

**П Р С**

# **Платежные и расчетные системы**

## **Наблюдение за платежными и расчетными системами**

**Выпуск 22**

Организация наблюдения за платежными и расчетными системами: международный опыт и подходы Банка России

© Центральный банк Российской Федерации, 2007  
107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Материалы подготовлены Департаментом регулирования расчетов Центрального банка Российской Федерации  
E-mail: prs@cbr.ru, тел. 771-45-64, факс 771-97-11

Текст данного сборника размещен на сайте Центрального банка Российской Федерации в сети Интернет:  
<http://www.cbr.ru>

Издатель: ЗАО "АЭИ "ПРАЙМ-ТАСС"  
125009, Москва, Тверской б-р, 2  
Тел. 974-76-64, факс 692-36-90, [www.prime-tass.ru](http://www.prime-tass.ru), e-mail: sales01@prime-tass.ru

Отпечатано в типографии "Полиграфическая компания "СТАМПА ВИВА"  
109052, г. Москва, ул. Подъемная, 14, стр. 4А

**ОРГАНИЗАЦИЯ НАБЛЮДЕНИЯ  
ЗА ПЛАТЕЖНЫМИ И РАСЧЕТНЫМИ СИСТЕМАМИ:  
МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ  
И ПОДХОДЫ БАНКА РОССИИ**

# Содержание

<b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>	<b>5</b>
<b>ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ПЛАТЕЖНЫМИ СИСТЕМАМИ .....</b>	<b>6</b>
1.1. Необходимость и важность наблюдения за платежными системами .....	6
1.2. Принципы эффективного наблюдения и основные виды деятельности, осуществляемые в рамках наблюдения за платежными системами .....	8
1.3. Международные стандарты и методология оценки платежных систем на соответствие международным стандартам .....	10
1.4. Законодательное регулирование платежных систем и роль центрального банка как органа регулирования и наблюдения .....	15
<b>ГЛАВА 2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА НИМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ .....</b>	<b>18</b>
2.1. Актуальные задачи законодательного регулирования платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации .....	18
2.2. Деятельность Банка России по наблюдению за платежными системами .....	20
2.2.1. Организация наблюдения в национальной платежной системе .....	21
2.2.2. Организация надзора в национальной платежной системе .....	26
2.2.3. Организация наблюдения за платежной системой Банка России .....	27
2.2.4. Мероприятия Банка России по мониторингу и оценке платежных систем .....	30
Список литературы .....	39

# ВВЕДЕНИЕ

Настоящий выпуск издания Банка России «Платежные и расчетные системы» представляет собой первую подготовленную Банком России публикацию в серии «Наблюдение за платежными системами».

Задача данной серии заключается в том, чтобы информировать общественность о проводимой Банком России деятельности в области наблюдения за платежными системами (payment system oversight). Это отражает общепризнанную мировую практику центральных банков, использующих публикации, с одной стороны, в качестве источника информации о платежных системах и деятельности регулирующих органов по наблюдению за ними, с другой — в качестве инструмента воздействия на деятельность платежных систем, стимулируя их развитие в направлении эффективного и надежного функционирования.

В настоящее издание включены аналитические материалы, затрагивающие широкий спектр вопросов: от лучшей международной практики в области наблюдения за платежными системами до характеристики деятельности Банка России по решению актуальных задач в данном направлении. В связи с этим данная публикация может представлять интерес как для специалистов в области платежных систем и расчетов и банковской сферы, так и для широкой общественности.

Международная методология наблюдения за платежными системами, сформировавшаяся в последние 10—15 лет, служит базовым ориентиром для центральных банков, в том числе и для Банка России, выстраивающего на ее основе собственную методологию наблюдения с учетом своей роли и законодательных полномочий.

В первой главе, посвященной международному опыту, особое внимание отведено проблематике, связанной с законодательным регулированием деятельности платежных систем, а также ролью центральных банков как органов регулирования и наблюдения, повсеместно реализуемой в качестве составной части их деятельности по обеспечению финансовой стабильности государства.

Во второй главе представлена российская практика наблюдения за платежными системами, внимание сосредоточено на актуальных задачах законодательного регулирования деятельности платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации, которые раскрываются в свете положений проекта федерального закона «О национальной платежной системе». В разработке данного проекта в настоящее время Банк России принимает активное участие, вынося на законодательный уровень предложения, касающиеся правовых основ национальной платежной системы России, в том числе наблюдения за ее институциональными и инфраструктурными элементами.

