

РОЛЬ БАНКОВСКИХ ПЛАТЕЖНЫХ АГЕНТОВ В РАЗВИТИИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ

ROLE OF BANK PAYMENT AGENTS IN THE DEVELOPMENT OF A NATIONAL PAYMENT SYSTEM

N. Brit

Summary. At present, the trend towards a decrease in the number of payment and bank payment agents, as well as the total volume of operations carried out with their help within the framework of the national payment system, is becoming apparent. According to the author of this article, the introduction of deliberate changes to the current legislation may change this trend. These changes should be aimed at expanding the powers of agents, providing them with new opportunities for fulfilling intermediary functions, as well as at streamlining control over the activities of these entities by the Bank of Russia.

Keywords: bank payment agents, payment agents, national payment system, subjects of the national payment system, money transfer.

Брит Николай Николаевич

Аспирант, Московский Государственный
Юридический Университет имени О. Е. Кутафина
brit.nikolay@gmail.com

Аннотация. В настоящий момент времени становится очевидной тенденция к снижению числа платежных и банковских платежных агентов, а также общего объема операций, осуществляемых с их помощью в рамках национальной платежной системы. По мнению автора настоящей статьи, внесение целенаправленных изменений в действующее законодательство может изменить указанную тенденцию. Данные изменения должны быть направлены на расширение полномочий агентов, предоставление им новых возможностей для исполнения посреднических функций, а также на упорядочивание контроля за деятельностью данных субъектов со стороны Банка России.

Ключевые слова: банковские платежные агенты, платежные агенты, национальная платежная система, субъекты национальной платежной системы, перевод денежных средств.

Текущее состояние института платежных и банковских платежных агентов в России

По последним статистическим данным, опубликованным Банком России, в 2018 году сохранилась тенденция к снижению количества платежных агентов¹ (далее — «ПА») и банковских платежных агентов² (далее — «БПА»), действующих на территории Российской Федерации, а также объему операций, осуществляемых с их помощью [8]. Основываясь на текущих показателях деятельности ПА и БПА, можно ожидать, что в 2019 году снижение указанных показателей продолжится [9]. Так, количество счетов, открытых в кредитных организациях ПА (субагентам) и БПА (субагентам) в первом полугодии 2019 года по сравнению с началом 2018 года сократилось с 19,3 тыс. до 14,6 тыс. в отношении ПА и с 3,5 тыс. до 3,4 тыс. в отношении БПА. При этом заметным является существенное падение объема операций, совершенных через ПА (467,2 млрд. рублей в первом полугодии 2018 года против 344,4 млрд. рублей в первом полугодии 2019 года), и рост операций, совершенных через БПА (336,7 млрд. рублей в первом полугодии 2018 года против 369,8 млрд. рублей в первом

полугодии 2019 года). Общий объем операций, осуществленных ПА и БПА в первом полугодии 2019 года, сократился по сравнению с первым полугодием 2018 года почти на 90 млрд. рублей [9].

Наступлению сложившейся ситуации способствовало активное развитие и проникновение сервисов дистанционного банковского обслуживания. Они позволяют населению осуществлять платежи, сокращая временные и денежные затраты плательщиков, а также предоставляют возможность воспользоваться множеством иных банковских услуг. В результате, клиентам не требуется посещать офисы кредитных организаций или обращаться к их посредникам (ПА и БПА), поскольку основное взаимодействие для получения услуги производится ими самостоятельно через банковский сервис в сети Интернет.

Однако, на наш взгляд, текущая динамика изменения показателей деятельности БПА и ПА не означает, что необходимость в существовании обоих указанных субъектов в ближайшее время должна полностью исчезнуть. Напротив, изменилось лишь социальное значение одной из функций, осуществляемой данными субъектами — участие в осуществлении переводов денежных средств, использование которой населением стало менее активным в силу вышеописанных причин.

¹ Деятельность платежных агентов регулируется Федеральным законом [6]

² Правовое регулирование деятельности банковских платежных агентов осуществляется в соответствии с Федеральным законом [7]

По нашему мнению, на сегодняшний день, для укрепления и развития института платежных посредников в рамках национальной платежной системы представляется эффективным применить одну из двух стратегий:

- 1) ликвидировать институт ПА, полностью объединив его полномочия с институтом БПА, и предоставив субъектам, осуществляющим функции БПА, возможность заключать договоры с поставщиками;
- 2) сохранить институт ПА в текущем виде, но значительно расширить компетенцию БПА, при этом ужесточив контроль за осуществлением деятельности БПА со стороны регулятора (Банка России).

