

Наблюдение как задача центрального банка по совершенствованию и развитию платежных систем

П. А. Тамаров,

*начальник Управления регулирования расчетов через платежные системы
Департамента регулирования расчетов Банка России,
кандидат технических наук, доцент, e-mail: tpa1@cbr.ru*

В статье рассматривается подход к организации деятельности по наблюдению за платежными системами в России, в рамках которого с учетом закладываемых основ нового законодательства о национальной платежной системе определяется понятие наблюдения в национальной платежной системе как задача, направленная на совершенствование и развитие платежных систем и основанная на признанных примерах лучшей международной и отечественной практики. Излагается точка зрения, в соответствии с которой развертывание деятельности по наблюдению может осуществляться в рамках существующих правовых полномочий Банка России.

The article reviews the approach to payment systems oversight in Russia, which determines, including new national payment system legislation principles, the term «oversight in national payment system» as a task to improve and develop payment systems and based on the best international and national practices. Developed point of view says, that the oversight activity can be realized based in existing Bank of Russia' legal powers.

Ключевые слова: наблюдение; национальная платежная система; платежные системы; расчетные системы; банковский надзор; стандарты.

Key words: oversight; national payment system; payment systems; settlement systems; banking supervision; standards.

Проблематика платежных систем в настоящее время активно обсуждается и развивается в контексте различных аспектов. Это и неудивительно, поскольку:

– механизмы денежных переводов, являющиеся ключевым элементом платежных систем, востребованы как на уровне розничных платежей между физическими и юридическими лицами, так и на уровне урегулирования оптовых денежных обязательств между крупными финансовыми институтами по группам сделок;

– совершенствуются действующие технологии и методология функционирования платежных систем, а также связанных с ними расчетных систем по ценным бумагам, включая системы с центральным контрагентом. Достигнутые результаты и опыт воплощаются в публикациях центральных банков, международных финансовых институтов, таких, например, как Банк международных расчетов (в лице Комитета по платежным и расчетным системам, далее – КПРС БМР);

– активно развивается относительно новое направление в деятельности центральных банков, названное в английской нотации *payment and settlement system oversight* и определенное Банком России в переводе на русский язык как *наблюдение за платежными и расчетными системами* (далее – наблюдение) [1]. Реализация центральным банком данной деятельности призвана обеспечить эффективное и надежное функционирование и развитие платежной системы государ-

ства – национальной платежной системы (далее – НПС), – адекватные целям и задачам государственной политики.

Вместе с тем в реальной практике, в том числе в условиях Российской Федерации, понимание сущности, терминологии, методологических основ и форм реализации деятельности платежных систем в настоящее время во многом не является однозначным и не всегда и во всем отвечает международным стандартам.

Не менее проблемной выглядит и тема о сущности наблюдения. В связи с тем, что в сложной подчас «пирамиде», образованной инфраструктурными элементами платежной системы, ее верхний уровень функций, связанных с межбанковским переводом денежных средств, осуществляют кредитные организации, весьма часто цели, принципы, задачи, формы и методы наблюдения сопоставляют с банковским надзором (*banking supervision*). И хотя такое сопоставление, имеющее в том числе и дискуссионный характер, продолжается уже в течение ряда лет, актуальность вопроса заметно возрастает, когда в стране предпринимаются усилия по внесению изменений в правовую и регуляторную базу платежных систем.

В Российской Федерации в настоящее время тема формирования правовых основ платежных систем весьма актуальна в связи с разрабатываемым законопроектом «О национальной платежной системе» [2]. Однако несмотря на высокие темпы его продвижения вряд ли можно считать, что

предлагаемая в нем терминология и определения сущности платежных систем являются достоянием широкого круга специалистов, не говоря уже о более широкой аудитории. С формальной же точки зрения сегодня можно с уверенностью, основанной прежде всего на нормативной базе, говорить лишь об одной платежной системе в России – платежной системе Банка России. О ней на протяжении около десяти лет Банк России заявляет в нормативных документах, отчетных материалах и различных публикациях. Однако следует констатировать, что все механизмы перевода денежных средств, осуществляемые Банком России, были отнесены к механизмам платежной системы прежде всего на декларативной основе, т. е. скорее по определению, а не по совокупности реальных свойств указанных механизмов, отвечающих каким-либо методологическим канонам или международным стандартам.

Между тем на рынке платежных услуг в России все более широким становится спектр предложений систем денежных переводов, включая системы электронных денег, а также переводов, осуществляемых с помощью систем платежных карт, включая международные системы. Системный и весьма значимый характер имеют механизмы межбанковских расчетов, проводимых по результатам клиринга сделок на финансовых рынках. Взаимосвязь и взаимозависимость указанных систем все более увеличивается, что требует надлежащего уровня управления рисками для их эффективного и бесперебойного функционирования.

В этой связи представляется актуальным, оттолкнувшись от базовых понятийных элементов в области платежных систем, рассмотреть ключевые подходы в наблюдении на начальной фазе его развертывания в Российской Федерации.

Понятие и специфика рисков платежных систем

Развитие платежных систем обусловлено развитием рыночной экономики, применяемых технологий, а также в значительной степени возрастающими потребностями банков и их клиентов в более совершенных и эффективных услугах по осуществлению платежей. Потребность в большей эффективности при осуществлении денежных переводов и межбанковских расчетов способствует тому, что все большее число платежей осуществляется через организованные и эффективно функционирующие платежные системы, что подразумевает предоставление платежных услуг, существенно отличающихся от традиционного расчетного обслуживания клиентов, реализуемого исключительно в рамках двусторонних корреспондентских отношений банков.

Уже в настоящее время объем операций, проводимых во многих странах через платежные системы, является доминирующим, и его среднесуточный оборот соизмерим с объемом внутреннего валового продукта.

Международный опыт показывает, что в основу понятия платежной системы положен определенный тип отношений, прежде всего банков, появившийся в дополнение к традиционным двусторонним отношениям расчетного обслуживания в рамках договора корреспондентского счета. Важнейшим свойством платежной системы является соблюдение банками-участниками правил платежной системы – единого свода прав и обязанностей, добровольно принимаемых

банками-участниками, в связи с чем совокупность отдельных двусторонних банковских отношений трансформируется в сетевую структуру взаимосвязей, построенную на многосторонней основе. Одним из примеров такого взаимодействия является осуществление банками расчетов через один и тот же банк, называемый расчетным, в котором им открыты корреспондентские счета. В таблице представлены некоторые определения платежной системы, которые явно или косвенно демонстрируют множественный характер отношений участвующих организаций.

Правила платежной системы являются по существу стандартизированными соглашениями, сводом прав и обязанностей, содержание которых может существенно превосходить состав требований, вытекающих из законодательства. Правила позволяют достигать повышения уровня эффективности как за счет строгой определенности регламентных процедур (например, проведение расчетов в режиме реального времени или в сочетании с расчетами на нетто-основе, применение специальных регламентов для механизмов кредитования или иного обеспечения для проведения расчетов и т. д.), так и привлечения специализированных провайдеров услуг – операторов платежной инфраструктуры. Эти операторы, к примеру, могут обеспечивать реализацию механизмов вычисления нетто-позиций или методов оптимизации исполнения платежных документов, передачу финансовых сообщений, применение различных платежных инструментов и платежных услуг, поддерживаемых специализированной операционной инфраструктурой, и т. д. В качестве таких операторов нередко выступают организации, не являющиеся кредитными.

Взаимодействие в рамках платежной системы обладает высоким уровнем взаимозависимости ее участников, что ведет к тому, что проблемы, возникающие у одного из них и препятствующие своевременному исполнению платежей (такие, как недостаточность ликвидности, технические сбои или нарушения в деятельности организационных структур и персонала), распространяются на других. Участники сталкиваются с риском несвоевременного выполнения своих расчетных обязательств, и в кризисных условиях суммы, находящиеся под риском, могут достигать значительной величины, усугубляя проявление иных кризисных проявлений в экономике.

Деятельность участников может также существенно зависеть от одной организации, предоставляющей всем участникам услуги платежной инфраструктуры (например, автоматизированная обработка, телекоммуникационные сети, передача электронных сообщений и т. п.), которая может стать единственным «узким местом», подвергая риску деятельность всех участников.

К числу основных типов рисков, свойственных платежным системам, КППС БМР относит [3] кредитный риск, риск нехватки ликвидности, правовой и операционный риски. Исследования и новые подходы различных центральных банков позволяют рассматривать данные риски в более детализированном или расширенном ракурсе, однако общим ключевым свойством является то, что указанные риски являются источником системного риска, при котором все или большинство участников платежной системы становятся неспособными своевременно исполнить свои обязательства по платежам.

Определения термина «платежная система»

Источник	Определение
Банк международных расчетов – 2003 г. [4]	<p>Платежная система (payment system) состоит из ряда инструментов, банковских процедур и, как правило, систем межбанковского перевода денежных средств, которые обеспечивают денежное обращение.</p> <p>Межбанковская система переводов денежных средств (interbank funds transfer system) – система переводов денежных средств, в которой большинство прямых участников (или все) являются финансовыми учреждениями, в частности банками и другими кредитными организациями.</p> <p>Система перевода денежных средств (funds transfer system) – формализованное согласованное взаимодействие, основанное на частном договоре или законодательном акте, с множественным участием, общими правилами и стандартизированными соглашениями, для передачи платежных инструкций и расчета по денежным обязательствам, возникающим между членами.</p>
Банк Англии [5]	<p>...платежную систему можно определить, как организованный механизм перевода стоимости между ее участниками.</p>
Банк Италии [6]	<p>«Платежная система» означает организованный комплекс инфраструктуры, лиц, процедур и правил для перевода денег, в том числе, и посредством платежных инструментов, и для погашения обязательств путем зачета.</p>
Международный валютный фонд [7]	<p>Платежная система, представляющая собой ряд правил, учреждений и технических механизмов для перевода денег, является неотъемлемой частью денежно-кредитной системы такой экономики.</p>
Банк международных расчетов – 2008 г. [8]	<p>Платежная или расчетная система оказывает клиринговые или расчетные услуги по определенному набору финансовых инструментов или активов, имеет определенную группу прямых участников и управляется в соответствии с подробно разработанными правилами и процедурами. Поэтому система часто рассматривается и анализируется как самостоятельная и отдельная от других систем.</p>
Валютное управление Гонконга [9]	<p>...«расчетно-клиринговая система» характеризуется как система, созданная для:</p> <ul style="list-style-type: none"> (а) клиринга и расчетов по платежным обязательствам; либо (б) клиринга или урегулирования обязательств по переводу ценных бумаг, существующих только в форме бухгалтерской записи или в компьютерной памяти, или перевода таких ценных бумаг. <p>Помимо этого, согласно разделу 4(2) такая расчетно-клиринговая система должна быть системой, которая:</p> <ul style="list-style-type: none"> (а) действует в Гонконге; или (б) принимает для клиринга и расчетов платежные поручения, выраженные в гонконгских долларах.

Вместе с тем, несмотря на системный характер таких рисков, возможности или мотивация отдельных участников могут быть недостаточными в обеспечении деятельности для их компенсации, что в условиях кризиса может стать причиной дополнительных (а при определенных обстоятельствах – главных) потерь, значимых как для экономики в целом, так и в общесоциальном плане. Эти обстоятельства ведут к пониманию того, что решение возникающих при этом проблем становится задачей государственной политики. При этом роль центрального банка – как органа наблюдения за платежными системами – в решении этих проблем является весьма значительной.

Отметим также, что термин «национальная платежная система» имеет принципиально иное значение, нежели термин «платежная система», если следовать материалам КПРС БМР. Понятие НПС включает всю существующую в стране взаимосвязанную структуру институционального и инфраструктурного взаимодействия и процессов при инициировании и переводе денежных требований в форме обязательств центрального и коммерческих банков. Состав

и характеристики элементов национальной платежной системы, не являющихся предметом настоящей публикации, раскрыты в «Общем руководстве по развитию национальной платежной системы» КПРС БМР [10].

Базовые основы для деятельности по наблюдению

Стремительное развитие в сфере платежных систем приводит к возрастанию значения функции центрального банка по наблюдению за платежными и расчетными системами, которая получила к настоящему времени международное признание. Это высокое значение обусловлено различными тенденциями на национальном и на международном уровне. К их числу можно отнести значительный рост объема и количества переводов денежных средств, нарастающую концентрацию и централизацию выполняемых операций в относительно небольшом числе основных систем, увеличивающееся и многообразное количество небанковских организаций, вовлекаемых в процесс перевода денежных средств, усиливающиеся тенденции вза-

имосвязей и взаимозависимостей между системами, особенно проявляющиеся в условиях мирового кризиса.

Имеющийся опыт в данной сфере, накапливаемый центральными банками разных стран, упрочение их контактов в рамках различного рода форумов и инициатив всемирного и регионального значения позволяет систематизировать и формализовать концепцию наблюдения и отдельные направления ее реализации. При этом создается платформа для кооперации и координации действий центральных банков с другими государственными органами страны и с центральными банками других стран.

Практическая постановка и реализация целей и задач наблюдения в различных странах, находясь, как правило, в рамках разработанных и постоянно развиваемых на международном уровне общих принципов и стандартов (рекомендаций), имеют специфику, обусловленную целями и задачами государственной политики, охватывающими деятельность платежных и расчетных систем, а также аспектами исторического развития страны и текущим состоянием проблем в этой области.

Аналогично подходам, принятым в мировой практике, решение Банком России задач наблюдения может реализовываться исходя из законодательно установленных целей деятельности Банка России и соответствующих полномочий [11], поскольку эти цели в той или иной степени связаны с платежными системами:

- стабильность национальной валюты и надлежащее исполнение ею функции основного средства платежа во многом зависит от эффективного и надежного функционирования платежных систем;

- обеспечение стабильности банковской системы требует надлежащего контроля за деятельностью каждого финансового института, при этом необходимо учитывать их взаимодействие и взаимовлияние, обусловленное участием в платежных системах, в том числе с привлечением организаций, не являющихся банками;

- достижение целей денежно-кредитной политики во многом зависит от стабильного функционирования систем, с помощью которых она реализуется. Это в первую очередь системы, с помощью которых осуществляется кредитование банков или устанавливается уровень процентных ставок, а также операции покупки и продажи государственных ценных бумаг, иностранной валюты.

Взаимосвязи законодательно установленных целей и задач Банка России с деятельностью платежных систем являются базовыми предпосылками для развертывания наблюдения за платежными системами в России. При организации соответствующих работ важным представляется формирование видения, в котором традиционные задачи Банка России как регулятора (Банк России является органом банковского регулирования и банковского надзора), призванные обеспечить надлежащее исполнение кредитными организациями законодательно установленных требований, в том числе в области платежных систем и расчетов, сочетаются с задачами:

- развития платежных систем как механизмов согласованного взаимодействия множества участвующих организаций;

- адекватного развития деятельности организаций, вовлеченных в деятельность платежных систем, но не являющихся кредитными;

- использования наилучшей международной и отечественной практики.

Соотнесение задач и деятельности, выполняемых в соответствии с требованиями законодательства, с одной стороны, и вместе с тем реализуемых и мотивируемых в дополнение к этим требованиям как задач совершенствования и развития – с другой, позволит выстроить правильное целеполагание в деятельности Банка России и найти адекватные формы взаимодействия и сотрудничества как с участвующими в платежных системах организациями, так и с государственными структурами внутри страны и зарубежными центральными банками.

Роль требований и стандартов в обеспечении стабильного функционирования и развития национальной платежной системы

Законом «О банках и банковской деятельности» [12] определены банковские операции, к которым отнесены:

- привлечение денежных средств и иных активов;
- размещение привлеченных денежных средств от своего имени и за свой счет;
- открытие и ведение банковских счетов;
- осуществление расчетов по банковским счетам;
- переводы денежных средств без открытия банковских счетов;
- и другие.

Поскольку в соответствии с Законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» [11] Банк России устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации, в числе прочих банковских операций безналичные расчеты и переводы денежных средств подлежат регулированию со стороны Банка России и надлежащему исполнению со стороны кредитных организаций.

Исходя из своих полномочий регулятора в отношении кредитных организаций, Банк России осуществляет постоянный надзор за соблюдением кредитными организациями и банковскими группами банковского законодательства, нормативных актов Банка России, в том числе в отношении безналичных расчетов. По аналогии с функциями Банка России, определенными законом как функции органа банковского регулирования и банковского надзора, надзорная концепция регулятора (supervisor) в НПС может быть определена следующим образом:

*для стабильного функционирования и развития НПС достаточно обеспечить соответствие **каждого отдельного субъекта (института)** требованиям, установленным законом и регулятором.*

Развитие в сфере платежных систем приводит к тому, что деятельность кредитных организаций в области расчетов претерпевает существенные изменения. Они проявляются в том, что банки значительно шире пользуются платежными услугами иных организаций и/или сами предоставляют подобные услуги, рассматривая их как определенное бизнес-направление. При этом они становятся участниками различных платежных систем и/или предоставляют услуги собственной платежной системы.

Современный банк сегодня может быть участником различных платежных систем, прежде всего участником платежной системы Банка России, в том числе с исполь-

зованием сервиса системы БЭСП (системы банковских электронных срочных платежей Банка России), участником различных розничных систем (в том числе международных, таких, как Visa, Mastercard), участником международных расчетов и SWIFT, оператором собственной платежной системы, а также являться банком, привлекающим в целях оптимизации своей розничной инфраструктуры различных платежных агентов.

Примеры международной практики, национальные инициативы показывают:

- многообразие и многопрофильность участвующих в платежных системах организаций, часто не являющихся кредитными;

- соприкосновение, пересечение или даже неразрывную связь их деятельности в сфере платежных систем с иными видами деятельности (в том числе банковской);

- необходимость соответствовать ведомственным требованиям различных государственных (правительственных) структур, отвечать актуальным потребностям международной интеграции.

Часто в таких случаях признается целесообразной разработка законодательства, регулирующего отношения в рамках НПС, принимаются иные законодательные акты, определяющие необходимость следования международным стандартам, или принимаются другие меры, обязывающие субъектов деятельности в НПС в обязательном порядке выполнять определенные требования (далее – законодательство о НПС). Существенно важным в рамках подобного рода законов является не столько совокупность требований к отдельно взятым институтам, сколько требований к ним при их взаимодействии с другими участвующими в системе (системах) институтами.

В числе других организаций в рамках законодательства о НПС кредитные организации также будут обязаны выполнять такие требования, поскольку они уже традиционно предоставляют платежные услуги и услуги платежной инфраструктуры, а следовательно, будут являться субъектами надзорной деятельности, осуществляемой соответствующим регулятором. Учитывая действующие полномочия Банка России как основного регулятора для кредитных организаций в сфере банковской деятельности, естественно было бы рассматривать Банк России в аналогичной роли по отношению к кредитным организациям применительно к деятельности в рамках НПС.

Должна ли измениться концепция регулятора при принятии такого законодательства, и, если да, то в каком направлении? Может ли считаться достаточным для обеспечения стабильного функционирования и развития НПС установление соответствия *каждого отдельного* субъекта требованиям, определенным банковским законодательством и законодательством о НПС?

Принципиально ответы на поставленные вопросы уже известны. Они представлены в материалах международной практики и прежде всего в Отчетах КПРС БМР, посвященных вопросам наблюдения [1]. Базовая основа представляемого подхода КПРС заключается в видении достаточно широкого потенциального спектра субъектов наблюдения, а также форм и видов деятельности регулятора в отношении данных субъектов в их взаимодействии. При этом считается, что их конкретизация может быть осуществлена в каждой стране с учетом задач го-

сударственной политики. Некоторые методы (методики), содержащие рекомендации по организации и осуществлению деятельности платежных и расчетных систем применительно к так называемым значимым системам, фактически признаны в качестве международных стандартов, следование которым считается обязательным в ряде стран. К числу таких признанных стандартов отнесены:

- Ключевые принципы для системно-значимых платежных систем [3];

- Рекомендации для систем расчетов по ценным бумагам [13];

- Рекомендации для центральных контрагентов [14].

Применение указанных стандартов предполагает, что:

- в стране принимаются международные или разрабатываются собственные национальные стандарты, как правило, с учетом или на основе международных;

- определяются критерии признания (назначения) значимых систем, играющих наиболее важную роль в национальной платежной системе;

- устанавливаются, обеспечиваются и реализуются виды деятельности центрального банка, направленные на оценку соответствия значимых систем принятым стандартам и, если необходимо, инициирование изменений.

В настоящее время наиболее важные и актуальные материалы КПРС БМР, применяемые в сфере наблюдения за платежными системами, в том числе упомянутые стандарты, переведены на русский язык и представлены на страницах издания Банка России «Платежные и расчетные системы» в серии «Международный опыт» [15].

С учетом данного международного опыта концепция регулятора как органа наблюдения (overseer), отвечающая поставленным вопросам, в отличие от надзорной концепции может быть определена следующим образом:

для стабильного функционирования и развития НПС необходимо:

а) обеспечить соответствие каждого отдельного субъекта установленным законом и регулятором Требованиям;

б) организовать обеспечение соответствия некоторых (значимых) систем принятым Стандартам.

В рамках сформулированной концепции существенно разным является понимание терминов Требования и Стандарты.

Требования рассматриваются как нормы закона или разработанных для их исполнения нормативных правовых актов, и при этом они:

- обязательны для выполнения;
- относятся ко всем, для кого они установлены;
- подлежат обязательному контролю со стороны регулятора.

Стандартами названы соглашения и/или рекомендации, не являющиеся нормами закона и рассматриваемые в основном как правила, методы, условия, диктуемые рыночным развитием, задачами государственной политики и являющиеся примерами (обычаями) наилучшей практики. Стандарты обладают следующими свойствами:

- имеют рекомендательный характер;
- могут касаться не всех и приниматься на добровольной основе;
- применяются для самооценки как основной метод (на добровольной основе) и оценки со стороны регулятора.

Таким образом, важным в понимании отличия надзорной концепции в НПС и концепции наблюдения в НПС является использование Стандартов, что позволяет определить терминологически:

- надзор в НПС как деятельность, направленную на обеспечение соответствия каждого отдельного субъекта НПС установленным законом и регулятором Требованиям;
- наблюдение в НПС как деятельность, связанную с обеспечением соответствия некоторых (значимых) систем принятым Стандартам.

Рис. 1 и 2 иллюстрируют направленность надзора в НПС и наблюдения в НПС.

Целевая задача надзора заключается в том, чтобы довести уровень развития каждого субъекта до уровня, не ниже требований, определяемых законом и Регулятором (рис. 1).

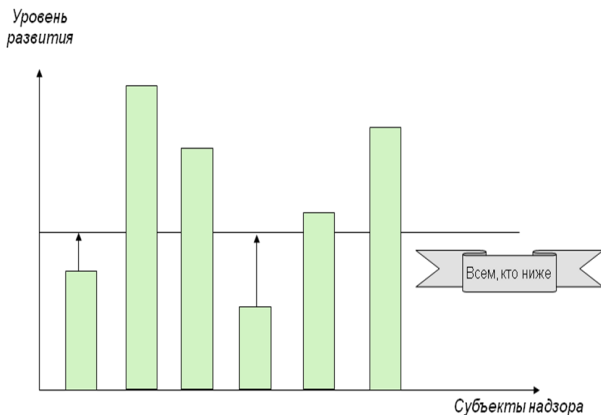


Рис. 1. Направленность надзора в НПС

На рис. 2 иллюстрируется направленность наблюдения в НПС: оно призвано организовать деятельность, направленную не на всех субъектов, а лишь на некоторых. Задача заключается в том, чтобы довести их уровень развития до уровня, определяемого Стандартами, при этом должно быть показано, что уровень Стандартов всегда превосходит уровень Требованиям. Именно это и является основополагающей платформой эволюции общего развития.

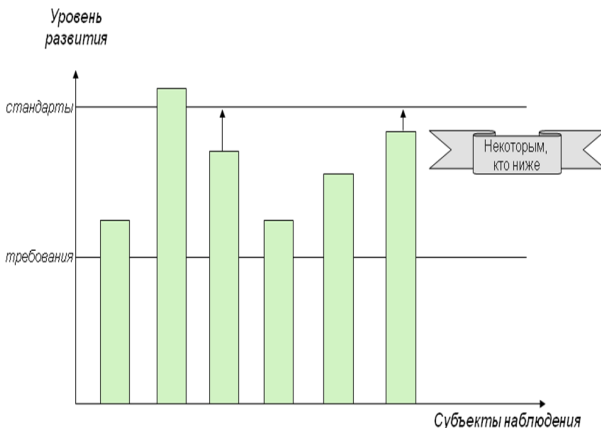


Рис. 2. Направленность наблюдения в НПС

В этом контексте можно, видимо, говорить о некоторой спирали (диалектике) развития (рис. 3), при котором на определенных этапах эволюции развития «но-

вые» требования (Тр2, Тр3) заменяют «старые» стандарты (Тр2=Ст1, Тр3=Ст2), способствуя разработке новых стандартов и завершая очередной круг спирали развития.

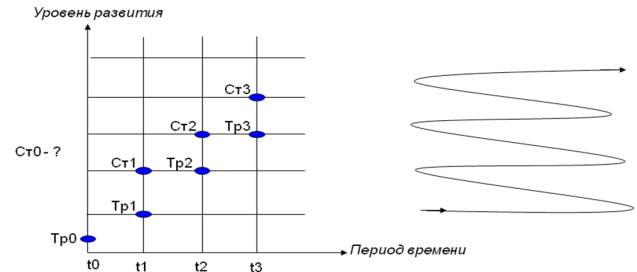


Рис. 3. Требования (Тр) и Стандарты (Ст): спираль эволюции

**Практические шаги:
проблемы, задачи, решения...**

Концептуальное понимание наблюдения в НПС как деятельности регулятора, направленной на задачи развития, позволяет определить практические шаги в осуществлении реальных видов деятельности. К числу важнейших отправных точек могут быть отнесены права и обязанность Банка России:

- обеспечивать эффективное и бесперебойное функционирование платежной системы;
- регулировать осуществление расчетов в Российской Федерации.

Мощнейшими стимулами, направляющими развертывание деятельности по наблюдению в НПС, являются законодательные инициативы и практическое продвижение проекта закона о НПС. Дополнительным и также весьма значительным стимулом является включение в 2009 г. Банка России в КППС БМР. Наряду с признанием высокой роли России в задачах развития платежных систем, их интеграции и стандартизации, это привносит также дополнительные обязательства как Банка России в части активного участия в постановке и реализации актуальных задач КППС, так и российских инфраструктур финансового рынка в части следования лучшим мировым стандартам, включая стандарты прозрачности. Реализации задач развития платежных систем в немалой степени способствует также поставленная Правительством Российской Федерации задача создания Международного финансового центра в Москве (далее – МФЦ).

Наличие базовых правовых основ, а также стимулов развития, все более широкое обсуждение законопроекта о НПС, популяризация международных стандартов создают необходимые предпосылки, мотивацию, фундамент в задачах взаимодействия с организациями, обеспечивающими функционирование платежной инфраструктуры систем, имеющих существенное значение для экономики страны, ее населения, служат формированию и решению задач их развития.

Принятие в качестве методологического базиса целевых аспектов и принципов наблюдения, созданных КППС и развиваемых наряду с КППС также Всемирным банком, Европейским центральным банком, другими центральными банками, позволяют уже в настоящее время определить ключевые элементы наблюдения в Российской Фе-

дерации в основных терминах методологии КПРС (цели – сфера – деятельность) следующим образом.

Цели (oversight objectives)

Исходя из вышеупомянутых стимулов развития, цели государственной политики по наблюдению как цели обеспечения надежности и эффективности платежных и расчетных систем в настоящих условиях могут быть конкретизированы как задачи:

- успешного и своевременного вхождения упомянутых систем в правовое поле нового закона о НПС;
- обеспечения методов и форм реализации деятельности систем, адекватных международным стандартам, в рамках построения МФЦ в Москве.

Сфера (scope of oversight)

В определении сферы наблюдения приоритетным представляется деятельность, направленная на системы, имеющие существенное значение для страны: *системно и социально значимые*. В перспективе это может быть закреплено законодательством о НПС.

Примеры мировой практики показывают, что в качестве критериев *системной значимости* могут быть приняты:

- значительный общий размер (размер отдельных) переводов денежных средств, осуществляемых в рамках платежной системы;
- осуществление переводов денежных средств в рамках платежной системы в более короткий срок по сравнению с другими платежными системами;
- осуществление переводов денежных средств в целях реализации денежно-кредитной политики;
- осуществление переводов денежных средств в целях расчета по сделкам с иностранной валютой, совершаемым на организованном рынке;
- осуществление переводов денежных средств в целях расчета по сделкам с ценными бумагами, совершаемым на организованном рынке;
- отсутствие альтернативной по функциям платежной системы.

Следование данным критериям весьма очевидно приводит к выводу о необходимости признания системно значимыми¹ в Российской Федерации систем финансового рынка, действующих в рамках групп ММВБ и РТС. Среди действующих в составе данных групп организаций есть ряд организаций, имеющих банковскую лицензию:

- НКО Расчетная палата Московской межбанковской валютной биржи²;
- НКО Расчетная палата РТС;
- АКБ Национальный клиринговый центр.

По отношению к данным организациям Банк России может выступать в роли органа наблюдения в дополнение

к своим правам и обязанностям как регулятора безличных расчетов, а также органа банковского надзора.

Поскольку денежные переводы между участниками финансового рынка осуществляются расчетными палатами в неразрывной связи с результатами клиринга по ценным бумагам, осуществляемого иными организациями групп, наблюдение за инфраструктурами финансового рынка в полном соответствии с международными стандартами потребует скоординированных действий со стороны Банка России и государственного органа, являющегося регулятором рынка ценных бумаг – Федеральной службы по финансовым рынкам.

Критерии систем, имеющих социальную значимость, могут быть определены также с учетом международного опыта:

- значительный общий размер переводов денежных средств по розничным платежам;
- значительное количество клиентов – физических лиц;
- значительное влияние на доступность платежных услуг, оказываемых клиентам – физическим лицам.

Рассматривая с этой точки зрения действующие на российском рынке системы розничных платежей, в первую очередь можно выделить международные системы платежных карт VISA и Mastercard. По имеющимся данным, их доля по ряду показателей существенно превышает показатели других систем, действующих в Российской Федерации. Следует отметить, что наблюдение за международными платежными (в том числе розничными) системами в соответствии с международными стандартами осуществляется совместно с другими центральными банками стран, где действуют данные системы, при ведущей роли центрального банка страны, где зарегистрирована деятельность ее оператора.

Вместе с тем отдельные российские розничные системы могут занимать лидирующие позиции на уровне отдельных регионов и/или административных округов, имея в этом разрезе показатели, сопоставимые с показателями международных систем или даже превышающие их. Аспекты региональной значимости с учетом географической специфики Российской Федерации, расположенной во множестве часовых поясов, могут быть приняты во внимание для соответствующих систем наряду с вопросами изучения специфики дизайна, развития и охвата российских розничных платежных систем. К числу таких систем может быть отнесена, в частности, система «Золотая корона».

Дополнительными аргументами для признания указанных розничных систем как субъектов наблюдения могут быть высокие значения показателей, характеризующих их применение предприятиями и организациями для реализации различных зарплатных проектов, а также государственных и муниципальных органами для реализации проектов социального характера.

Определение состава платежных систем, включенных в сферу наблюдения, приводит к необходимости взаимодействия Банка России и организаций, обеспечивающих функционирование данных систем и не всегда являющихся кредитными организациями. Очевидно, что эффективность такого взаимодействия во многом зависит от достижения консенсуса – единого понимания в формули-

¹ Системная значимость платежной системы Банка России, а следовательно, отнесение ее к объектам наблюдения, может считаться признанной de facto ввиду неоднократно проводимой при участии международных экспертов оценки ее деятельности в рамках Программы оценки финансового сектора Международного валютного фонда и Всемирного банка, включая оценку соответствия ключевым принципам для системно значимых платежных систем.

² В ноябре 2010 г. «Расчетная палата» и «Национальный депозитарный центр» преобразованы в единую организацию группы ММВБ – «Национальный расчетный депозитарий».

ровке целей, задач и способов осуществления совместной деятельности.

Деятельность по наблюдению (oversight activities) Исходя из определенных выше целей наблюдения, может быть определено содержание отдельных видов деятельности, к которым, согласно КПРС БМР, относятся мониторинг (*monitoring*), оценка (*assessment*) и при необходимости инициирование изменений (*inducing change*).

Различия в сроках достижения поставленных целей, связанных со вступлением в силу законопроекта о НПС и построением МФЦ, приводят к различию в содержании указанных видов деятельности. Считая условно сроки принятия законопроекта о НПС более короткими по сравнению с построением МФЦ, их можно назвать соответственно сроками ближайшей и среднесрочной перспективы.

Нацеленность на правовое поле законопроекта о НПС (первая цель) как важная часть деятельности по *мониторингу* может быть направлена на ключевые механизмы функционирования платежных систем и адекватное им документальное обеспечение (нормативно-правовая, инструктивно-методическая, договорная база). Сопоставление существующего обеспечения и требуемого в перспективе (как элемент *оценки в задачах ближайшей перспективы*) в соответствии с законопроектом о НПС послужит базой для внесения необходимых корректировок или переработки документов, адекватных вводимым законопроектом Правил платежной системы (как элемент *инициирования изменений в задачах ближайшей перспективы*). Одновременно достигается однозначное понимание и применение терминологии, заявляемой в законопроекте о НПС и сопоставимой с международной.

Целевые аспекты развития платежных систем, ориентированные на задачи построения МФЦ (вторая цель), приводят к необходимости не только реализации функционала систем, соответствующего требованиям международных стандартов, но и обеспечения необходимого уровня открытости, прозрачности форм и методов реализации, адекватных соответствующим потребностям обществу, финансового сообщества, государственных органов.

Данная цель реализуется путем формирования такого содержания Правил платежной системы, которое позволяло бы осуществлять оценку деятельности платежной системы на соответствие международным стандартам. Такого рода подход может потребовать декомпозиции состава документов, чтобы, с одной стороны, Правила платежной системы обеспечивали отражение всех ключевых вопросов и оценочных категорий [13, 14], используемых в международной методологии *оценки*, а с другой – обеспечивали соответствующий уровень информативности: для информированности общества, для пользователей услуг, для участников систем, для регуляторов, для международных миссий и наблюдателей.

Формирование Правил платежных систем, отвечающих указанным свойствам, в отношении значимых систем позволит сформировать оценку в области наблюдения за платежными системами в Российской Федерации по всем методологическим канонам международных стандартов (как элемент *оценки в задачах среднесрочной перспективы*), сделать выводы относительно направлений дальнейшего развития с учетом актуальных задач международной

и отечественной практики (как элемент *инициирования изменений в задачах среднесрочной перспективы*).

Одновременно с целями в отношении значимых платежных систем представляется важной подготовленность к вступлению в новое правовое поле законопроекта о НПС всех или большинства организаций, осуществляющих данную деятельность. Это прежде всего относится к деятельности кредитных организаций, действующих в качестве расчетных инфраструктур платежных систем и/или являющихся операторами платежных систем. В отношении кредитных организаций целесообразна реализация таких мероприятий, которые позволят в рамках действующего законодательства и нормативных требований инициировать деятельность данных организаций в направлении совершенствования собственного функционала и документации, отвечающих перспективам совершенствования законодательства о НПС.