Другой немаловажной актуальной задачей представляются вопросы разработки возможного концептуального подхода Банка России к организации и осуществлению деятельности по наблюдению в национальной платежной системе России, который должен быть понятен, а его реализация — предсказуема и последовательна. В связи с этим Банк России выносит на страницы настоящего издания рассмотрение вопроса тех базовых основ (принципов, целей, сферы распространения наблюдения, возможных приоритетов в этой области), на которых планируется построение модели наблюдения за институциональными и инфраструктурными элементами национальной платежной системы России. Взаимосвязанно с задачей организации наблюдения рассматриваются проблемы надзора в национальной платежной системе.

Наряду с решением базовых, концептуальных вопросов значимость приобретают и аспекты практической деятельности по наблюдению за платежными системами, осуществляемой Банком России в настоящее время. В связи с этим в данный выпуск включены материалы, дающие представление о проводимой Банком России работе по мониторингу и оценке деятельности платежных систем на территории Российской Федерации, о мероприятиях, связанных с получением и анализом важной для Банка России информации о принципах их организации и функционирования. Результаты этой работы представлены на страницах настоящего издания в виде обобщенной информации, характеризующей состояние платежных систем в Российской Федерации, при этом акцент сделан на отечественных розничных платежных системах, функционирующих с использованием платежных карт. Практические вопросы наблюдения Банком России за собственной платежной системой, в том числе системой банковских электронных срочных платежей (БЭСП), раскрываются с точки зрения решения задачи организации этой деятельности в Банке России.

# ГЛАВА 1. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ПЛАТЕЖНЫМИ СИСТЕМАМИ

## 1.1. Необходимость и важность наблюдения за платежными системами

Возникновение и развитие платежных систем обусловлено возрастающими потребностями как самих банков, так и их клиентов в более совершенных и эффективных услугах по осуществлению платежей, связанных с развитием как рыночной экономики в целом, так и применяемых технологий в частности.

Понятие платежной системы рассматривается как определенный тип отношений, прежде всего банков, появившийся в дополнение к традиционным двусторонним отношениям расчетного обслуживания в рамках договора банковского счета (отношения “клиент — банк”) или в рамках договора корреспондентского счета (отношения “банк — банк”). Важнейшим свойством платежной системы является соблюдение банками — участниками платежных систем 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 классических примеров таких взаимосвязей является осуществление банками-участниками расчетов через один и тот же банк, называемый расчетным банком, в котором им открыты корреспондентские счета.

В основе многих определений, применяемых в международной практике, лежит определение, данное в Глоссарии терминов по платежным и расчетным системам Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов (КПРС БМР).

### Вставка 1

#### К определению термина “платежная система” КПРС БМР

**Платежная система** (payment system) состоит из ряда инструментов, банковских процедур и, как правило, систем межбанковского перевода денежных средств, которые обеспечивают денежное обращение.

**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.

**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.

Участие в платежной системе дает банкам — участникам платежных систем возможность проводить расчеты друг с другом, не имея прямых договоров корреспондентского счета, избегая проведения расчетов через “цепочки” банков; экономить ликвидность, необходимую для осуществления расчетов, за счет возможности использовать суммы текущих поступлений на один счет от других участников в течение дня. Для клиентов это возможность осуществлять платежи с одинаковым уровнем сервиса вне зависимости от того, являются ли платательщик и получатель клиентом одного и того же банка или разных, и делать это в более короткие и более точно прогнозируемые сроки по сравнению с трудно прогнозируемыми сроками через “цепочки” банков.

Важное место среди систем, обеспечивающих осуществление расчетов, занимают системы расчета по ценным бумагам (security settlement system), а также системы для проведения расчетов по конверсионным операциям (foreign exchange settlement system). Часто данные системы совместно именуются просто расчетными системами (settlement system), в которых наряду с национальной денежной валютой обращаются иные активы, в том числе иностранная валюта.

Своевременное перечисление денежных средств как составная часть осуществления рыночной сделки является важной характеристикой расчетных систем, которые, как правило, обеспечивают перевод крупных сумм и играют весьма важную роль в каждой стране.

Непрерывное развитие и совершенствование платежных и расчетных систем в целях повышения их эффективности способствует тому, что все большее число платежей осуществляется через организованные платежные системы. Уже в настоящее время объем операций, проводимых во многих странах через платежные системы, является доминирующим и его среднечасовой оборот соизмерим с объемом ВВП.

Высокий уровень взаимозависимости участников платежной системы 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. Деятельность участников также может существенно зависеть от 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.