В настоящей статье мы рассмотрим особенности реализации второй стратегии, поскольку она, на наш взгляд, представляет больший интерес.

Сейчас наличие статуса и полномочий БПА крайне важно, прежде всего, для представителей розничного бизнеса, которые осуществляют функции БПА в целях увеличения своего основного дохода. Так, по результатам 2018 года основной объем операций, осуществляемый БПА, был связан с погашением населением через БПА кредитов (39,5% от общего объема совершаемых через БПА операций), а наибольшее количество операций составляли платежи за услуги операторов сотовой связи [8].

Следует также отметить, что при последовательном увеличении спроса населения на услуги и товары, предлагаемые в сети Интернет, потребность в розничных магазинах снижается [12]. С одной стороны, это свидетельствует о том, что у населения появилась возможность быстрее и эффективнее совершать покупки, а также пользоваться услугами розничных компаний без непосредственного посещения офисов продаж. Но, с другой стороны, с указанным трендом связаны такие негативные последствия как сокращение персонала (рабочих мест) и снижение спроса на аренду торговых площадей. Расширение функционала БПА позволит оптимизировать деятельность торговых точек, добавив им большую ценность для различных групп населения, и сохранить рабочие места для большого количества сотрудников.

В свою очередь, количество ПА и объем денежных средств, принимаемых ими у населения, вероятно, ожидает дальнейшее снижение. Мы полагаем, что в будущем роль ПА полностью утратит свою актуальность, а задачи, стоящие перед ними сейчас, будут удовлетворяться за счет деятельности БПА.

Перспективы развития института БПА

Осуществить эффективную модернизацию института БПА можно предприняв следующие шаги.

Прежде всего, должна быть усовершенствована компетенция БПА, во-первых, посредством устранения существующих законодательных ограничений в отношении некоторых функций БПА, и, во-вторых, путем предоставления БПА новых полномочий.

К ограничениям, затрудняющим деятельность БПА, в частности, относятся требования к БПА о проведении идентификации, предусмотренной п. 1.5 ст. 7 Федерального закона от 07 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [10]. В настоящий момент БПА вправе проводить идентификацию клиента только в целях достижения двух целей (для осуществления перевода денежных средств без открытия банковского счета и предоставления клиенту электронного средства платежа). При этом, формально, БПА не вправе проводить идентификацию, например, в рамках принятия клиента на обслуживание и заключения между ним и кредитной организацией договора о выдаче потребительского кредита, что видится неверным, поскольку сущность процедуры идентификации в зависимости от цели её проведения не меняется. Представляется необходимым закрепить в Федеральном законе от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее — «Закон о НПС») право БПА проводить идентификацию (удаленную идентификацию) клиентов (представителей клиентов) во всех случаях, необходимых для исполнения законного поручения оператора по переводу денежных средств в рамках заключенного договора с БПА.

Среди иных полномочий, которые следует предоставить БПА, нужно выделить возможность осуществления регистрации физических лиц в Единой системе идентификации и аутентификации и Единой биометрической системе (ЕБС), а также сбора биометрических персональных данных от имени кредитной организации для их направления в ЕБС¹. В текущий момент ЕБС пополняется кредитными организациями достаточно медленно [12], однако, вместе с её ожидаемым развитием в ближайшем будущем кредитным организациям потребуются посредники в сборе данных, в том числе, в удаленных и малонаселенных районах Российской Федерации, где отдельные организации, действующие в качестве БПА, способны гарантировать надлежащий уровень качества обработки необходимых данных и обеспечения их конфиденциальности.

