В Диссертационный совет 24.2.336.02, созданный на базе ФГАОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»
125993, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 7, ст. 22

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Хромченко Максима Денисовича на тему:

«Платежные системы как объект публично-правового регулирования», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Диссертационная работа М.Д. Хромченко выполнена на актуальную тему, связанную с вопросами публично-правового регулирования платежных систем. В Российской Федерации, как и в любой стране мира, вопросы правового обеспечения платежного суверенитета государства приобретает все большую актуальность. В контексте противоправных мер экономического воздействия со стороны третьих стран стала очевидна необходимость переосмысления проблем правового регулирования внутренних и трансграничных расчетов в Российской Федерации, а развитие и внедрение финансовых технологий в указанной сфере ставят вопросы их доктринального осмысления в науке финансового права.

Так, внедрение цифрового рубля, цифровой валюты (криптовалюты), электронных денежных средств, системы быстрых платежей в национальную платежную систему трансформируют традиционные финансовые правоотношения, характеризующиеся элементом публичности. Отсюда и видоизменяется роль Банка России в стабилизации расчетно-платежных правоотношений. Как следствие, цифровизация платежных систем в Российской Федерации обеспечивает интересы потребителей финансовых

услуг в части внутренних расчетов страны, так и интересы в части осуществления трансграничных переводов денежных средств, что на сегодняшний день является крайне острой проблемой.

Отдельно следует выделить роль и значение платежной системы Банка России как составной части национальной платежной системы Российской Федерации. Совершенно очевидно, что реализация финансовой политики го государства, включая, но не ограничиваясь денежно-кредитной политикой страны, невозможна без правовых механизмов, которые обеспечивали бы её реализацию. В то же время меры экономического воздействия внедрения новых информационных и финансовых технологий (FinTech – ФинТех) поставили вопросы теоретического осмысления места, роли и значения платежной системы Банка России в современной российской правовой действительности.

Диссертационное исследование Хромченко М.Д. посвящено научному осмыслению указанных выше правовых проблем с опорой на действующее отечественное и зарубежное законодательство и правоприменительную практику, поэтому она имеет несомненное практическое и теоретическое значение.

Структура диссертации Хромченко М.Д. состоит из двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы. В первой главе автор рассматривает историю развития системы безналичных расчетов в России, где делается вывод, что качественное изменение порядка перевода безналичных денежных средств началось с принятием Федерального закона от 27.06.2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (с. 24). Излагаются факторы, влияющие на эффективность и бесперебойность функционирования национальной платежной системы, в том числе в контексте мер экономического воздействия со стороны третьих стран (с. 30). Далее автор проводит сравнительно-правовой анализ национальной платежной системы и платежной системы как

элементов финансового рынка, выявляются основные характеристики. Проводится исследование финансово-правового регулирования субъектов национальной платежной системы, платежной системы Банка России как элемента национальной платежной системы.

Вторая глава посвящена публично-правовому регулированию цифровизации платежных систем в Российской Федерации. Автором проводится анализ влияния финансовых технологий на платежные системы, выявляется правовая природа платформы цифрового рубля. Проводится анализ перспектив дальнейшего развития цифровизации платежных систем, определяются возможные тенденции развития трансграничных переводов денежных средств в условиях мер экономического воздействия.

Автор справедливо отмечает, что именно национальные инфраструктурные институты должны обеспечивать как расчеты внутри одного государства, так и расчеты, связанные с проведением трансграничных платежей (с. 170). В этой связи актуальной научной задачей является выработка новых подходов относительно направлений развития дальнейшей теоретической и законодательной мысли в части осуществления расчетов в Российской Федерации. Обширный перечень изученного правового материала, предложенная автором структура работы позволила ему прийти к обоснованным и непротиворечивым выводам, некоторые из которых легли в основу положений, выносимых на защиту.

Диссертационная работа содержит ряд новых или обладающих признаком новизны научных положений и выводов. Автор уточняет законодательное определение понятия национальной платежной системы, определяя её в качестве «сложно структурированной совокупности нормативно-правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при оказании платежных услуг, в том числе осуществлении перевода денежных средств, использовании электронных средств платежа, деятельности субъектов платежной системы» (с. 34). Автор выделяет пять подсистем

национальной платежной системы как правового явления, которые включают: нормы, устанавливающие требования к финансовым организациям для их регистрации в качестве субъекта национальной платежной системы; нормы, определяющие порядок оказания платежных услуг, в том числе осуществления перевода денежных средств и использования электронных средств платежа; нормы, закрепляющие требования к деятельности субъектов национальной платежной системы; требования к порядку организации и функционирования платежных систем, в том числе к порядку функционирования национальной системы платежных карт и платформы цифрового рубля; порядок проведения выездных инспекционных проверок, надзора и наблюдения со стороны Банка России (положение 1).

Автор делает вывод о том, что платежная система Банка России являясь элементом национальной платежной системы, под которым понимается «инструмент реализации денежно-кредитной и бюджетной политики страны, характеризующийся наличием собственной сервисной инфраструктуры, обеспечивающей осуществление переводов денежных средств публично-правовых образований, физических и юридических лиц на основании нормативных актов Центрального банка Российской Федерации» не относится к разновидностям платежных систем по смыслу п. 20 ст. 3 Федерального закона от 27.06.2011 года № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (положение № 3).

Также обосновано, что электронные денежные средства являются разновидностью безналичных денежных средств, что обусловлено тем, что подобные деньги являются фиатными, выраженными в национальной валюте Российской Федерации – рубле, рядом иных факторов, которые описаны в положении № 4.

Определено, что платформа цифрового рубля имеет признаки платежной системы, однако её отличают следующие признаки: различные цели создания; не идентичные подходы в законодательном определении;

различный субъектный состав; характер взаимодействия с иными платежными системами, бюджетной системой государства; характер инфраструктурной системы (Положение № 5).

Иные ключевые выводы, которые заслуживают внимания, содержатся в самом тексте диссертационного исследования. Так, Хромченко М.Д. определяет проблемы публично-правового регулирования трансграничных платежей, осуществление которых должны обеспечиваться взаимодействием двух договорившихся государств путем использования собственных информационных систем передачи финансовых сообщений (с. 30).

Интересной видится позиция автора, согласно которой правовой статус «Почты России» и регулирование почтовых переводов, которые не относятся к разновидности денежных переводов, не подпадает под контроль Банка России, отсутствует прямая юридическая ответственность за нарушение правил оказания услуг почтового перевода денежных средств (с. 65–67).

Значимым вывод автора является тот факт, что система быстрых платежей не относится к платежной системе с точки зрения действующего российского законодательства. Автор приходит к выводу, что систему быстрых платежей можно отнести к разновидностям электронных средств платежа, которое создано для целей осуществления процедур приема к исполнению распоряжений и процедур исполнения распоряжений (с. 94). Интересными также являются выводы относительно внедрения блокчейн технологий в платежные системы.

Перечисленные выше положения, выносимые на защиту, а также ключевые выводы формируют научную новизну, которая определена Хромченко М.Д. как «теоретическое осмысление и оценка состояния общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования платежных систем в Российской Федерации и за рубежом». Результаты исследования могут служить основой для разработки и совершенствования

нормативных правовых актов, а также для подготовки рекомендаций для органов правоприменения.

Автором достигнута заявленная цель, а содержание диссертации соответствует заявленной тематике и последовательно раскрывает проблемы, входящие в круг исследуемых отношений.

Основные выводы и предложения, выносимые на защиту, представляются обоснованными, имеют важное теоретическое и практическое значение.

Вместе с тем, несмотря на положительные стороны диссертационного исследования Хромченко М.Д. «Платежные системы как объект публично-правового регулирования», научная работа не лишена отдельных дискуссионных моментов и положений, требующих дополнительной аргументации.

1. Как ранее отмечалось, автором приводится оригинальное определение понятия национальной платежной системы как правового явления (положение № 1), вместе с тем, следует уточнить критерии, положенные в основу выделения данных подсистем нормативного регулирования, а также определить место указанных нормативно-правовых положений в системе финансового права.

2. В положении № 3 определяется, что платежная система Банка России является элементом национальной платежной системы, под которой понимается инструмент реализации денежно-кредитной и бюджетной политики страны, обеспечивающий осуществление переводов денежных средств публично-правовых образований, физических и юридических лиц. В этой связи представляется целесообразным утончить правовое содержание термина «инструмент», посредством которого определяется платежная система Банка России, а также причины не включения автором налоговой, долговой, инвестиционной и валютных политик государства при рассмотрении правового содержания платежной системы Банка России.

3. Автором определено, что электронные денежные средства являются разновидностью безналичных денежных средств (положение № 4), что, на наш взгляд, не должно вызывать сомнений в рамках существующей дихотомии наличных и безналичных средств, порядка использования электронных денежных средств, вместе с тем, целесообразно было бы сравнить электронные денежные средства с цифровыми рублями, цифровыми валютами (криптовалютами), а также определить правовые последствия отнесения электронных денежных средств к безналичным денежным средствам.

4. Автор приходит к выводу, что международные расчеты должны обеспечиваться как взаимодействием систем двух договорившихся государств, что было показано на примере Китая и России, так и путем использования глобальных международных сетей передачи финансовых сообщений (аналоги SWIFT) (с.30). В этой связи хотелось бы уточнить у автора, не следует ли рассматривать взаимодействие систем двух договаривающихся государств как дополнительный способ взаиморасчетов по отношению к приоритетному способы - глобальной международной сети передачи финансовых сообщений, невозможность использования которого, как правило, может быть вызвано неправомерными иностранными санкционными ограничениями по отношению к резидентам определенного государства. Тем более, что автор в рамках положения №6 говорит о необходимости создания межгосударственной системы расчетов (с.14).

5. В рамках рассмотрения вопроса управления рисками, автор, к сожалению, не уделяет достаточного внимания регуляторному риску (с.46-47), получившему нормативное закрепление в рамках Положения Банка России №242-П[1], ограничиваясь достаточно общей формулировкой правового риска. В отношении иных видов рисков целесообразно было бы предложить

[1] П.4.(1).1. Положения Банка России от 16.12.2003 N 242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» // Вестник Банка России. № 7. 2004.

исчерпывающий перечень рисков, сопутствующих функционирования национальной платежной системы, что, однако, следует рассматривать скорее как предложение по совершенствованию диссертационного исследования, а не его недостаток.

6. Не подвергая сомнению обоснованность выделения ряда тенденций развития платежных систем (с.14), вместе с тем, более детальное и содержательное раскрытие каждой из тенденций / направлений развития платежных систем в правовой плоскости, несомненно, обогатило бы рассматриваемое диссертационное исследование.

Приведенные замечания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования Хромченко М.Д. и носят в большей степени дискуссионный характер.

Результаты диссертационного исследования получили надлежащую апробацию, в том числе в трех статьях, опубликованных в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации, что отражает достоверность проведенных исследований. Автореферат соответствует всем необходимым требованиям, в полной мере отражает содержание диссертации.

Диссертация представляет собой обладающую внутренним единством научно-квалификационную работы, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития финансового права.

Диссертация Хромченко М.Д. соответствует требованиям, предъявляемым Положением о присуждении ученых степеней, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 № 842 «О порядке присуждения ученых степеней» написана автором самостоятельно, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, совокупность которых может быть квалифицирована как решение задачи, имеющей

существенное значение для публично-правовых (государственно-правовых) наук в целом и финансово-правовой науки в частности.

Таким образом, диссертация М.Д. Хромченко «Платежные системы как объект публично-правового регулирования» соответствует требованиям, предъявляемым к такого рода работам, а ее автор – Хромченко Максим Денисович – заслуживает присуждения ему искомой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

ОФИЦИАЛЬНЫЙ ОППОНЕНТ
доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры финансового права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева»

«26» января 2026г. _____ / М. М. Прошунин

Контактные данные:

Номер телефона: + 7 495 332-52-42; e-mail: mproshunin@mail.ru

Специальности, по которым официальным оппонентом защищена диссертация:

12.00.14 – Административное право, финансовое право, информационное право

ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия имени В.М. Лебедева» (кафедра финансового права)

Адрес места работы: 117418, г. Москва, улица Новочеремушкинская, д. 69

Номер телефона: +7 (495) 332-53-51

e-mail: info@rgup.ru, сайт: https://rgup.ru/

ПОДПИСЬ ЗАВЕРЯЮ
Заместитель начальника
Управления кадров

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ * МОСКВА * УПРАВЛЕНИЕ КАДРОВ

Прошунин М.М.