

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

М. П. Березина,

кандидат экономических наук, доцент,

ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»;

e-mail: berezinampav@mail.ru

В статье излагается история становления и развития национальной платежной системы России, описаны проблемы, возникшие при ее формировании, практической реализации платежного законодательства. Рассмотрены многоплановость национальной платежной системы, ключевые термины Закона о НПС, первые шаги формирования национальной системы платежных карт.

The article is devoted to the history of emergence and development of the Russian national payment system. The problems which have arisen at its formation, practical realization of the payment legislation are described. Diversity of national payment system, key terms of the Law about NPS, the first stages of the formation of the national payment card system are analyzed.

Ключевые слова: национальная платежная система и ее субъекты; национальная система платежных карт; платежное законодательство и его понятийный аппарат; электронные деньги.

Key words: national payment system and its institutions; national payment card system; payment legislation and its conceptual device; e-money.

УДК 336.7

До начала 1990-х гг. в Советском Союзе и, соответственно, входившей в его состав РСФСР не существовало национальной платежной системы (далее – НПС) в современном понимании, когда ее ядром является система межбанковских расчетов. В отечественной экономической теории и практике даже отсутствовал термин «межбанковские расчеты», в которых просто не было необходимости из-за централизации банковской системы: безналичные расчеты в основной своей части проводились через Госбанк СССР (единственный расчетный центр страны) и его учреждения по системе межфилиальных оборотов (МФО). Данная система не предполагала каких-либо ограничений в банковской деятельности, обусловленных наличием ресурсов и средств на счете банка.

Существовавшие тогда кредитные институты (Госбанк СССР, Стройбанк СССР, Внешторгбанк СССР, государственные трудовые сберегательные кассы СССР) планировали и учитывали свои кредитные ресурсы централизованно, равно как и ликвидность – исходя из наличия средств на их корреспондентских счетах.

В связи с глубокой реорганизацией банковской системы России по двухуровневому принципу и созданием системы коммерческих банков первоочередной задачей стало внедрение (с 1991 г.) расчетов между ними и формирования на этой базе принципиально новой платежной системы страны. Межбанковские расчеты позволили обособить ресурсы банков с учетом соблюдения требования проведения как платежей обслуживаемых клиентов, так и других операций в пределах остатка средств на корреспондентском счете, открытом в Банке России или другом банке при прямых корреспондентских отношениях. В свою очередь, бла-

годаря этим расчетам центральный банк смог задействовать инструменты денежно-кредитного регулирования, ведь механизм расчетов между коммерческими банками, исходя из движения средств по открытым в нем счетам, является основой для регулирования деятельности банков второго уровня.

Первую половину 1990-х гг. следует охарактеризовать как начальный этап в становлении межбанковских расчетов в России. «Детскими болезнями роста» этого этапа следует считать ошибки, сбои и задержки при проведении платежей, слабую надежность расчетов из-за неподготовленности персонала и низкого уровня технического обеспечения.

В начале 1990-х гг. было проведено внедрение безналичных расчетов чеками на основе подзаконных актов¹ и изданных во их исполнение нормативных актов Банка России². Согласно им по предъявлению чека предусматривалось зачисление средств на расчетный и корреспондентский счета чекодержателя и обслуживающего банка, пересылка последним дебетового авизо о данной операции в банк плательщика с последующим списанием денег со счетов этого банка и плательщика. Спустя короткое время на основании телеграммы Банка России от 15.10.1992 № 230-92 «О по-

¹ Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 13.01.1992 № 2174-I «О введении в хозяйственный оборот чеков нового образца», Постановление Верховного Совета РФ от 13.02.1992 № 2349-I «О введении в действие Положения о чеках».

² «Правила расчетов чеками на территории Российской Федерации» (приложение к письму Банка России от 20.01.1992 № 18-11/52), «Положение о безналичных расчетах в Российской Федерации» (приложение к письму Банка России от 09.07.1992 № 14).

рядке расчетов чеками с грифом «Россия» был введен ряд ограничений в их использовании. Главным из них было предварительное депонирование средств, предназначенных для этих расчетов, на отдельном счете.