Сейчас контроль за соблюдением БПА своих обязанностей осуществляется, главным образом, кредитными организациями, на основании положений Закона о НПС, а также на основании Указания Банка России

¹ Согласно положениям Федерального закона [15]

от 14.09.2011 г. № 2693-У «О порядке осуществления контроля операторами по переводу денежных средств, являющимися кредитными организациями, за деятельностью банковских платежных агентов» [13] и Методических рекомендаций по усилению контроля операторами по переводу денежных средств за деятельностью банковских платежных агентов», утвержденных Банком России 14.04.2016 г. № 11-МР. К формам контроля относятся: получение отчетов БПА, проведение проверок (плановых, внеплановых), иные действия, позволяющие анализировать информацию о деятельности БПА (как правило, зафиксированные в договоре с БПА). С помощью данных механизмов кредитная организация имеет возможность получать сведения о том, как БПА осуществляет возложенные на него обязанности и, при необходимости, оказывать на него меры воздействия (например, расторгнуть договор за несоблюдение требований к порядку осуществления идентификации). Отметим, что данная модель контроля БПА несовершенна и обладает, как минимум, двумя недостатками. Во-первых, качество осуществления контроля за деятельностью БПА зависит от кредитной организации (оператора по переводу денежных средств), с которой у БПА заключен договор. Таким образом, степень контроля в отношении различных БПА неоднородна. Во-вторых, за нарушение положений Закона о НПС БПА могут быть привлечены лишь к гражданско-правовой, а также административной ответственности, санкции в соответствии с последней из которых не превышают для должностных лиц пяти тысяч, а для юридических лиц — пятидесяти тысяч рублей (ст. 15.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации).

Полагаем, что с учетом перспектив расширения компетенции БПА, контроль за деятельностью БПА нуждается в усилении.

В российской юридической литературе не встречается общей точки зрения относительно возможных путей регулирования института БПА, однако, многие авторы сходятся в одном — изменение подходов к контролю за деятельностью БПА необходимо [1,4]. Так, О.А. Тарасенко в своей работе о предпринимательской деятельности платежных агентов рассматривает возможность создания системы отдельной регистрации и (или) лицензирования платежных агентов (в том числе, БПА), а также закрепления минимальных критериев профессиональной пригодности платежных агентов в сфере перевода денежных средств. В таком случае, при несоблюдении требований законодательства у агента может быть отозвана ранее выданная лицензия на осуществление деятельности [5]. Также можно привести точку зрения О.М. Иванова и К.В. Данилина о том, что изменения в правовом регулировании должны позволить преодолеть такие проблемы в деятельности банковских аген-

тов как сложность определения размера комиссионного вознаграждения агента за проведение финансовых операций, а также отсутствие общих для всей отрасли моделей и передовой практики, которые способны поддерживать надлежащий уровень сотрудничества и конкуренции между всеми участниками платежной сети [3].

По нашему мнению, наилучшим решением будет являться установление на законодательном уровне требования о наличии обязательного членства в специальных саморегулируемых организациях (СРО) для получения возможности осуществления деятельности БПА. Одним из преимуществ такого подхода будет являться возникновение у сообществ БПА двух важных признаков, характерных для всех СРО, а именно, наличие стандартов и правил предпринимательской или профессиональной деятельности, обязательных для выполнения всеми участниками СРО, а также возникновение дополнительной имущественной ответственности каждого члена СРО перед потребителями и иными лицами, которую обеспечит СРО [14]. Помимо этого, данное решение позволит осуществлять более строгий контроль за деятельностью БПА со стороны Банка России, который будет вести государственный реестр СРО, проверять и получать отчеты от СРО о соблюдении её участниками требований российского законодательства к деятельности БПА.

Указанный подход также учитывает приведенные ранее точки зрения других авторов по вопросу о перспективах регулирования деятельности БПА. С одной стороны, санкция в виде исключения участника из СРО за нарушение законодательства и/или требований СРО имеет много общего с лишением лицензии на осуществление деятельности платежного агента. С другой стороны, членство в СРО позволит множеству различных БПА на основе консенсуса выработать общие подходы к размерам комиссии (его диапазону), устанавливаемой в договорах с операторами по переводу денежных средств, а также обмениваться информацией о лучших стандартах, применяемых при осуществлении функций БПА.

