый оператором по переводу денежных средств платежный агрегатор обязан одновременно соблюдать следующие условия:

- осуществлять деятельность в форме юридического лица, созданного в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- заключать договоры с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями от имени оператора по переводу денежных средств;
- предоставлять оператору по переводу денежных средств сведения о юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, с которыми заключены договоры;
- предоставлять оператору по переводу денежных средств информацию, необходимую для урегулирования споров, связанных с использованием электронных средств платежа.

Платежный агрегатор наделяется следующими правами:

- проводить идентификацию клиентов в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма;
- предоставлять клиентам программные средства и (или) технические устройства по приему электронных средств платежа;
- участвовать в переводе денежных средств в пользу клиентов по операциям с использованием электронных средств платежа.

При операциях с использованием электронных средств платежа, осуществляемых платежным агрегатором, денежные средства должны зачисляться на отдельный специальный банковский счет. Принципиально важно то правовое обстоятельство, что по таким счетам не могут быть приостановлены операции. А на денежные средства, находящиеся на этих счетах, не может быть наложен арест и обращено взыскание по обязательствам платежного агрегатора.

Ведение перечня банковских платежных агентов, которые выполняют операции платежных агрегаторов, осуществляется Банк России. При этом Законом № 173-ФЗ установлена обязанность для кредитных организаций — операторов по переводу денежных средств предоставлять Банку России не только сведения о платежных агрегаторах, но и отчетность по операциям перевода электронных денежных средств с использовани-

ем корпоративных электронных кошельков между юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Принципиально важные нормы содержатся и в ст. 14.2 («Порядок осуществления контроля за деятельностью банковских платежных агентов (субагентов)»), которую ввел Закон № 173-ФЗ в Федеральный закон «О национальной платежной системе». В частности, в ней установлено, что налоговые органы Российской Федерации осуществляют контроль за соблюдением банковскими платежными агентами (субагентами) следующих обязанностей:

- по сдаче оператору по переводу денежных средств полученных от физических лиц наличных денежных средств для зачисления на свой специальный банковский счет;
- по использованию банковскими платежными агентами (субагентами) указанных специальных банковских счетов для осуществления расчетов.

А в обязанности оператора по переводу денежных средств, в соответствии с порядком осуществления контроля за деятельностью банковских платежных агентов, который установлен нормативными актами Банка России, входит следующее:

- размещать на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет общедоступный перечень банковских платежных агентов (субагентов);
- предоставлять перечень банковских платежных агентов (субагентов) налоговым органам по их запросу;
- осуществлять контроль за соблюдением платежным агрегатором условий договоров с клиентами.

Что касается корректив, внесенных Федеральным законом № 173-ФЗ в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», то следует, в частности, отметить, что Федеральный закон наделил Совет директоров Банка России правом устанавливать тарифы на услуги в платежной системе Банка России, а также максимальные значения размера платы, взимаемой кредитными организациями со своих клиентов за осуществление переводов в рамках системы быстрых платежей. Наделение Банка России правом устанавливать верхнюю границу платы за переводы в рамках системы быстрых платежей позволит не завышать тарифы для конечных потребителей услуг.