С некоторыми проблемами столкнулись банки и в процессе проведения собственно межбанковских расчетов. Основными из них были: плохая работа почты и, как следствие, длительные сроки документооборота, что было нейтрализовано переходом в 1992 г. на экспедирование специальными службами, включая фельдшерскую, хотя и потребовавшее увеличения операционных расходов Банка России; задержки «квитовки» банковских авизо (сопоставления ответного провода с начальным о каждой расчетной операции), создающие почву для хищения путем выписки фальшивых (подложных) документов и получения по ним средств¹.

Кардинально решить эти и другие проблемы могло только внедрение и повсеместное распространение электронных технологий осуществления межбанковских платежей. В данной связи следует отметить большую и целенаправленную работу Банка России, наиболее значительными шагами которого были следующие.

- Эксперименты проведения, начиная с 1992 г., межрегиональных электронных расчетов: 9 октября 1992 г. из Екатеринбурга в Пермь был отправлен первый электронный платеж.
- Обследование в 1993 г. платежного оборота в разрезе межбанковских платежей (внутри РКЦ, внутрирегиональных, межрегиональных, межгосударственных). Оно позволило выявить места сосредоточения основной массы платежей внутри РКЦ и регионов, объемы платежей в зависимости от сумм денежных переводов (99% на сумму менее 100 млн руб. и др.). В свою очередь, это стало предпосылкой для формирования систем мелких и крупных платежей.
- Применение согласно ст. 160 Гражданского кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 30.11.1994 № 52-ФЗ, действующей до настоящего времени) аналога собственноручной подписи (в том числе электронной), позволившей использовать электронные платежные документы.
- Издание в соответствии с письмом Банка России от 05.09.1996 № 323 «О проставлении банковских идентификационных кодов в платежных поручениях» постоянно обновляемого Справочника банковских идентификационных кодов участников расчетов на территории Российской Федерации.
- Отработка с 1997 г. прогрессивных технологий расчетных операций в Московском регионе (сосредоточивающем свыше 80% денежных средств страны) на основе многорейсовой обработки платежей.
- Введение с 1 января 1998 г. платы за предоставление Банком России услуг в области расчетов, что усилило конкуренцию в платежной сфере.
- Разработка и применение «Правил обмена электронными документами между Банком России,

кредитными организациями (филиалами) и другими клиентами Банка России при осуществлении расчетов через расчетную сеть Банка России», Положение Банка России от 12.03.1998 № 20-П.

В итоге к концу 1998 г. было в основном завершено создание сервисов электронных расчетов Банка России: внутрирегиональных (ВЭР) и межрегиональных (МЭР), позволивших существенно сократить сроки завершения расчетных операций (с 10–12 до 2–3 дней).

Однако, несмотря на большие успехи в становлении платежной системы Российской Федерации, формирующейся применительно к рыночной экономике, сложившийся к началу XXI в. уровень ее развития был невысоким. В функционировании региональных компонентов платежной системы Банка России имели место технологические различия, вынуждавшие кредитные организации в зависимости от региона выстраивать различную политику управления собственной ликвидностью. Это, а также слабое развитие межбанковских расчетов в режиме реального времени (внедренных во многих странах Запада еще в 1980-е гг.) стало негативно сказываться на темпах создания и роста полноценного финансового рынка, проведении денежно-кредитной политики.

Стратегии и законы. Среди концептуальных документов НПС в первую очередь следует отметить Стратегию развития платежной системы России², утвержденную Советом директоров Банка России 1 апреля 1996 г. на среднесрочную перспективу до конца XX столетия. Несмотря на трудности реализации Стратегии (огромные масштабы страны, насчитывающей 11 часовых поясов; кризисы 1993, 1998 гг. и др.), большинство ее мероприятий (включая почти полное вытеснение бумажных авизо) было выполнено.

Серьезной вехой в создании и развитии НПС стало одобрение 16 июля 2010 г. Советом директоров Банка России Концепции развития платежной системы Банка России на период до 2015 года. В структуре платежей в денежном выражении, осуществляемых НПС страны, на долю платежной системы Банка России приходится преобладающая часть (в 2014 г. – более 80%)³. Задачи, поставленные в Концепции, в основном выполнены, о чем свидетельствует высокая доля платежей, осуществляемых в режиме реального времени через систему банковских электронных срочных платежей (БЭСП) Банка России. Спустя 17 лет после утверждения первой стратегии, во исполнение Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон о НПС) 15 марта 2013 г. была принята Стратегия развития национальной платежной системы, в которой

¹ По данным Криминологической ассоциации, в 1994 г. на основе поддельных авизо было совершено 750 хищений на сумму 1 трлн руб.