Предпринимаемые меры по развитию института БПА

Недавние изменения законодательства о национальной платежной системе дают возможность полагать, что в настоящий момент уже предпринимаются активные шаги в сторону трансформации института ПА и БПА. В 2018 году были внесены поправки в Закон о НПС, которые существенно облегчили совмещение одним лицом функций БПА и ПА [2]. Так, право на совмещение деятельности БПА и ПА, а также на использование специального банковского счета БПА в качестве специального банковского счета ПА было официально закреплено в ч. 4.1

ст. 14 Закона о НПС. Помимо этого, принятый в 2019 году Федеральный закон от 03 июля 2019 г. № 173-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О национальной платежной системе» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11], предусматривает расширение компетенции БПА. В частности, БПА с 31 декабря 2019 года смогут осуществлять функции платежного агрегатора¹, которые состоят в заключении договоров с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в частности, о приеме к оплате электронных средств платежа от имени кредитной организации и на условиях, которые она определит в соглашении с платежным агрегатором². В договоре с платежным агрегатором можно предусмотреть, что он вправе проводить идентификацию лиц (компаний и индивидуальных предпринимателей), с которыми заключаются договоры о приеме электронных средств платежа и (или) об участии в переводе денежных средств. Это снимет с кредитных организаций часть нагрузки, которая свя-

зана с соблюдением Федерального закона от 07 августа 2011 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Также с июля 2020 года кредитные организации будут обязаны направлять в Банк России сведения о платежных агрегаторах для того, чтобы регулятор мог составить перечень таких лиц.

Приведенные выше примеры законодательных изменений вселяют уверенность в будущем развитии института БПА и увеличении спроса на услуги лиц, осуществляющих функции БПА. Вполне возможно, что с развитием информационных технологий (в частности, в области электронных средств платежа, цифровых финансовых активов) институт БПА может быть адаптирован либо преобразован для выполнения новых социально и экономически полезных функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеева Т. Н. Банки и банковские платежные агенты — правовое регулирование отношений // Юридическая работа в кредитной организации. 2013. № 3. С. 30–34.
2. Иванов В. Ю. Некоторые аспекты деятельности платежных агентов при предоставлении платежных услуг // Банковское право. 2019. № 3. С. 30–37.
3. Иванов О. М., Данилин К. В. Банковские платежные агенты. М.: ЦИПСИР; КНОРУС, 2012. — 192 с.
4. Суродеев Ю. В. Особенности правового регулирования деятельности банковских платежных агентов (субагентов) и платежных агентов // Банковское право. 2015. № 4. С. 54–61.
5. Тарасенко О. А. Предпринимательская деятельность платежных агентов // Предпринимательское право. 2013. № 4. С. 33–36.
6. Федеральный закон от 03.06.2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» // СЗ РФ. 2009. № 23. Ст. 2758.
7. Федеральный закон от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» // СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.
8. Обзор деятельности банковских платежных агентов, платежных агентов и организаций Федеральной почтовой связи по оказанию платежных услуг в 2018 году. Информационно-аналитический материал // URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/73713/review_payment_services_2018.pdf (дата обращения: 25.11.2019 г.)
9. Основные показатели развития национальной платежной системы. Сайт Банка России // URL: <http://www.cbr.ru/statistics/psrf/sheet001/#highlight=%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D0%BE%D0%B9%7C%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B6%D0%BD%D1%8B%D0%B5%7C%D0%B0%D3%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B> (дата обращения: 25.11.2019 г.)

¹ Платежным агрегатором признается юридическое лицо, привлекаемое оператором по переводу денежных средств в целях обеспечения приема электронных средств платежа юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и рядом иных лиц, а также участия в переводе денежных средств в пользу юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

² В соответствии с данным договором БПА вправе:

- 1) Проводить идентификацию клиентов — юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- 2) Предоставлять юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям программные средства и (или) технические устройства, обеспечивающие прием электронных средств платежа;
- 3) Участвовать в переводе денежных средств в пользу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по операциям с использованием электронных средств платежа.

10. СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3418.
11. СЗ РФ. 2019. № 27. Ст. 3538
12. Российская газета — Федеральный выпуск № 51(7809) URL: <https://rg.ru/2019/03/06/cb-rekomenduet-sobirat-biometriiu-bystree-i-luchshe.html> // (дата обращения: 25.11.2019 г.)
13. Вестник Банка России. 2011. № 54.
14. Статья 3 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6079.
15. Федеральный закон от 21.12.2017 г. № 482-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 1. Ст. 66.

© Брит Николай Николаевич (brit.nikolay@gmail.com).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина