

Роль оператора услуг в обеспечении безопасности на финансовом рынке

The role of the service operator in ensuring security in the financial market

Толмачев В.В.

Аспирант, ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», г. Саратов
e-mail: vadim.tolmachev2012@gmail.com

Tolmachev V.V.

Postgraduate student, Saratov State Law Academy, Saratov
e-mail: vadim.tolmachev2012@gmail.com

Аннотация

В статье исследуется правовая природа операторов услуг как субъектов финансового рынка и их роль в обеспечении финансовой безопасности Российской Федерации. Показано, что операторы формируют инфраструктурную основу современной финансовой системы, обеспечивая устойчивость расчётов, достоверность обмена данными и соблюдение требований законодательства. Анализ законодательства, судебной практики и научных публикаций позволяет сделать вывод о необходимости унификации правового статуса операторов, разработки стандартов внутреннего контроля и создания системы аккредитации. Обоснована концепция ответственного оператора как ключевого звена цифровой модели финансового контроля. Результаты исследования имеют теоретическую и прикладную значимость, а выводы могут использоваться при подготовке кандидатских диссертаций по финансовому праву.

Ключевые слова: финансовое право, оператор услуг, финансовая безопасность, цифровизация, Банк России, надзор, аккредитация, кибербезопасность, контроль, правовое регулирование.

Abstract

The article examines the legal nature of service operators as subjects of the Russian financial market and their role in ensuring national financial security. It demonstrates that service operators constitute the infrastructural foundation of the modern financial system by guaranteeing the stability of settlements, the reliability of data exchange, and compliance with financial legislation. Drawing on an analysis of Russian legislation, judicial practice, and recent academic literature, the study identifies the hybrid nature of service operators, who combine private-law status with public-law responsibilities delegated by the state. Their activities support the operation of payment systems, fiscal data networks, and electronic trading platforms, forming a digital framework for financial monitoring and state supervision. Special attention is given to the problems of fragmented regulation and inconsistent supervisory models across different branches of law. The author argues that the lack of unified standards of internal control, accreditation, and cybersecurity requirements undermines the predictability of financial oversight. The article substantiates the need for codifying the legal status of service operators within the forthcoming Federal Law “On the Financial Market,” introducing uniform control mechanisms and disclosure obligations regarding operational risks. The concept of the “responsible operator,” as developed through judicial practice and legal scholarship, is proposed as a cornerstone of a modern, technology-based system of financial control. The research results have both theoretical and applied significance: they may serve as a foundation for further academic studies and as a methodological basis for legislative improvement in the field of financial law and digital regulation.

Keywords: financial law, service operator, financial security, digitalization, Bank of Russia, supervision, accreditation, cybersecurity, legal regulation, public-private governance.

Переход к цифровой экономике радикально трансформировал финансовый рынок, изменив структуру его субъектов и механизмы государственного контроля. Одним из следствий этих изменений стало формирование нового типа участников — операторов услуг, которые обеспечивают передачу, обработку и хранение финансовой информации. Эти организации стали неотъемлемой частью механизма функционирования современной финансовой инфраструктуры, влияя на устойчивость национальной экономики и эффективность регулирования [4; 9].

Несмотря на активное развитие института операторов, правовая доктрина и законодательство пока не выработали единообразного подхода к определению их статуса. Отсутствие системной регламентации порождает правовую неопределённость, которая особенно заметна в практике Банка России, осуществляющего контроль над их деятельностью [7; 8].

Целью статьи является определение места операторов услуг в системе финансового права и выявление их роли в обеспечении финансовой безопасности государства, а также формулирование направлений совершенствования законодательства в этой сфере.

Понятие «оператор услуг» в российском праве носит собирательный характер. Оно охватывает операторов платёжных систем, фискальных данных, электронных площадок, инвестиционных платформ и иных участников, обеспечивающих функционирование цифровой финансовой инфраструктуры. Каждая из этих категорий регулируется отдельными законами: № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе» [4], № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники» [5], № 44-ФЗ «О контрактной системе» [6], № 259-ФЗ «О цифровых финансовых активах» [8].

Общей чертой этих субъектов является их гибридный правовой статус: сочетание признаков частноправового участника рынка и носителя публично-правовых обязанностей. Согласно Инструкции Банка России № 683-П и Положению № 762-П [7; 8], операторы обязаны внедрять внутренние процедуры контроля, обеспечивать защиту данных и своевременно уведомлять регулятора о рисках.

