



**Юрий Владимирович
СУРОДЕЕВ,**

кандидат юридических наук

kfp@msal.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЛАТЕЖНАЯ СИСТЕМА В ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена решению вопроса о месте национальной платежной системы в финансовой системе Российской Федерации. В работе проанализированы такие понятия, как «финансы», «финансовая система», а также функции финансов. Автор полагает, что национальная платежная система (НПС) есть практическое воплощение объективно присущего финансам, как экономической категории, свойства распределения. Правоотношения в НПС возникают в сфере организации безналичного денежного обращения между специальными субъектами (участниками НПС) по вопросам осуществления переводов и платежей в безналичной форме. Данные правоотношения урегулированы императивными финансово-правовыми нормами. В свою очередь, совокупность норм, регулирующих НПС, является подинститутом финансового права, регулирующим финансовые отношения в сфере организации безналичных платежей.

Ключевые слова: национальная платежная система, финансовая система, финансы, финансовое право, платежи, безналичные платежи.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.36.8.154-168

Yu. V. SURODEEV,

PhD

kfp@msal.ru

125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

THE NATIONAL PAYMENT SYSTEM IN THE FINANCIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Review. The article is devoted to the solution of the place of the national payment system in the financial system of the Russian Federation. The article is analyzed such concepts as «finance», «financial system» and the finance function. The author believes that the national payment system (NPS) is the practical implementation objectively inherent in finance as an economic category of distribution. Relations which occur NPS in the sphere of organization of non-cash monetary circulation between the special subjects (NPS participants) on the implementation of the transfers and payments in the form of cash. These relations are regulated by imperative legal norms. The set of rules which govern NPS is the subinstitute of financial law which regulating financial relations in the sphere of cashless payments.

Keywords: the national payment system, financial system, finances, law of finance, payments, cashless payments.

Функционирование любой системы немислимо вне взаимосвязи и взаимодействия с окружающей средой, другими системами. Система, с одной стороны, может входить в другую систему в качестве ее элемента и, с другой стороны, может сама состоять из элементов, которые также допустимо определять как системы.

Национальная платежная система, ее организация, функционирование не могут быть уяснены без рассмотрения ее места в финансовой системе, а также взаимодействия с иными системами, входящими в финансовую систему страны в качестве подсистем.

До начала рассмотрения данных вопросов необходимо обратиться к базовым категориям финансового права и определить понятия «финансы», «финансовая деятельность государства», «финансовая система».

Термин «финансы» этимологически происходит из средневековой латыни, именно от слова *finare* — «платить», произведенного от *finis* — «срок платежа»¹. Исторически указанное понятие ввел в оборот французский ученый Ж. Боден в 1577 г. в своей работе «Шесть книг о республике». В русский язык этот термин перешел в XVIII в. и в течение долгого времени употреблялся как синоним понятия «казна».

В настоящее время этот термин активно исследуется как в экономической, так и в правовой науке, поскольку имеет экономическое содержание и используется при правовом регулировании.

В современной экономической и правовой литературе понятие «финансы» рассматривается в двух аспектах:

- как совокупность экономических отношений, возникающих в процессе создания, распределения и использования фондов денежных средств, необходимых государству и местному самоуправлению для выполнения своих задач и функций;
- как совокупность фондов денежных средств, мобилизованных государством и местным самоуправлением для осуществления своих задач и функций².

Как экономическая категория финансы есть совокупность экономических отношений, которые складываются в процессе формирования, распределения и использования централизованных и децентрализованных денежных фондов, направленных на выполнение собственных задач и реализацию функций государства или местного самоуправления³. «Финансы прежде всего есть распределительная категория, с помощью которой происходят распределение или перераспределение валового внутреннего продукта и национального богатства»⁴.

С точки зрения С. В. Запольского, под финансами страны понимаются денежное хозяйство и возникающие на его основе посредством оборота денег финансовые отношения, в результате которых образуются различные фонды денежных средств, как государственные, так и негосударственные (частные). Таким обра-

¹ Иловайский С. И. Учебник финансового права. 4-е изд. Одесса, 1904. С. 2.

² Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. М., 2004. С. 3.

³ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 11 ; Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. М., 1999. С. 13.

⁴ Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. М. : Норма, Инфра-М, 2014. С. 15.



зом, по мнению ученого, категория «финансы» включает следующие элементы: 1) денежное хозяйство; 2) финансовые отношения; 3) фонды денежных средств⁵.

Финансы как экономическая категория функционируют в пределах денежных отношений. Главной отличительной чертой финансовых отношений является обязательное участие в них государства. Кроме того, финансы в своем большинстве не предусматривают встречного удовлетворения, их движение не носит характер возмещения.

Финансы — это не сами деньги, денежные средства, фонды денежных средств, а отношения между людьми по поводу образования, перераспределения и использования фондов денежных средств⁶.

А. И. Худяков отмечает, что понятие «финансы» можно употреблять в трех смыслах: широком, узком и специальном. Широкий смысл заключается во включении в понятие «финансы» денежных фондов «различных субъектов хозяйствования и государства», охватывая денежные средства не только государства и муниципальных образований, но и частных лиц — организаций и индивидуальных предпринимателей. Финансы в узком смысле подразумевают включение в них только денежных фондов «государства, его территориальных подразделений, предприятий, учреждений и организаций»⁷.

Интересен подход, обозначенный Э. Д. Соколовой, который заключается в следующем: при любом определении финансов они всегда представляют собой экономическую категорию, определяющее значение для которой имеет ее общественная сущность, т.е. это общественные отношения, складывающиеся в обществе в процессе распределения и перераспределения стоимости валового общественного продукта и части национального дохода в связи с образованием и использованием фондов денежных средств. Финансы проявляются в деятельности государства, которое определяет, как правило, правовые формы их реализации, но государство не создает их, поскольку финансы — экономическая категория, обусловленная объективными потребностями развития того общества, в котором существуют товарно-денежные отношения⁸.

В связи с этим отметим, что, несмотря на экономическую суть явления финансов, значение государственного регулирования в данной сфере существенно, поскольку путем такого регулирования могут выстраиваться новые модели финансовых отношений, в истоке которых лежат экономические потребности. В некоторых случаях такие отношения выстраиваются «принудительно», т.е. формируются в целях удовлетворения публичных интересов (в дальнейшем мы приведем пример такого построения отношений в сфере НДС).

Большинство исследователей подразделяют финансы страны на государственные (публичные) и частные (негосударственные).

⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2006. С. 10.

⁶ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Проспект, 2014. С. 9.

⁷ См.: Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. Алматы : Баспа, 2001. С. 11, 12.

⁸ Соколова Э. Д. Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы // Налоги. 2007. № 2. С. 18.

Центральное место в системе финансов занимают публичные финансы, к которым относятся государственные финансы и финансы муниципальных образований.

Государственные (публичные) финансы — это те денежные средства, которыми распоряжаются органы государственной власти Российской Федерации и местные органы. Сюда относятся денежные средства бюджетов всех уровней, государственных и внебюджетных фондов, денежные средства государственных и муниципальных предприятий.

Сущность финансов неразрывно связана и проявляется через их функции. Е. Ю. Грачева, Э. Д. Соколова выделяют следующие функции финансов: распределительную и контрольную, которые действуют в совокупности⁹.

Распределительная функция выражается в деятельности хозяйствующих субъектов, государства и местного самоуправления по объединению разрозненных сбережений в значительные объемы финансовых ресурсов — фонды денежных средств — и их последующему направлению (распределению) как для развития самого хозяйствующего субъекта, так и для удовлетворения общегосударственных потребностей или потребностей в пределах местного самоуправления. Перераспределение национального дохода происходит между производственной и непроизводственной сферами, отдельными регионами страны, формами собственности, социальными группами населения. Конечная цель распределения и перераспределения национального дохода и внутреннего валового продукта, совершаемых с помощью финансов, состоит в развитии производительных сил, создании рыночных структур экономики, укреплении государства и т.д. При этом роль финансов подчинена задачам повышения материальной заинтересованности работников и коллективов предприятий и организаций в улучшении финансово-хозяйственной деятельности, достижении наилучших результатов при наименьших затратах.

Контрольная функция проявляется в контроле за распределением внутреннего валового продукта по соответствующим фондам и расходованием их по целевому назначению. Практическим выражением контрольной функции финансов является система финансового контроля. Такой контроль обеспечивает обоснованность формирования доходов бюджетной системы и расходов средств бюджетов и внебюджетных фондов. Финансовый контроль охватывает производственную и непроизводственную сферы, нацелен на повышение экономического стимулирования, рациональное и бережливое расходование материальных, трудовых, финансовых ресурсов и природных богатств, сокращение непроизводительных расходов и потерь, пресечение бесхозяйственности, расточительства.

Э. В. Алёхин добавляет к указанным функциям *регулирующую*, которая заключается в воздействии государства на экономическое развитие (поведение хозяйствующих субъектов, развитие отдельных территорий и отраслей) посредством законов, финансовых рычагов (налоги могут как сокращать, так и стимулировать экономическую деятельность и потребление; государственные расходы побуждают производить те или иные товары и услуги; социаль-

⁹ Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. М., 2004. С. 9.



ные выплаты обеспечивают определенный уровень доходов некоторым слоям населения) и т.д.¹⁰

Кроме того, финансы выполняют *стабилизационную* функцию, содержание которой заключается в обеспечении всех хозяйствующих субъектов и граждан стабильными условиями в экономических и социальных отношениях. Особое значение при этом имеет вопрос о стабильности финансового законодательства, без которого невозможно осуществление инвестиционной политики в производственной сфере со стороны частных инвесторов¹¹.

Распределительная и контрольная функции финансов реализуются через финансовый механизм, представляющий собой часть хозяйственного механизма. Финансовый механизм включает в себя совокупность организационных форм финансовых отношений в сфере экономики, порядок формирования и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, методы финансового планирования, формы управления финансами и финансовой системой, финансовое законодательство. В условиях углубления рыночных реформ применяется качественно новый финансовый механизм. Изменения в первую очередь касаются взаимоотношений предприятий и населения с бюджетной системой, внебюджетными фондами, органами страхования и др.

Национальная платежная система есть практическое воплощение объективно присущего финансам как экономической категории свойства распределения: с помощью НПС обеспечивается поступление всех потоков денежных средств при формировании различных фондов (как государственных и муниципальных, так и частных) и при их последующем распределении. Вне НПС в настоящее время сложно представить себе выполнение финансами присущих им функций.

Направления и формы реализации функций финансов определяются при осуществлении финансовой деятельности, т.е. действий хозяйствующих субъектов, государства, местного самоуправления по созданию, распределению и использованию определенных фондов денежных средств.

Финансовая деятельность государства заключается в управлении денежными потоками посредством:

- правового регулирования. В результате формируется отрасль публичного права, традиционно именуемая финансовым правом. При этом правовое регулирование осуществляется с помощью финансовых приемов и методов, с использованием финансово-правового инструментария¹²;
- реализации органами государственной власти и местного самоуправления предоставленных им полномочий по накоплению, распределению и использованию денежных фондов страны; контролю за накоплением, распределением и использованием денежных фондов страны.

Таким образом, финансовая деятельность государства, в сущности, является

¹⁰ Алёхин Э. В. Государственные и муниципальные финансы : учебник. Пенза, 2010. С. 12.

¹¹ См. подробнее: Арзуманова Л. Л. Национальная платежная система как гарант стабильности и защиты национальной экономики // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 2 (75). С. 132—143.

¹² Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. 2010. № 8. С. 4.

формой государственного управления, причем объектом управления являются денежные потоки, из которых складывается экономика страны и которые способны оказывать влияние на финансовое благополучие экономических субъектов.

Финансовая деятельность осуществляется уполномоченными органами с помощью разнообразных методов, которые различаются в зависимости от потребностей собирания либо распределения денежных средств и фондов, а также от субъектов, с которыми государство вступает в отношения. В связи с этим выделяют методы мобилизации фондов денежных средств (налоговый метод) и методы их распределения — финансирование, кредитование и др.

Финансы как общественные отношения, возникающие при создании и использовании определенных фондов денежных средств, характеризуются некоторыми общими чертами, позволяющими объединить их в отдельные, относительно обособленные группы¹³. Группу однородных, взаимосвязанных по формам и методам аккумуляции или распределения денежных средств экономических отношений называют финансовым институтом¹⁴. Совокупность групп экономических (финансовых) отношений (финансовых институтов) образует единую финансовую систему.

В современной финансово-правовой доктрине понятие и структура финансовой системы Российской Федерации являются предметом активных дискуссий. Основные позиции, которые были высказаны по этому вопросу, можно обобщить следующим образом.

1. Финансовая система рассматривается как совокупность финансовых институтов, к которым относятся централизованные фонды денежных средств и правовые отношения, складывающиеся в рамках формирования, распределения и использования данных фондов¹⁵. В централизованные фонды денежных средств включаются: государственные финансы, местные финансы, государственные внебюджетные фонды, средства государственного страхования и кредита.
2. В финансовую систему дополнительно включаются институты децентрализованных фондов: финансы хозяйствующих субъектов (или частные финансы), фонды страхования, банковский кредит¹⁶.
3. Финансовая система включает в себя не только институты, выполняющие функцию, касающуюся фондов денежных средств, но и функцию методов, способствующих работе финансовой системы государства, в частности мобилизации денежных средств, их законному и рациональному расходованию в интересах общества и государства¹⁷. Исходя из такого подхода выделяются

¹³ Финансы / под ред. В. М. Родионовой. М., 1994. С. 20.

¹⁴ Грачева Е. Ю. Финансовое право России : учебник / Е. Ю. Грачева, Н. А. Куфакова, С. Г. Пепеляев. М., 1995. С. 6.

¹⁵ Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасёва. М., 2007. С. 27 ; Худяков А. И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. 2009. № 3. С. 39.

¹⁶ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2011. С. 23—26 ; Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 7. С. 23.

¹⁷ Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. М., 2011. С. 16.



такие институты финансовой системы, как налоговая система, бюджетная система.

С учетом приведенной структуры финансовую систему можно определить как совокупность институтов, в процессе функционирования которых образуются и используются фонды денежных средств.

4. Финансовая система представляет собой сложное образование и включает в себя не только отношения, составляющие институты по образованию, распределению и использованию того или иного фонда, но и отношения вспомогательные, без которых реализация основных функций не представляется возможной. Такие отношения способствуют основным отношениям или опосредуют процесс финансовой деятельности¹⁸. С указанной позиции в финансовую систему включаются системы эмиссионного и денежного обращения, валютного регулирования, финансового контроля и ответственности, а также учета¹⁹.

Такое многообразие мнений связано в том числе с отсутствием законодательного понятия «финансовая система», с его экономической природой и многообразием важнейших отношений в национальной экономике, претендующих на включение в его структуру, при этом изменяющихся и трансформирующихся на протяжении развития государства и его экономики. Как отмечает С. В. Запольский, «финансовая система — явление собирательное и, таким образом, не имеющее собственного правового значения. С этим связана и следующая особенность финансовой системы — глубокая зависимость от социально-экономической формации, господствующей в тот или иной период в общественном производстве»²⁰.

По нашему мнению, если рассматривать финансовую систему государства в узком смысле (включая в нее исключительно институты, касающиеся порядка формирования и использования централизованных фондов), необходимо столкнуться с вопросом о том, куда отнести институты, имеющие предметом отношения, связанные с финансовой-экономической функцией государства, и систему правовых норм, такие отношения регулирующие.

В части институтов, включающих отношения, связанные с децентрализованными фондами (страховые, банковские, расчетные и пр.), представляет интерес позиция А. И. Худякова: отношения, возникающие в данной сфере, регулируются в большей мере гражданско-правовыми нормами и к финансовому праву отношения не имеют. Как отмечает ученый, государственное регулирование частных финансов не выступает (и не может выступать) предметом финансового права по объективным причинам. Во-первых, эти отношения не опосредуют процессов формирования, распределения и использования государственного денежного фонда. Если они и выражают такие процессы, то только в части негосударственных денежных фондов, охватываемых категорией «частные финансы». Во-вторых, субъектом этих правоотношений не выступает государство или государственный

¹⁸ Ашмарина Е. М. Указ. соч. С. 24.

¹⁹ Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России. С. 4.

²⁰ Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. 2006. № 8. С. 6.

орган, что является атрибутом финансовых правоотношений. В-третьих, эти правоотношения — отношения юридического равноправия сторон, что финансовым правоотношениям не присуще. В-четвертых, все указанные виды отношений регулируются Гражданским кодексом, чью принадлежность к источникам финансового права никто из финансистов не пытается доказать.

Что касается деятельности государства по воздействию на частные финансы путем нормативного регулирования, то принятие правового акта каких-либо отношений между государством и теми лицами, которым акт адресован, не порождает и не устанавливает²¹.

В противовес данной позиции стоит привести мнение профессора С. В. Запольского, который указывает, что «расщепление» того или иного экономического явления на гражданско-правовую и финансово-правовую составляющие приводит к нарушению формальной логики и к потере соответствующего финансового института (из которого исключается одна из важнейших составляющих — договорная). Однако данный институт сложился «как результат единообразного правового регулирования, но не вследствие сложения реализации норм права различной отраслевой принадлежности». Кроме того, наличие диспозитивных средств регулирования правоотношений не говорит об отсутствии финансово-правовых методов регулирования, поскольку такие методы могут быть не только императивными. Так, можно рассматривать установление субъективных прав и обязанностей адресатов норм финансового права как метод исчерпывающего определения правовых возможностей, т.е. субъективных прав и обязанностей адресатов норм финансового права²².

С учетом данной позиции заранее оговоримся, что в сфере НПС также возникают отношения двух типов, часть из которых регулируется гражданско-правовыми нормами, а часть — нормами финансового права с помощью императивного метода. Однако такие особенности, по нашему мнению, не влекут исключения из сферы финансового регулирования какого-либо блока отношений в НПС, поскольку установление механизма организации взаимосвязей между субъектами НПС (которые впоследствии будут регулироваться с помощью гражданского права на договорной основе) является первичным и системообразующим фактором для всего последующего правового взаимодействия субъектов.

Если рассматривать так называемые вспомогательные институты, то вариант определения их места был предложен Е. М. Ашмариной: они могут составлять предмет экономического права в составе подотрасли права денежного обращения наряду с подотраслью финансового права²³. Говоря о месте норм, регулирующих денежное обращение в системе финансового права, автор указывает на то, что их совокупность образует подотрасль, входящую в общую часть рассматриваемой отрасли²⁴.

²¹ Худяков А. И. Указ. соч. С. 39.

²² Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России. С. 6.

²³ Ашмарина Е. М. Право финансов как подотрасль экономического права // Современный юрист. 2013. № 4. С. 84—99.

²⁴ Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. М. Ашмарина. М. : Юрайт, 2014. С. 53.



По нашему мнению, данные подходы необходимо учитывать, они являются научными вкладами для исследования довольно сложного феномена финансовой системы, имеющего первичную экономическую основу.

Однако мы не можем согласиться со вспомогательной и обслуживающей ролью института эмиссии, денежного обращения, валютного регулирования по причине отсутствия прямой связи с фондами денежных средств²⁵. Правоотношения, входящие в них, являются системно значимыми и равнозначными по степени важности. Эти правоотношения составляют фундаментальные институты, связанные с финансово-экономической функцией государства, и пронизывают всю финансовую систему. По сути, они выходят за пределы финансового права.

В дальнейшем мы будем исходить из подхода, согласно которому финансовая система не ограничивается исключительно отношениями, напрямую связанными с фондами денежных средств, но также включает в себя и дополнительные институты.

Перейдем к рассмотрению вопроса о месте НПС в финансовой системе РФ. Для этого необходимо прежде всего исследовать сущность и природу правоотношений, возникающих в сфере НПС, а также область, в которой данные правоотношения возникают, их отличительные черты, субъекты, между которыми они складываются, а также характер взаимосвязей между участниками.

Как известно из финансово-правовой доктрины, круг общественных отношений, регулируемых финансовым правом, составляет совокупность имущественных отношений — публичных по своей правовой природе. Имущественные отношения, регламентируемые нормами финансового права, как правило, являются властеотношениями, т.е. отношениями, одной из сторон которых всегда выступает властный субъект — субъект, обладающий публичной властью. Таким образом, в отличие от имущественных отношений, регулируемых гражданским правом, в финансовых имущественных отношениях отсутствует равноправие субъектов. Финансовые имущественные отношения возникают и развиваются по воле одной стороны — властного субъекта, что означает отсутствие автономии воли сторон. И наконец, эти отношения всегда имеют публичный характер, т.е. их реализация обеспечивает защиту публичных (общественных) интересов, интересов всего общества в целом, а не только его отдельных индивидуумов²⁶. Иными словами, реализуется приоритет публичных интересов над частными. Кроме того, финансовые отношения связаны с распределением и использованием фондов денежных средств государства и хозяйствующих субъектов.

По нашему мнению, правоотношения в сфере НПС входят в финансовую систему по следующим основаниям.

Во-первых, данные правоотношения непосредственно связаны с процессом аккумулирования, распределения и использования централизованных и децен-

²⁵ Артёмов Н. М., Лагутин И. Б., Ситник А. А., Урда М. Н. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право). М. : Норма, 2016. С. 24.

²⁶ Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2002. С. 32 ; Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 22.

трализованных фондов денежных средств, поскольку предоставляют возможность и гарантируют перемещение (переводы) денежных средств.

В частности, система исполнения бюджетов бюджетной системы РФ неразрывно связана с функционированием НПС. Проведение расчетов денежных средств в ходе исполнения бюджетов Российской Федерации осуществляет Банк России в рамках существующих систем платежей, совокупность которых составляет НПС²⁷. Эффективное и бесперебойное функционирование НПС обеспечивает оперативное движение денежных потоков в рамках удовлетворения публичных (при работе с денежными средствами субъектов государственного управления) и частных (при работе с денежными средствами, формирующими децентрализованные фонды денежных средств) интересов²⁸.

Во-вторых, рассматриваемые отношения складываются в сфере финансовой деятельности государства, а именно в области регулирования платежного оборота, и носят организационный характер.

В-третьих, отношения между субъектами НПС строятся на основе властных предписаний, с участием Банка России как управомоченного государством органа, имеющего административные полномочия по отношению к иным субъектам.

В-четвертых, они носят имущественный характер, если их объектом являются деньги или денежные обязательства, а также неимущественный характер, если их объектом выступают, в частности, надзор и наблюдение в НПС.

Анализ правовой природы отношений, возникающих в сфере организации и функционирования НПС, позволяет характеризовать их как имущественные отношения публично-правового характера. Отношения в сфере НПС основываются не на равноправии субъектов, а на власти и подчинении: Банк России наделяется государством определенными властными полномочиями по отношению к участникам НПС²⁹. Следовательно, отношения по организации и функционированию НПС в национальных интересах относятся к имущественным (денежным) властеотношениям, они возникают в сфере финансовой деятельности государства. Это, в свою очередь, означает, что они в своей основе не могут регламентироваться нормами частного (гражданского) права³⁰.

На наш взгляд, НПС на современном уровне своего развития образует самостоятельный институт, включающий систему юридических норм и механизмов, которые регулируют отношения субъектов НПС с участием Банка России с задачами последнего обеспечивать выполнение публичных целей. В частности,

²⁷ *Баланюк Л. Л.* Анализ Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года на соответствие положениям действующего законодательства // Финансовое право. 2014. № 11. С. 8.

²⁸ *Хазова Е. В.* Концепция национальной платежной системы как формы взаимодействия элементов финансовой системы Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 1. С. 45.

²⁹ *Хоменко Е. Г.* Банк России в национальной платежной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 8 (69). С. 76—83.

³⁰ *Турбанов А. В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 28—29.



публичной целью стабильного функционирования НПС является бесперебойная работа всей российской финансовой системы. В нормативных источниках цели и задачи, связанные с функционированием НПС, обозначены отдельно (например, ст. 3, п. 4.1, 5 ст. 13, ст. 25, гл. XII.1 Федерального закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»³¹.

НПС предоставляет институциональные и инфраструктурные формы взаимодействия в финансовой системе при переводе денежных средств от плательщика к получателю и обеспечивает циркуляцию денежных потоков в рамках финансовой системы государства.

НПС является новым институтом в финансовой системе государства. В настоящее время финансовая система страны претерпевает изменения, связанные с «финансиализацией» отношений в сфере организации платежей: такие отношения наполняются публично-правовым содержанием, которое потребовало финансово-правового вмешательства. С момента введения в действие законодательства о НПС с помощью правового регулирования выстраивается особая структура правоотношений между участниками НПС. В данном случае можно говорить не о юридической форме, в которую облечено действительное фактическое отношение, а о наличии определенной юридической схемы предполагаемых действий, которые должны осуществить субъекты НПС во исполнение того или иного нормативного положения. Такое положение вещей вполне оправданно. Как отмечает С. В. Запольский, «...финансовых отношений... в природе человеческого общежития не существует. Этот тезис необходим для демонстрации генетической линии становления того или иного финансового института как результата созидательной, первородной деятельности публичной власти. Именно государство, вызванное к жизни необходимостью концентрации части общественного продукта, осуществляет эту свою задачу путем формирования, подчас насильственными методами, нового класса экономических отношений — финансовых отношений»³².

Предпосылками в подобном системном государственном регулировании отношений стали: стремительный рост числа безналичных денежных переводов, возникновение большого количества новых платежных инструментов, а также субъектов, оказывающих услуги по переводу платежей, вход на российский рынок платежей иностранных корпораций, монополизировавших сферу платежного оборота с использованием платежных карт³³. В результате таких структурных изменений многие отношения в сфере организации платежей вышли за пределы существовавшего ранее нормативного регулирования и государственного контроля (в частности, существовавшего ранее в рамках банковской системы)³⁴.

³¹ СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³² Запольский С. В. О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. 2008. № 4. С. 32.

³³ О национальной системе платежных карт см: Хоменко Е. Г. Национальная система платежных карт и ее значение для национальной платежной системы России // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 5 (66). С. 63—71.

³⁴ См. также: Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М. : Норма: Инфра-М, 2016. С. 202—203.

По нашему мнению, НПС структурно входит в институт эмиссии и организации денежного обращения³⁵ по следующим основаниям.

Одной из важнейших функций денег в экономике каждого государства является их возможность выступать в качестве средства обращения и платежа (наряду с иными функциями, в частности меры стоимости, средства накопления). Иными словами, деньги являются законным платежным средством³⁶.

Деньги постоянно находятся в движении: для производства товаров, работ, услуг деньгами оплачиваются материалы, комплектующие, полуфабрикаты, затем произведенные продукты, выполненные работы, оказанные услуги реализуются и оплачиваются. Деньгами выплачиваются заработная плата, пособия, пенсии. Физические и юридические лица получают и погашают кредиты и займы, платят налоги, штрафы, приобретают и оплачивают разнообразные товары, работы, услуги. Этот процесс непрерывного движения денег именуется денежным обращением³⁷ и пронизывает всю финансовую систему.

Денежное обращение может осуществляться в наличной и безналичной формах. Организация денежного обращения заключается в определении правил и сферы наличного и безналичного денежного оборота. Нормы финансового права регламентируют организацию денежной системы и денежного оборота: порядок осуществления расчетов в той или иной форме, порядок ведения кассовых операций и др.

Правоотношения в НПС возникают в сфере организации безналичного денежного обращения между специальными субъектами (участниками НПС) по вопросам осуществления переводов и платежей в безналичной форме. Данные правоотношения урегулированы императивными финансово-правовыми нормами.

Все вышеизложенное указывает на то, что НПС относится к сфере финансово-правового регулирования, а именно входит в институт организации денежного обращения.

Правовой институт НПС находится на стадии формирования, в связи с чем большое значение приобретает определение его места в системе права. При этом, как отмечает Е. М. Ашмарина, именно финансовая система, представленная как совокупность общественных отношений, является системообразующим фактором построения системы общей и особенной частей финансового права³⁸.

Представляется, что нормы, регулирующие организацию и функционирование НПС, было бы правильным отнести к отрасли финансового права, а не к банковскому праву или расчетам как институту гражданского права (гл. 46 ГК РФ). Осно-

³⁵ Мы рассматриваем единство института эмиссии и денежного обращения в структуре финансовой системы; по-иному его можно именовать институтом денежной системы государства.

³⁶ Диланян Ф. Т. Основы финансово-правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 7.

³⁷ Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М., 2007. С. 328.

³⁸ Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. 2008. № 7. С. 26.



выываясь на смешанной частнопубличной правовой природе расчетов в целом³⁹ и публично-правовой природе правового института НПС, обеспечивающего безналичные расчеты в национальных интересах, можно прийти к выводу, что правовой институт НПС охватывается предметом регулирования финансового права.

Что касается соотношения НПС и банковского права⁴⁰, то в новейшем сравнительно-правовом исследовании (в частности, европейского банковского права) А. А. Вишневский указывает на неполное соответствие правового института расчетных отношений (он называет его «платежным правом») предмету регулирования права банковского. Он пишет: «...современное “платежное право” выходит за рамки банковского права. Это верно уже хотя бы в силу того, что среди субъектов, оказывающих платежные услуги пользователям, находятся не только банки — в их числе также платежные институты»⁴¹.

Полагаем, что говорить о полном несоответствии здесь нельзя. Дело в том, что наряду с собственно банковскими правоотношениями в предмете банковского права можно также выделять правоотношения, «тесно связанные с банковскими»⁴². Так, в банковском праве Франции платежные трансакции, осуществляемые «небанковскими» организациями, весьма логично рассматриваются законодателем не в качестве банковских, но в качестве *“тесно связанных с банковскими”* (ст. L. 311-2 Денежного и финансового кодекса Франции⁴³). В юридической литературе, преимущественно по финансовому праву, правоотношения между Банком России и кредитными организациями также рассматриваются в качестве разновидности финансовых правоотношений. В частности, в учебном пособии «Банковское право Российской Федерации» отмечается: «Финансовые отношения складываются также между Банком России и кредитными организациями в связи с их регистрацией, лицензированием, установлением экономических нормативов их деятельности, а также в процессе осуществления банковского надзора»⁴⁴.

Для нас в этой оценке важна юридическая природа этих правоотношений — *публично-правовая*, это отношения с элементами властного подчинения. Банк России,

³⁹ О «генетических связях» гражданского и публично права (на примере налогового права) см.: Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. М., 2014.

⁴⁰ См. по данному вопросу также: Сиземова О. Б. Концепция платежного права и ее роль в построении модели российского банковского права // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 12. С. 74—80.

⁴¹ Вишневский А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 401.

⁴² Здесь допустима аналогия с подходом к определению предмета гражданского права. Как известно, в последний включают не только имущественные отношения, но и личные неимущественные отношения, которые связаны с имущественными (п. 1 ст. 2 ГК РФ).

⁴³ Вишневский А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук. М., 2014. С. 357.

⁴⁴ Банковское право Российской Федерации : учеб. пособие / отв. ред. Е. Ю. Грачева. М., 2008. С. 32.

осуществляя гражданско-правовое «посредничество» в платежах между банками, контролирует и регулирует денежный оборот в стране, проявляя в этих случаях свои властные полномочия по воздействию на функционирование самой НПС⁴⁵.

Таким образом, на наш взгляд, совокупность норм, регулирующих НПС, является подинститутом финансового права, регулирующим финансовые отношения в сфере организации безналичных платежей. Данный институт можно отнести к особенной части финансового права, регламентирующей отношения, связанные с организацией безналичного платежного оборота.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Актуальные проблемы финансового права : монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Норма: Инфра-М, 2016.
2. Алёхин Э. В. Государственные и муниципальные финансы : учебник. — Пенза, 2010.
3. Арзуманова Л. Л. Национальная платежная система как гарант стабильности и защиты национальной экономики // Актуальные проблемы российского права. — 2017. — № 2 (75).
4. Артёмов Н. М., Лагутин И. Б., Ситник А. А., Урда М. Н. Правовое регулирование денежного обращения (денежное право). — М. : Норма, 2016.
5. Ашмарина Е. М. Взаимообусловленность системы финансового права и финансовой системы в Российской Федерации // Финансовое право. — 2008. — № 7.
6. Ашмарина Е. М. Право финансов как подотрасль экономического права // Современный юрист. — 2013. — № 4.
7. Баланюк Л. Л. Анализ Концепции реформирования системы бюджетных платежей на период до 2017 года на соответствие положениям действующего законодательства // Финансовое право. — 2014. — № 11.
8. Банковское право Российской Федерации : учеб. пособие / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М., 2008.
9. Вишневский А. А. Современные тенденции развития структурообразующих институтов банковского права: сравнительно-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014.
10. Грачева Е. Ю., Куфакова Н. А., Пепеляев С. Г. Финансовое право России : учебник. — М., 1995.
11. Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. Финансовое право : учебник. — М., 2004.
12. Диланян Ф. Т. Основы финансово-правового регулирования денежного обращения в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
13. Запольский С. В. К вопросу о роли финансового права в правовой системе России // Финансовое право. — 2010. — № 8.

⁴⁵ См. также: Тарасенко О. А. Платежная система Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2008. № 1. С. 65—69 ; Хазова Е. В. Правовой режим национальной платежной системы в Российской Федерации: перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 8. С. 71—77.



14. Запольский С. В. О модернизации доктрины российского финансового права // Финансовое право. — 2008. — № 4.
15. Запольский С. В. О природе понятия «финансовая система России» // Финансовое право. — 2006. — № 8.
16. Иловайский С. И. Учебник финансового права. — 4-е изд. — Одесса, 1904.
17. Рябов А. А. Влияние гражданского права на налоговые отношения (доктрина, толкование, практика) : монография. — М., 2014.
18. Сиземова О. Б. Концепция платежного права и ее роль в построении модели российского банковского права // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 12.
19. Соколова Э. Д. Финансовая система России и право: дискуссионные вопросы // Налоги. — 2007. — № 2.
20. Тарасенко О. А. Платежная система Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2008. — № 1.
21. Турбанов А. В. Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.
22. Финансовое право России : учебник / Ю. А. Крохина. — М. : Норма : Инфра-М, 2014.
23. Финансовое право : учебник / отв. ред. М. В. Карасёва. — М., 2007.
24. Финансовое право : учебник / отв. ред. С. В. Запольский. — М., 2006.
25. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. — М., 2011.
26. Финансовое право : учебник / под ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. — М., 2007.
27. Финансовое право : учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — М., 2002.
28. Финансовое право : учебник для бакалавров / отв. ред. Е. Ю. Грачева. — М. : Проспект, 2014.
29. Финансы / под ред. В. М. Родионовой. — М., 1994.
30. Финансы / под ред. Л. А. Дробозиной. — М., 1999.
31. Хазова Е. В. Концепция национальной платежной системы как формы взаимодействия элементов финансовой системы Российской Федерации // Финансовое право. — 2014. — № 1.
32. Хазова Е. В. Правовой режим национальной платежной системы в Российской Федерации: перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 8.
33. Хоменко Е. Г. Банк России в национальной платежной системе Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 8 (69).
34. Хоменко Е. Г. Национальная система платежных карт и ее значение для национальной платежной системы России // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 5 (66).
35. Худяков А. И. Дискуссионные вопросы предмета финансового права // Финансовое право. — 2009. — № 3.
36. Худяков А. И. Финансовое право Республики Казахстан. Общая часть. — Алматы : Баспа, 2001.