В целом такой риск имеет системный характер, при этом возможности или мотивация отдельных участников могут быть недостаточными для обеспечения деятельности по его 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.

Своевременная локализация очагов возможного риска и осуществление взаимодействия с организациями, участвующими в деятельности платежных систем, в целях стимулирования усиления их внутреннего контроля является целью центрального банка и относится к такому направлению деятельности, как наблюдение за платежными и расчетными системами.

Наблюдение за платежными и расчетными системами как функция центрального банка получило в последние 10—15 лет международное признание. Его возрастающее значение обусловлено как значительным ростом объема и количества переводов денежных средств на национальном уровне, нарастающей концентрацией и централизацией выполняемых операций в относительно небольшом числе основных систем наряду с увеличивающимся и разнообразным количеством небанковских организаций, вовлекаемых в процесс перевода денежных средств, так и усилением взаимосвязей и взаимозависимостей между системами на международном уровне, особенно в условиях мирового кризиса.

Практическая постановка и реализация целей и задач наблюдения в различных странах сводится к обеспечению эффективности и бесперебойности функционирования платежных систем и стимулированию их дальнейшего развития.

В обычных условиях платежные системы могут функционировать и развиваться весьма надежно и эффективно без вмешательства со стороны государственных органов. Однако в кризисных условиях или иных сбоях, которые, в частности, могут быть вызваны техногенными катастрофами, достигнутый ими уровень надежности и эффективности может быть недостаточным. Для обеспечения надлежащего уровня требуется влияние государственных органов, чем и обусловлена необходимость и важность наблюдения центральным банком за платежными системами.

КПРС БМР выделяет ряд следующих ключевых аспектов [1], в отношении которых важна нацеленность деятельности центральных банков на ослабление возможных негативных последствий таких сбоев.

*Снижение уровня системного риска.* Важно, чтобы основные системы могли продолжать работу в ситуациях, когда один или большее число их участников испытывают финансовые или операционные проблемы, и чтобы структура этих систем предотвращала увеличение риска возникновения или распространения таких проблем.

*Преодоление неприемлемого уровня концентрации проведения расчетных операций через одну платежную систему.* Центральный банк должен стремиться к тому, чтобы концентрация не была настолько значительной, чтобы поставщики платежных и расчетных услуг предоставляли меньше услуг по более высоким ценам, меньше вкладывали средств в снижение риска и не вводили технических новшеств по сравнению с оптимальным в социальном смысле уровнем.

*Организация взаимодействия участников и операторов систем в целях стимулирования развития рынка платежных услуг.* Деятельность центрального банка в таких условиях должна быть направлена на устранение причин, препятствующих развитию рынка.

## 1.2. Принципы эффективного наблюдения и основные виды деятельности, осуществляемые в рамках наблюдения за платежными системами

Осуществляя деятельность по наблюдению за платежными системами, центральные банки стремятся руководствоваться разработанными КПРС БМР общими принципами эффективного наблюдения.

*Принцип открытости, прозрачности политики наблюдения.* Следуя данному принципу, центральные банки должны открыто заявлять о своей политике наблюдения, включая требования к платежным системам и критерии определения тех систем, к которым они должны применяться. Прозрачность политики позволяет платежным системам понимать и соблюдать предъявляемые к ним требования, а центральному банку помогает составить суждение об эффективности своей политики наблюдения. Прозрачность достигается, как правило, путем подготовки общедоступного документа, в котором четко объясняется политика наблюдения центрального банка.

*Принцип следования международным стандартам.* Принцип направлен на принятие центральным банком международно признанных стандартов, касающихся эффективности и бесперебойности платежных систем. Поскольку данные стандарты являются общей позицией, основанной на коллективном опыте многих центральных банков, их использование повышает результативность наблюдения центрального банка и облегчает сотрудничество с различными государственными органами и другими центральными банками при проведении совместного наблюдения.

*Принцип применения единых стандартов для сопоставимых платежных систем.* Принцип характеризует важность применения центральными банками стандартов наблюдения и требований к надежности и эффективности для сопоставимых платежных систем (например, стандарты и требования должны быть одинаковыми для различных карточных систем, предоставляющих одну и ту же платежную услугу). Также центральные банки должны выработать одинаковые критерии определения сопоставимости (например, по видам инструментов, используемых системой, по категориям участников, по присущим системам рискам).