Как отмечает Грачева Е.Ю., развитие финансового права в цифровую эпоху сопровождается «переходом от централизованного государственного надзора к распределённой модели регулирования», где функции публичного контроля частично передаются специализированным организациям [15, с. 214]. Таким образом, операторы услуг становятся элементом институциональной инфраструктуры государства, выполняя роль делегированных регуляторов финансового оборота.

Финансовая безопасность, закреплённая в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г. [9], представляет собой состояние защищённости финансовой системы от внутренних и внешних угроз. В условиях цифровизации её устойчивость зависит не только от банков и государственных институтов, но и от операторов услуг, через которых осуществляется обработка и верификация финансовых данных.

Операторы услуг формируют «цифровой каркас» финансовой системы, обеспечивая непрерывность расчётов, защиту информации и достоверность транзакций. Их деятельность охватывает три взаимосвязанных направления — контрольное, коммуникационное и инфраструктурное.

Контрольная функция состоит в регистрации и передаче сведений о финансовых операциях, что обеспечивает выполнение требований законодательства о противодействии легализации доходов и финансированию терроризма [3; 4]. Автоматизированная передача данных операторами фискальных данных позволяет надзорным органам оперативно выявлять нарушения, а также повышает прозрачность налогового и платёжного оборота.

Информационно-коммуникационная функция проявляется в создании единого цифрового пространства, в котором осуществляется взаимодействие между регуляторами,

банками, организациями и потребителями [12; 14]. Через операторов обеспечивается синхронизация данных между информационными системами государства и частного сектора, что способствует внедрению концепции «электронного государства» в финансовую сферу [18].

Инфраструктурная функция выражается в поддержании технологической устойчивости платёжных и фискальных систем, минимизации операционных сбоев и защите от киберугроз [12; 16]. В случае нарушений именно оператор несёт ответственность перед регулятором и участниками рынка. Определение Верховного Суда РФ от 27.01.2021 № 305-ЭС20-23263 подтверждает, что оператор фискальных данных обязан обеспечивать надёжную передачу информации [13]. Аналогичный подход зафиксирован в Определении ВС РФ от 16.03.2022 № 309-ЭС21-24434 [14], где оператор электронной площадки признан ответственным за сбой при проведении государственных закупок [6].

Судебная практика демонстрирует, что оператор воспринимается не только как технический посредник, но как субъект, чья деятельность имеет публично-правовую природу. Его обязательства выходят за рамки частноправовых договорных связей и затрагивают интересы государства и общества. Как отмечает Залесов Д.В., операторы формируют «первичный контур финансовой безопасности», в котором технологическая надёжность соединяется с правовой ответственностью [17, с. 88–90].

Таким образом, роль операторов услуг в обеспечении финансовой безопасности выражается в их способности сочетать функции контроля, информационной интеграции и инфраструктурной защиты. Их деятельность становится ключевым элементом превентивного регулирования, направленного на снижение системных рисков и укрепление доверия к финансовому рынку.

Поскольку влияние операторов на стабильность финансовой системы усиливается, возникает необходимость комплексного правового осмысления их статуса и механизмов надзора, что предопределяет анализ противоречий существующего регулирования.

Несмотря на возрастающую значимость операторов услуг, действующая нормативная база характеризуется высокой степенью разрозненности. Законодательство закрепляет различные критерии допуска к деятельности, порядок лицензирования и меры ответственности, что создаёт неоднородность правового статуса и правоприменительной практики [4; 10; 11].

Особенно заметно это различие при сравнении надзорных моделей: в сфере платёжных систем контроль осуществляет Банк России, в сфере государственных закупок — Министерство финансов, а в области инвестиционных платформ — Банк России совместно с ФНС. Отсутствие единого подхода к классификации операторов приводит к неопределённости границ их прав и обязанностей, в том числе в части защиты персональных данных и управления рисками [5; 7; 8].

Научная доктрина неоднократно указывала на необходимость унификации регулирования. Рабаданова Д.А. подчёркивает, что «функционирование операторов без общих стандартов контроля и отчётности создаёт угрозу фрагментации финансового надзора» [21, с. 32]. Залесов Д.В. отмечает, что правовая неопределённость ведёт к неравномерному распределению ответственности и ослаблению государственного контроля [17, с. 44].

Отдельной проблемой является отсутствие методики оценки операционных рисков. Хотя Указание Банка России № 5908-У [10] вводит общие критерии, их применение остаётся фрагментарным. В результате надзорная практика строится преимущественно на отдельных инструкциях и ведомственных разъяснениях, что не обеспечивает единообразия контроля.

Таким образом, существующая система регулирования операторов услуг находится на переходном этапе: она сочетает черты частноправового регулирования с элементами публичного надзора, не достигая при этом должной степени согласованности. Для устранения выявленных противоречий требуется разработка целостной правовой модели, основанной на принципах правовой определённости, прозрачности и технологической устойчивости.

Дальнейшее развитие законодательства должно быть направлено на закрепление

в проекте Федерального закона «О финансовом рынке» специальной главы, посвящённой правовому статусу операторов услуг [19]. Важно определить единые стандарты внутреннего контроля и требования к кибербезопасности в соответствии с законом «О персональных данных» [5], а также создать систему аккредитации операторов при участии Банка России, ФНС и ФСТЭК [7; 8]. Кроме того, следует нормативно закрепить обязанность операторов раскрывать сведения об операционных рисках в годовой отчётности, что обеспечит прозрачность их деятельности и позволит регуляторам своевременно выявлять угрозы [12; 16].

Комплексная реализация указанных мер позволит преодолеть нормативную фрагментарность, повысить предсказуемость правоприменения и укрепить институциональные основы финансовой безопасности Российской Федерации [15; 22].

Выводы

Проведённое исследование подтверждает, что операторы услуг становятся системным элементом современной финансовой инфраструктуры, обеспечивая технологическую, контрольную и правовую основу финансового рынка. Их деятельность напрямую влияет на устойчивость платёжных систем и уровень доверия к финансовым институтам [4; 9; 16].

Нормативная неопределённость и отсутствие единых стандартов создают риски фрагментации регулирования и снижения эффективности государственного надзора [10; 12; 17]. В то же время судебная практика и научная доктрина демонстрируют формирование концепции ответственного оператора как элемента публично-правовой модели финансового контроля [13–15].

Кодификация правового статуса операторов, разработка универсальных стандартов внутреннего контроля и создание системы аккредитации позволят интегрировать их деятельность в единую систему финансового права, повысить прозрачность регулирования и обеспечить баланс интересов государства, бизнеса и общества [5; 7; 8; 15; 20].

Таким образом, институт операторов услуг представляет собой ключевое направление развития финансового права, где соединяются правовые и технологические аспекты защиты экономической безопасности в условиях цифровой трансформации.

Инфраструктурный аспект проявляется в поддержании устойчивости технологических систем, от которых зависит непрерывность финансовых потоков. На практике речь идёт не только о технической стороне — защите серверов, резервировании данных, кибербезопасности — но и о правовом обеспечении надёжности расчётов. В случае сбоя именно оператор становится субъектом ответственности перед участниками рынка и государством. Так, Определение Верховного Суда РФ от 27.01.2021 № 305-ЭС20-23263 подтвердило, что оператор фискальных данных несёт ответственность за несвоевременную передачу расчётной информации, что квалифицируется как нарушение публичной обязанности [13]. Аналогичный подход отражён в Определении Верховного Суда РФ от 16.03.2022 № 309-ЭС21-24434 [14], где суд указал, что оператор электронной площадки обязан обеспечить бесперебойную работу цифрового ресурса при проведении государственных закупок [6]. Эти решения демонстрируют переход от формального понимания операторов как технических посредников к признанию за ними публично-правового статуса, включающего элементы административной ответственности и обязательства по обеспечению финансовой стабильности.

В научной литературе подчёркивается, что операторы фактически выполняют функции «инфраструктурных регуляторов», чья деятельность способствует поддержанию доверия к финансовому рынку [17; 20]. Залесов Д.В. справедливо характеризует их как «первичный контур финансовой безопасности», объединяющий технологическую надёжность и правовую подотчётность [17, с. 88–90]. Грачева Е.Ю. добавляет, что цифровизация финансового контроля без операторов услуг теряет смысл, поскольку именно они превращают государственное регулирование в непрерывный процесс мониторинга и обратной связи [15, с. 219].