Такой постановке задачи в наилучшей степени отвечает форма рекомендаций Банка России кредитным организациям. К их числу могут быть отнесены рекомендации:

- о совершенствовании (специализации) методов управления рисками при осуществлении операций по корреспондентским счетам;

- о специфике определений рисков, возникающих при проведении операций по открытым в кредитных организациях корреспондентским счетам других кредитных организаций;

- о применении документирования категорий (профилей рисков), характеризующих риски, применительно к документам Правил расчетной системы, формируемых в соответствии с Положением Банка России № 2-П «О безналичных расчетах в Российской Федерации»;

- о содержании Правил расчетной системы при проведении операций по открытым в кредитных организациях корреспондентским счетам других кредитных организаций.

Проведение аналитической работы по практике применения данных рекомендаций будет также способствовать пониманию их востребованности (степени охвата деятельности в рамках платежных систем, возможно, их прототипа), выявлению лучших отечественных практик.

Заключение

Формы решения задач текущей деятельности Банка России, относящейся к совершенствованию платежной системы, во многом являются формами деятельности в рамках наблюдения.

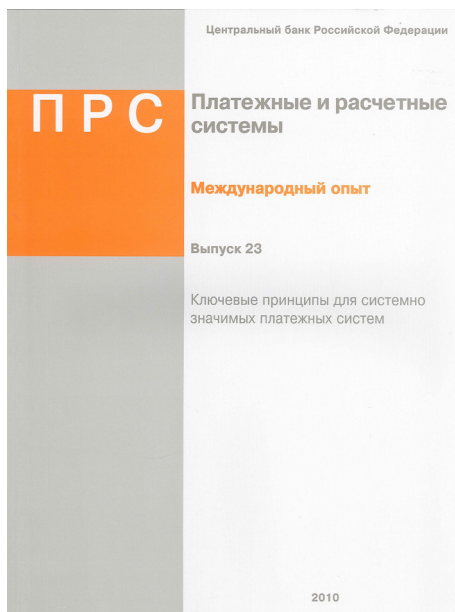
В этом процессе важнейшим является участие Банка России в задачах формирования законодательства о НПС и его совершенствования, по сути и по форме отвечающего международным стандартам и требованиям национальной экономики. Продвижению нового закона во многом способствует достаточно серьезный (свойственный наблюдению в широком смысле) консультационный процесс с участием Банка России, госучреждений, финансовых учреждений, провайдеров услуг.

Одновременно следуя практике внедрения международных стандартов по организации и функционированию платежных систем в рамках взаимодействия, включая консультационный процесс, Банк России сможет обе-

спечить наилучшее вхождение в новое правовое поле национальной платежной системы организаций, обеспечивающих деятельность систем, имеющих существенное значение в стране. Данному вхождению будет в немалой степени способствовать широкое вовлечение Банком России кредитных организаций, обеспечивающих проведение безналичных расчетов по счетам других кредитных организаций, в решение практических задач развития в области управления расчетными рисками путем издания соответствующих рекомендаций. ■

Список литературы

1. Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 2. 2007. Декабрь.
2. Официальный веб-сайт Президента Российской Федерации www.kremlin.ru/news/7068
3. Ключевые принципы для системно-значимых платежных систем. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, январь 2001 г. // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 23. 2010.
4. Глоссарий терминов по платежным и расчетным системам. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, Базель, Швейцария, март 2003 г. // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 1. 2007. Октябрь.
5. Отчет о наблюдении за платежными системами за 2004 год. Банк Англии. Январь 2005 г., выпуск № 1 // Банк России. М., 2006.
6. Постановление о наблюдении за платежными системами. Банк Италии, 24 февраля 2004 г. // Банк России. М., 2007.
7. Платежная система: структура, управление и контроль. Под ред. Брюса Саммерса. Международный валютный фонд. 1994.
8. Взаимозависимости платежных и расчетных систем. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, июнь 2008 г. // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 14. 2008. Декабрь.
9. Квалифицирование расчетно-клиринговых систем и выдача сертификатов об окончательности расчетов по этим системам в соответствии с законом о расчетно-клиринговых системах. Пояснительная записка. Валютное управление Гонконга // Банк России. М., 2006.
10. Общее руководство по развитию национальной платежной системы. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, январь 2006 г. // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 3. 2008. Январь.
11. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
12. Федеральный закон от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности».
13. Рекомендации для систем расчетов по ценным бумагам. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, июнь 2008 г. // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 8. 2008. Декабрь.
14. Рекомендации для центральных контрагентов. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, июнь 2008 г. // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 11. 2008. Декабрь.
15. Официальный веб-сайт Банка России www.cbr.ru/publ/main.asp?Prtid=PRS



Издание Банка России «Платежные и расчетные системы»: Выпуск 23

Вышел из печати очередной двадцать третий выпуск специализированного издания Банка России «Платежные и расчетные системы». В выпуске представлен Отчет Рабочей группы по принципам и практическим аспектам платежных систем Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов.

В Отчете публикуются «**Ключевые принципы для системно значимых платежных систем**», содержащие основные характеристики, которым должны удовлетворять все системно значимые платежные системы. Определены обязанности центральных банков по соблюдению Ключевых принципов, а также даны рекомендации по их применению.