² Стратегия, по существу, посвящена национальной платежной системе России, однако данный термин стал применяться с 2007–2008 гг., поэтому далее по тексту, если речь идет о платежной системе России, то с определенной условностью подразумевается НПС России, хотя до сих пор нет четкого разграничения этих понятий. Так, в Статистическом бюллетене Банка России (табл. 5.1) приводятся данные по платежной системе Российской Федерации, без указания принадлежности к НПС.

³ Данные Банка России [1; 2].

были определены направления и принципы развития с учетом сложившихся факторов состояния экономики и НПС. К последним Банк России подошел весьма критично, отметив такие недостатки, как отсутствие национальных стандартов оказания платежных услуг, а также клиринговых центров для обслуживания платежей с использованием платежных карт, непрозрачность механизмов формирования цен на рынке розничных платежных услуг и др.

Перечисленные документы в той или иной мере коррелировались со Стратегией развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года; Стратегиями развития банковского сектора Российской Федерации на соответствующие периоды, например Стратегией от 5 апреля 2011 г. (на период до 2015 года), а также ежегодно разрабатываемыми Банком России и принимаемыми к сведению Государственной Думой Основными направлениями единой государственной денежно-кредитной политики на соответствующие периоды и другими документами подобного рода.

Главную роль в создании НПС следует отнести платежному законодательству¹ в силу императивного характера. Его развитие не было простым (особенно на стадии подготовки проекта Закона о НПС), что было обусловлено наличием противоречий и разногласий в решении многих проблем как среди большого числа участников платежного бизнеса, так и регулятивных органов. За прошедший с середины 1990-х гг. двадцатилетний период состоялось немало посвященных данной тематике конференций, круглых столов, дискуссий, форумов, совещаний рабочих групп и ассоциаций, парламентских слушаний, заграникомандировок для изучения опыта, обсуждений в периодической и монографической печати². Следует отметить и некоторое запаздывание принятия соответствующих нормативных правовых актов. 14 мая 1998 г. в Государственной Думе прошли слушания по обсуждению проекта закона «Об использовании банковских карт в Российской Федерации». Законодательно же они (разумеется, в измененном виде, исходя из накопленного опыта) были закреплены спустя 16 лет – 5 мая 2014 г. Федеральным законом № 112-ФЗ в виде дополнительно введенной к Федеральному закону «О национальной платежной системе» главы 4.1. «Национальная система платежных карт», а также принятого 14 октября 2014 г. Федерального закона № 319-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Одной из причин послужило прекращение (без предварительных уведомлений) 21 марта 2014 г. проведения операций международными платежными системами (далее – МПС) VISA и MasterCard для клиентов ряда российских банков в связи с применением

санкций властями США³. Ранее подобные прецеденты имели место в 1990-е гг.: в международной практике – в Югославии во время проходившей там войны, когда со стороны МПС была применена аналогичная мера, в России – в разгар кризиса 1998 г. МПС отключили обслуживание российских карт в торговых точках и международной сети банкоматов.

Серьезную угрозу для НПС и банковской системы представляет и потенциальная возможность отключения нашей страны от международной системы обмена финансовой информацией – SWIFT⁴. В мировой практике оно применялось к Ирану в марте 2012 г., когда SWIFT отключила все иранские банки, которые были признаны организациями, нарушившими санкции ЕС. Хотя эта компания заявила об отказе в применении указанной меры по отношению к России, все же денежные власти предприняли активные меры для создания аналога SWIFT внутри страны, в том числе по введению Банком России нового стандарта передачи межбанковской информации EA503 и утверждению тарифов для собственной системы передачи финансовых сообщений.

НПС – «крепкий орешек». Эксперты ведущих западных стран выделяют с точки зрения жизнеспособности государства среди четырех критически важных систем, наряду с атомными объектами, водоснабжением и энергообеспечением, нарушение функционирования которых неизбежно приведет к катастрофическим последствиям, и платежную систему [3].

Многоплановость НПС заключается в охвате ею следующих вопросов.

- **Денег** (теории и практического применения). Достаточно привести тот факт, что, по расчетам автора, за 2014 г. платежной системой России было проведено 4 381 млн платежей на сумму 1 438 трлн руб⁵. НПС непосредственно участвует в создании дополнительных и изъятии излишних денег в хозяйстве – в так называемой депозитно-ссудной мультипликации, осуществляемой коммерческими банками под воздействием денежно-кредитного регулирования экономики. Данный феномен создания (изъятия), главным образом безналичных денег, становится возможным именно благодаря механизму расчетов между коммерческими банками по корреспондентским счетам, открытым в центральном банке и друг у друга. Основой этого феномена является корреляция между изменением, с одной стороны, денежной базы, создаваемой и находящейся в ведении центрального банка, и количеством денег (денежной массы) в стране, с другой. Последняя, именуемая также денежным предложением, в большей части создается коммерческими банками и находится в их ведении.

¹ В данной статье под термином «платежное законодательство» автор понимает законодательные и нормативные акты, относящиеся к сфере регулирования рынка платежных услуг.

² Предпринимались и практические шаги, например, по созданию платежной системы на базе универсальной электронной карты (УЭК).

³ В декабре 2014 г. вышеуказанные МПС ввели санкции против Крыма путем отключения расчетов по платежным картам, «вернувшимся» туда после их перевода на процессинговый центр АО «НСПК».

⁴ Резолюция об исключении России из системы SWIFT была одобрена Европарламентом 18 сентября 2014 г.

⁵ Статистический бюллетень Банка России. 2015. № 7. С. 155.

- *Кредита* – функционирование платежной системы невозможно без кредитной поддержки в виде внутрисуточных и овердрафтных кредитов, что обусловлено высокой скоростью расчетных операций. Практически невозможно в каждый момент времени синхронизировать исходящие и поступающие платежи таким образом, чтобы первые полностью погашались вторыми. В силу этого в США, например, установлены допустимые (без взимания штрафных санкций) пределы дневных овердрафтов как для банков (со стороны ФРС), так и компаний (со стороны обслуживающих банков). Хотя, собственно, любое кредитование обычно предполагает выдачу кредита для проведения платежей.
- *Права* – движение денег, обслуживаемое НПС, является строго регламентированным и, как правило, законодательно закрепленным.
- *Технологий* – информационных, компьютерных, телекоммуникационных систем, их стандартизации, сертификации и гармонизации с международными стандартами. Работу НПС, представляющей собой огромную платежную индустрию, отличают высокая технологичность и исключительная динамичность развития, сопоставимые с космической отраслью.
- *Банковской деятельности*: центрального и коммерческих банков ввиду опосредования расчетными операциями практически всех других операций банков (депозитных, ссудных, валютных, фондовых и др).
- *Деятельности расчетных небанковских кредитных и других (технологических) организаций, например, платежных агентов и субагентов.*
- *Финансов государства, предприятий, организаций и населения*, ибо своевременность оплаты счетов, осуществляемых в платежной системе, имеет первостепенное значение для нормального «обмена веществ» в экономике.
- *Деятельности на финансовом рынке.* Платежные механизмы, обслуживающие экономические взаимосвязи в обществе и перемещение денег, можно представить в качестве своеобразной соединительной ткани всей финансовой деятельности в современной рыночной экономике.
- *Менеджмента и маркетинга всех участвующих сторон платежного процесса.*
- *Бухгалтерского учета и отчетности, классификации и кодирования платежей*, подавляющая часть которых (всех безналичных и части наличных) осуществляется на основе бухгалтерских проводок.
- *Социологии и психологии, учитывающих платежные традиции, обычаи всех субъектов национального хозяйства, экономические интересы которых самым непосредственным образом связаны с деньгами, обращающимися в НПС.*
- *Информационной безопасности в свете отмеченной выше значимости НПС для жизнеспособности страны.*
- *Противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма.* Как свидетельствуют материалы финансовых разведок

многих стран, а также Росфинмониторинга, международных организаций, в частности, группы FATF (Financial Action Task Force), финансовые преступления такого рода совершаются посредством проведения операций в платежных системах. При этом чем выше их параметры (скорость, бесперебойность расчетов, включая трансграничные), тем выше, при недостаточности противодействующих мер, уязвимость с точки зрения возможности отмывания денег и финансирования терроризма.

- *Надзора, контроля и наблюдения со стороны полномочных органов.*

Исходя из сказанного, вполне логичным представляется постепенное принятие отдельных законов, в той или иной степени формирующих архитектуру НПС России с учетом накопленного отечественного и зарубежного опыта. Высокой оценки заслуживает работа Банка России по популяризации международной и обобщению отечественной практик путем публикации соответствующих материалов (начиная с 2007 г.) в своем издании «Платежные и расчетные системы».

Активизация разработки и принятия платежного законодательства в России произошла в последнее пятилетие. К важнейшим из принятых федеральных законов, с точки зрения автора, относятся следующие¹:

- от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами»;
- от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- от 07.02.2011 № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности»;
- от 06.04.2011 № 63-ФЗ «Об электронной подписи», заменивший предыдущий закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»;
- от 07.12.2011 № 414-ФЗ «О центральном депозитарии»;
- Гражданский кодекс Российской Федерации (в новой редакции Федерального закона от 12.03.2014 № 35-ФЗ «О внесении изменений в первую, вторую и четвертую части Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

В отличие от перечисленных законов, занимающих «точечное» место в правовом обеспечении современной НПС России, определяющую роль в этом процессе играет, безусловно, Федеральный закон от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» с учетом последующих изменений. При разработке Закона о НПС активно использовался зарубежный опыт, в частности, европейский [4, с. 10–15]. Исключитель-

¹ Учитывая рассмотренную выше многогранность НПС, фактически связанную со всеми звеньями и отраслями экономики и ее управлением, немалую роль играют и другие изданные или существенно измененные в это время законы, в том числе: Федеральный закон от 27.07.06 № 152-ФЗ «О персональных данных» (со значительными изменениями, начиная с 2009 г.), новая редакция Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете».

ное значение Закона о НПС состоит в формировании **единого контура НПС** посредством установления **единых правил**: регистрации, функционирования платежных систем, управления рисками, надзора и наблюдения, а также единых предъявляемых требований к операторам разного рода (и прежде всего главному из них – оператору платежной системы), участникам, пользователям. Такой обширный, почти технический регламент НПС, закрепивший в правовых нормах институциональные и технологические инновации в платежной сфере, позволяет объединить имеющиеся и вновь создаваемые в стране разрозненные платежные системы именно в единую национальную платежную систему, обеспечить сбалансированное правовое регулирование всех элементов НПС. Однако это достоинство обусловило и главные недостатки Закона о НПС: большой объем (с учетом 50 изменений (включая новую главу 4.1) – более 150 страниц); межведомственный характер; неоднозначность и небесспорность трактовок отдельных норм, соответственно ведущих к различным толкованиям; разновременность введения ряда статей; затрагивание более 20 других законодательных актов и необходимость их изменения; серьезное влияние на последующее нормотворчество во исполнение закона.

Совершенно очевидно, что общественность и банковское сообщество столкнулись с необходимостью четкого усвоения и понимания без разночтений огромного нормативного материала, а участники рынка, кроме того, – их неукоснительного исполнения. Вполне закономерны были последовавшие после издания Закона о НПС многочисленные вопросы специалистов и ответные разъяснения на совещаниях, семинарах, конференциях, в письмах и рекомендациях. К середине 2015 г. Банком России издано свыше 100 нормативных и иных актов (приказов, инструкций, положений, указаний, писем), имеющих отношение к НПС. Поэтому можно усомниться в соблюдении важного принципа, который, возможно, предполагалось реализовать при подготовке Закона о НПС, – формирования его как закона прямого действия.

Возможно, изначально имело смысл издание нескольких законов, регулирующих организацию и функционирование платежных и расчетных систем на различных рынках платежных услуг.

Определение главных терминов Закона о НПС «под вопросом». На наш взгляд, «длиннотами» и нечеткостью отличается ряд определений главных терминов, сформулированных в Законе о НПС, и, прежде всего, ключевой термин «национальная платежная система» (п. 1 ст. 3 гл. 1), в основу которого положено перечисление субъектов НПС, оказывающих платежные услуги. Вызывает сомнение включение в их состав банковских и небанковских платежных агентов (субагентов), являющихся, исходя из буквы Закона о НПС, участниками НПС.

В периодической печати было высказано предложение о наделении системы бюджетных платежей статусом платежной системы в рамках Закона о НПС (признать ее системно, социально и национально значимой), а Федерального казначейства – полномо-

чия субъекта НПС: оператора платежной системы, оператора платежной инфраструктуры и оператора по переводу денежных средств [5]. Это обосновано участием Федерального казначейства в формировании и реализации денежно-кредитной политики [6]. Важно, что НПС детерминирована последней, применение инструментов которой во многом определяет состав, структуру, интенсивность различных финансовых потоков на отраслевом и межотраслевом, региональном, страновом, международном уровнях. Но, с другой стороны, поскольку все потоки обслуживаются НПС, без ее функционирования невозможен и трансмиссионный механизм этой политики.

Возвращаясь к определению в Законе о НПС термина «национальная платежная система», содержащего длинное перечисление субъектов НПС, возможно, имеет смысл сформулировать его коротко – как «совокупность платежных систем страны национальной юрисдикции»¹. Однако вызывает сомнение и толкование термина «платежная система» (п. 20 ст. 3 гл. 1), поскольку оно исходит из взаимодействия ее субъектов и участников для перевода денежных средств. Ведь в широком понимании платежная система – форма организации платежного оборота, наличного и безналичного. В условиях современных электронных технологий эти два вида платежного оборота становятся все более неотделимыми друг от друга, по сути сливаясь в единый платежный процесс. Особенно явно он наблюдается при использовании банкоматов и платежных терминалов для внесения и изъятия наличности. Это подтверждается тем, что в Красной книге Банка международных расчетов «Платежные, клиринговые и расчетные системы в России»² излагается и организация наличного денежного обращения.

Обратимся к другому, не менее важному определению термина в Законе о НПС (п. 18 ст. 3 гл. 1) – «электронные денежные средства», другими словами, – электронные деньги. Оно также длинное и трудно запоминаемое. Желательно сформулировать его лаконичнее, например, определив электронные деньги как требования пользователей к эмитенту денежной стоимости, хранящейся на электронных устройствах личного пользования. Заслугой Закона о НПС является легализация данного понятия и тем самым восполнение пробелов в платежном законодательстве. Однако отнесение в нем электронных денег к безналичным деньгам вызвало возражения многих российских экономистов. Отметим, что в соответствующей Директиве ЕС они причислены к суррогатам банкнот

¹ В экономической литературе есть немало других определений НПС, которые, по мнению автора, являются «тяжеловесными». Например, основывающееся на рекомендациях Банка международных расчетов: национальная платежная система – совокупность взаимосвязанных институциональных и инфраструктурных механизмов финансовой системы, используемых при инициации и переводе денежных требований в форме обязательств центрального банка, коммерческих банков и учреждений электронных денег (см. [7, с. 12]).

² См.: Платежные и расчетные системы. 2011. Выпуск 29.

и монет¹. По мнению ведущих экономистов, электронные деньги станут главным локомотивом грядущих всеобъемлющих изменений цивилизации [8, с. 7]. Отсюда исключительно необходима дальнейшая работа по развитию теории и практики их использования.

Как следует из вышеприведенных рассуждений, уточнение понятийного аппарата НПС (в статье рассмотрены только главные термины) имеет не только теоретическое, но и практическое значение. Оно во многом обуславливает оценку достигнутых результатов построения этой системы. Рассмотрим вкратце практическое претворение в жизнь принятых стратегий и законодательных решений.

А что же на практике? В силу сложности Закона о НПС его внедрение сопровождается рядом проблем теоретического (что изложено ранее), методологического, правового, организационного, технического, экономического характера. Особенно много их было непосредственно после издания закона. Как следствие – затягивание отдельных этапов реализации Закона, откладывание сроков применения ряда положений. В рамках настоящей статьи остановимся на самых острых проблемах.

Время, отведенное на вступление в действие положений первого этапа реализации Закона о НПС (с 1 октября 2011 г.), было наиболее сложным. Кредитным организациям не хватило этого периода для перестройки денежных и информационных потоков и перехода к осуществлению операций согласно новому законодательству. В частности, платежи социального характера банкам следовало принимать в рамках банковской операции перевода денежных средств по поручению физического лица без открытия счета (как одной из форм безналичных расчетов) в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности». Таким образом, разделение в Законе о НПС понятий «перевод денежных средств» и «прием платежей» (причем технологически во многом сходных, но по первому термину отнесенных к сфере безналичных расчетов, а по второму – нет) вынудило банки срочно переделывать договоры перевода средств (главным образом, по счетам ЖКХ), исключая из них словосочетание «прием платежей».

Не меньшими трудностями сопровождалось внедрение в практику ст. 9 гл. 2 Закона о НПС по выполнению требований об уведомлении банком клиентов о совершении каждой операции с использованием электронного средства платежа и возмещении сумм операций, совершенных без их согласия. Множество возникших при этом проблем² обусловило продление срока вступления ее в силу на один год – до 1 января 2014 года.

Каковы же наиболее «осязаемые» результаты реализации рассматриваемого Закона о НПС по истечении четырех лет после издания (с учетом введения в действие всех статей – около двух лет, а новой гла-

вы 4.1 – немногим более одного года)? К настоящему времени Банком России зарегистрировано около 40 платежных систем. Ведется реестр кредитных организаций, признанных значимыми на рынке платежных услуг (более 50), а также постоянно актуализируется перечень кредитных организаций, осуществляющих перевод электронных денежных средств (к середине 2015 г. – около 100). Ежегодно в издании Банка России «Платежные и расчетные системы» (серия «Анализ и статистика») публикуется статистическая информация, характеризующая деятельность НПС России³. В соответствии с требованиями ч. 6, ч. 10 ст. 35 гл. 5 Закона о НПС подготовлены и опубликованы обстоятельные и интересные обзоры: «Результаты наблюдения в национальной платежной системе за 2012–2014 годы»⁴, «Внедрение «Принципов для инфраструктур финансового рынка»: международная и российская практика. Оценка платежной системы Банка России на соответствие принципам»⁵.

Можно ли констатировать, что в России создана национальная платежная система? Для ответа на этот вопрос проанализируем субъектный состав НПС. Подавляющее большинство (свыше 90%) операторов платежных систем функционирует в розничных системах. Кстати, Закон о НПС имеет основной уклон именно в сторону регламентации их деятельности. Корреспондентский банкинг в рамках организации и функционирования платежных систем (в соответствии с ч. 39 ст. 15 гл. 3), обслуживающих прямые корреспондентские отношения, развит слабо, в последнее десятилетие доля прямых межбанковских платежей в общем объеме практически не меняется (примерно 4–5%). Ведущая роль (как отмечено выше, более 80% платежей) принадлежит платежной системе Банка России, имеющей статус (согласно ст. 22) системной значимости и национальной значимости.

Остальной состав субъектов НПС характеризуют следующие показатели на 1 января 2015 г. (по данным Годового отчета Банка России за 2014 г.): 833 оператора по переводу денежных средств, 35 операционных центров, 36 платежных клиринговых центров, 32 расчетных центра, 41,6 тыс. отделений ФГУП «Почта России». Исходя из выборочного обследования деятельности платежных агентов (банковских и небанковских), проведенного в Московском регионе, концентрирующем основной объем платежей страны, на 1 октября 2013 г. 65 операторами перевода денежных средств было привлечено 7529 банковских платежных агентов, а ими, в свою очередь, 9252 банковских платежных субагента⁶.

Таким образом, в России сформировался вполне представительный состав субъектов НПС, оказывающих платежные услуги в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 3 гл. 1 Закона о НПС), совокупность которых и есть националь-

¹ См.: Платежные и расчетные системы. Международный опыт. 2011. Выпуск 25.

² Эти проблемы подробно изложены в периодической печати. См. [9, с. 20–23].

³ См., например [1].

⁴ Вестник Банка России. 2014. № 97.

⁵ Платежные и расчетные системы. 2015. № 48.

⁶ Вестник Банка России. 2014. № 97, С. 19.

ная платежная система. Если же исходить из выше предложенной формулировки этого понятия с точки зрения принадлежности к национальной юрисдикции, то работа по ее формированию пока не закончена. Розничные платежные системы не решили главной проблемы – ликвидации монополизма международных платежных систем на рынке платежных карт.

Ответственность за реализацию проекта создания национальной системы платежных карт возложена на Банк России, который для его выполнения 23 июля 2014 г. создал акционерное общество «Национальная система платежных карт» (АО «НСПК»). 100% акций АО «НСПК» принадлежит Банку России. Помимо Закона о НПС, его деятельность определяется Стратегией развития национальной платежной системы, Стратегией развития национальной системы платежных карт (утвержденной 6 февраля 2015 г. и рассчитанной на три этапа, до конца 2018 г.), Концепцией создания национальной системы платежных карт. Выпуск национальной платежной карты запланирован на декабрь 2015 г. По итогам Всероссийского творческого конкурса, в ходе которого было прислано 5,5 тыс. брендов карты (названий и логотипов) и голосовало более 30 тыс. человек, победителем стало название «Мир». С 2016 г. предполагается продвижение ее за рубеж – в страны Евразийского экономического союза с целью содействия формированию розничного платежного

пространства, а также в рамках кобейджинговых (партнерских) программ – с международными платежными системами, например, НСПК – MasterCard, НСПК – JCB; НСПК – China Union Pay и др.

Со II квартала 2015 г. внутрироссийские операции с использованием карт всех платежных систем, в том числе международных, осуществляются главным образом через процессинг операционного платежного и клирингового центра НСПК (ОПКЦ НСПК). При его создании в изготовлении самой платежной карты и ее приложений была применена российская разработка, давшая дополнительный импульс развитию отечественных технологий в микропроцессорах (своеобразное импортозамещение в индустрии платежных карт).

Резюме. Из вышеизложенного следует, что процесс формирования национальной платежной системы в России пока не закончен. В целях обеспечения безопасности и суверенитета платежного пространства страны приходится создавать практически с нуля собственную национальную систему платежных карт, одновременно учитывая бурный технический прогресс в платежной сфере. В процессе формирования и развития национальной платежной системы решаются сложные теоретические, методологические, правовые, организационные, технические и экономические проблемы, чему во многом способствует активизация творческого потенциала всего общества.

Список литературы

1. Национальная платежная система в 2013 году. Анализ и статистика // Банк России. Платежные и расчетные системы. 2014. Выпуск 46.
2. Результаты наблюдения в национальной платежной системе за 2012–2014 годы // Вестник Банка России. 2014. № 97.
3. Рудакова Ю. Центробанк не знает «утечек» // Российская газета. 22.01.2013.
4. Шамраев А. В. Правовое регулирование платежных услуг: сравнительный анализ подходов российского и европейского права // Деньги и кредит. 2011. № 10.
5. Вассель Т. А. Актуальные вопросы развития системы бюджетных платежей // Финансы. 2015. № 3.
6. Казначейство активно участвует в формировании денежно-кредитной политики // Финансы. 2015. № 3.
7. Национальная платежная система. Бизнес-энциклопедия. Кол. авт.; ред.-сост. Воронин А. С. М.: КНОРУС: ЦИПСИР, 2013. 424 с.
8. Везерфорд Дж. История денег: Борьба за деньги от песчаника до киберпространства. Пер. с англ. М.: ТЕРРА. Книжный клуб, 2001.
9. Какабадзе Т. М. Нулевая ответственность: некоторые вопросы применения статьи 9 Закона о национальной платежной системе // Деньги и кредит. 2013. № 11.
10. Внедрение «Принципов для инфраструктур финансового рынка»: международная и российская практика. Оценка платежной системы Банка России на соответствие принципам // Банк России. Платежные и расчетные системы. 2015. № 48.
11. Международное и зарубежное финансовое регулирование: институты, сделки, инфраструктура: монография. Под ред. Шамраева А. В.: в 2 ч. Часть вторая. М.: КНОРУС: ЦИПСИР, 2014. 640 с.
12. Общее руководство по развитию национальной платежной системы // Банк России. Платежные и расчетные системы. Международный опыт. 2008. Выпуск 3.