Наконец, значение операторов проявляется и в их влиянии на формирование культуры правового поведения участников рынка. Посредством обязательных процедур идентификации, верификации данных и уведомления о нарушениях операторы выполняют превентивную функцию, предупреждая экономические правонарушения.

Таким образом, деятельность операторов услуг — это не просто элемент технического обеспечения расчётов, а институциональный инструмент реализации государственной политики в сфере финансовой безопасности. Их правовое закрепление в системе финансового права отражает переход к новой модели регулирования, в которой цифровая инфраструктура становится органической частью правового механизма защиты национальной экономики.

Главное затруднение — разрозненность нормативных режимов. Требования, установленные различными федеральными законами и актами Банка России, зачастую не согласованы между собой [4; 10; 11]. Это создаёт неоднородность ответственности операторов и правовую неопределённость для участников рынка [14; 17].

Кроме того, действующее регулирование не предусматривает единой методики оценки операционных рисков. Указание Банка России № 5908-У [12] устанавливает общие критерии, но их применение остаётся фрагментарным. Рабаданова Д.А. отмечает, что отсутствие комплексной системы внутреннего контроля снижает эффективность надзора за операторами услуг [20, с. 32].

Залесов Д.В. предлагает рассматривать операторов как субъектов публично-правовой ответственности, действующих на стыке частных и государственных интересов [17, с. 44], что поддерживают Кашкин С.Ю. и Керимов А.А., увязывая деятельность операторов с трансформацией модели цифрового государства [18; 19].

Современная практика демонстрирует укрепление публично-правовой функции операторов. В Определении ВС РФ № 309-ЭС21-24434 [14] подчёркнута их ответственность за сбои в информационном взаимодействии при закупках. Аналогичный подход закреплён в Постановлении АС Московского округа от 09.11.2023 № Ф05-24212/2023 [15]. Суд признал, что надёжность информационной инфраструктуры является составной частью финансовой стабильности [4; 9].

Подобные решения свидетельствуют о формировании в практике концепции «ответственного оператора» [18; 22]. Тем не менее при отсутствии единого законодательного определения сохраняется риск расширительного толкования их обязанностей [15; 20].

Для преодоления выявленных противоречий необходимо системное реформирование правового регулирования деятельности операторов услуг. Целесообразным представляется закрепление в разрабатываемом Федеральном законе «О финансовом рынке» специальной главы, посвящённой правовому статусу операторов, видам их деятельности и формам ответственности [19]. Это позволит нормативно определить их место в структуре субъектов финансового права и устранить дублирование функций между различными видами операторов.

Важным направлением совершенствования является разработка универсальных стандартов внутреннего контроля, включая требования к обеспечению кибербезопасности и защите персональных данных в соответствии с положениями Федерального закона № 152-ФЗ «О персональных данных» [5]. Наличие таких стандартов обеспечит единообразие правоприменительной практики и повысит качество финансового мониторинга.

Не менее значимой задачей становится создание комплексной системы аккредитации операторов с участием Банка России, Федеральной налоговой службы и ФСТЭК. Этот механизм позволит согласовать надзорные процедуры, унифицировать требования к технической инфраструктуре и выстроить межведомственную координацию [7; 8].

Наконец, закрепление обязанности операторов услуг раскрывать информацию об операционных рисках в годовой отчётности создаст дополнительные гарантии прозрачности их деятельности и обеспечит доступ регуляторов к данным, необходимым для оценки устойчивости финансового сектора [12; 16].

Реализация указанных мер способна не только устранить существующие правовые

коллизии, но и повысить предсказуемость государственного контроля, укрепив тем самым институциональные основы финансовой безопасности Российской Федерации [15; 22].

Проведённый анализ позволяет утверждать, что операторы услуг формируют системное основание современной архитектуры финансового рынка. В условиях цифровизации именно они обеспечивают устойчивость информационного обмена, достоверность расчётов и технологическую непрерывность финансовых процессов, от которых напрямую зависит уровень финансовой безопасности государства [4; 9; 16]. Их деятельность перестала быть вспомогательным элементом и приобрела признаки публично-правового института, действующего в интересах всего финансового оборота.

Несогласованность нормативных конструкций, регулирующих операторов в различных отраслях, создаёт риск разрыва правовых режимов и снижает эффективность государственного контроля [17; 19]. Отсутствие единой методологии внутреннего контроля и оценки операционных рисков затрудняет реализацию надзорных функций Банка России, а также делает невозможным формирование целостной системы ответственности субъектов, действующих в смежных сегментах рынка [10; 12].

Судебная практика последних лет демонстрирует тенденцию к признанию операторов услуг субъектами публичной ответственности. Верховный Суд РФ неоднократно указывал, что их деятельность имеет значение для защиты интересов государства и участников рынка, а нарушение правил функционирования систем влечёт неблагоприятные последствия для финансовой стабильности [13–15]. Таким образом, формируется доктрина «ответственного оператора», предполагающая сочетание частно-правового статуса с обязанностями публичного характера.

Дальнейшее развитие законодательства должно быть направлено на кодификацию института операторов услуг. Необходимо закрепить их правовой статус в общей системе финансового права, разработать единые стандарты внутреннего контроля, механизмы аккредитации и требования к кибербезопасности, обеспечивающие прозрачность и предсказуемость регулирования [5; 7; 8]. Унификация правил позволит устранить нормативные коллизии, повысить эффективность надзора и укрепить доверие к национальной платёжной системе.

В совокупности результаты исследования подтверждают, что формирование единого правового режима операторов услуг является не только условием стабильности финансового рынка, но и фактором стратегической безопасности государства. Их институциональное закрепление способно обеспечить баланс интересов государства, бизнеса и граждан, что соответствует задачам долгосрочного развития цифровой экономики [15; 20].

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята 12.12.1993 с изм. от 01.07.2020) // Российская газета. – 2020. – 4 июля.
2. Бюджетный кодекс РФ от 31.07.1998 № 145-ФЗ (в ред. от 01.07.2024) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.
3. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов...» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 33. – Ст. 3418.
4. Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платёжной системе» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 27. – Ст. 3872.
5. Федеральный закон от 22.05.2003 № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники...» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 21. – Ст. 1957.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе...» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.
7. Инструкция Банка России № 683-П от 29.12.2019 «О требованиях к деятельности операторов платёжных систем».
8. Положение Банка России от 29.06.2021 № 762-П «О порядке осуществления надзора за деятельностью операторов платёжных систем».

9. Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».
10. Указание Банка России № 5908-У от 01.09.2022 «О классификации и управлении операционными рисками».
11. Определение ВС РФ от 27.01.2021 № 305-ЭС20-23263 // СПС «КонсультантПлюс».
12. Определение ВС РФ от 16.03.2022 № 309-ЭС21-24434 // СПС «КонсультантПлюс».
13. Постановление АС Московского округа от 09.11.2023 № Ф05-24212/2023 по делу № А40-147968/2022 // СПС «КонсультантПлюс».
14. Брызгалин В. В. Цифровизация финансового контроля. – М.: Налоговый вестник, 2023. – 128 с.
15. Грачева Е.Ю. Финансовое право России. – М.: Проспект, 2022. – 432 с.
16. Залесов Д.В. Операторы данных как субъекты финансового контроля // Государство и право. – 2024. – № 3. – С. 42–50.
17. Кашкин С.Ю. Публично-правовые функции негосударственных субъектов в цифровой экономике // Российский юридический журнал. – 2023. – № 2. – С. 5–15.
18. Керимов А.А. Цифровое государство: право и экономика. – М.: Норма, 2023. – 352 с.
19. Лушкина Д.А. Правовое регулирование национальной платёжной системы Российской Федерации // Скиф. – 2023. – № 4 (80). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-natsionalnoy-platezhnoy-sistemy-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 21.10.2025).
20. Мартынова И.В. Проблемы правового регулирования инфраструктуры финансового рынка // Журнал российского права. – 2022. – № 10. – С. 88–96.
21. Рабаданова Д.А. Правовое регулирование национальной платёжной системы России // Региональная и отраслевая экономика. – 2023. – № S1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovoe-regulirovanie-natsionalnoy-platezhnoy-sistemy-rossii> (дата обращения: 21.10.2025).
22. Смирнова Е.В. Операторы электронных услуг в системе финансового права // Финансовое право. – 2024. – № 5. – С. 12–19.