*Принцип действенных полномочий и возможностей.* Согласно данному принципу центральные банки должны обладать по-настоящему действенными полномочиями для эффективного исполнения своих обязанностей по наблюдению, стремиться к тому, чтобы их полномочия позволяли получать всю необходимую информацию о деятельности платежных систем, инициировать изменения в платежных системах: от воздействия убеждением до более жестких, установленных законом способов. Данный принцип также говорит о необходимости обеспечения деятельности по наблюдению достаточными ресурсами, включая организационную структуру и квалифицированный персонал, о возможности использования знаний и практического опыта, накопленных различными структурными подразделениями внутри центрального банка (например, опыт структуры банковского надзора).

*Принцип сотрудничества с другими государственными органами и центральными банками.* Для осуществления наблюдения за некоторыми платежными системами требуется эффективное сотрудничество между центральным банком и другими государственными органами внутри страны, а также между центральными банками и другими официальными органами различных стран. Для центральных банков следование данному принципу означает выработку такого механизма совместного наблюдения, при котором полномочия внутри одного, а также между различными органами государственного регулирования (например, между структурой банковского надзора и структурой наблюдения за платежными системами центрального банка, между центральным банком и другими органами государственного регулирования финансовых рынков) могли бы исполняться более эффективно за счет взаимного содействия, избегая несогласованных действий, дублирования мер и не создавая неудобств для наблюдаемых систем. Если наблюдение за платежной системой относится к компетенции более чем одного центрального банка, необходимо определить рамки международного сотрудничества в данной области.

Кроме того, применяются принципы международного совместного наблюдения, включающие:

*Принцип уведомления.* Следуя данному принципу, каждый центральный банк, которому стало известно о деятельности или планируемой деятельности платежной системы на территории нескольких государств, должен проинформировать об этом центральные банки этих государств, поскольку они могут быть заинтересованы в надлежащем построении этой системы. Данный принцип целесообразно применять ко всем таким системам, независимо от их значимости в странах осуществления деятельности.

*Принцип главной ответственности.* Согласно данному принципу главную ответственность по наблюдению за платежными системами, осуществляющими деятельность на территории нескольких государств, целесообразно возлагать на центральный банк по местонахождению системы (там, где система зарегистрирована, где находится ее руководство). Однако может быть достигнута договоренность о том, что главную ответственность несет иной центральный банк, если система имеет большую значимость в другом государстве.



*Принцип оценки системы в целом.* Принцип призывает центральный банк, который несет главную ответственность по наблюдению, регулярно оценивать платежную систему в целом, консультируясь при этом с другими государственными органами и центральными банками, и информировать их о значимых изменениях в системе. Всесторонняя оценка системы должна строиться на основе согласованной политики стандартов, учитывать интересы и проблемы наблюдающих сторон и при необходимости использовать их знания и практический опыт. Центральный банк, несущий главную ответственность по наблюдению, должен взять на себя:

- организацию результативного, эффективного и четкого процесса сотрудничества и обмена информацией, необходимой для исполнения обязанностей всеми сторонами наблюдения;
- достижение договоренности о стандартах, которые должны применяться при выполнении оценки, о согласованности всех сторон по вопросам управления рисками в системе и взаимодействия с системой при обычных и чрезвычайных ситуациях;
- использование своего влияния и полномочий для инициирования необходимых изменений в системе.

Принцип призывает соответствующим образом защищать конфиденциальную информацию, полученную от системы, и при необходимости обеспечивать обмен этой информацией с другими участниками совместного наблюдения, четко обозначая возможные ограничения на обмен информацией.

*Принцип совместной ответственности при оценке расчетных механизмов.* Принцип нацеливает на рассмотрение процедур проведения расчета в платежной системе и процедур, используемых при сбоях в проведении расчета, совместно центральным банком, несущим главную ответственность по наблюдению, и центральным банком — эмитентом валюты расчетов в платежной системе. Центральные банки должны выработать общее определение соответствия предусмотренных в системе процедур. Поскольку центральный банк — эмитент знает внутренний рынок и связан с ним, он должен быть заинтересован в его стабильности, поэтому его точка зрения особенно важна при оценке расчетных механизмов системы.

*Принцип препятствования использованию платежных систем, управляемых ненадлежащим образом.* Принцип заключается в том, что центральные банки должны совместно, а в ряде случаев самостоятельно препятствовать использованию платежной системы или предоставлению услуг этой системе, если они оценивают ее деятельность как ненадлежащую.

КПРС БМР дает определение наблюдения, в котором отражены виды деятельности центрального банка, осуществляемые в рамках наблюдения за платежными системами.

## **Вставка 2**

**Наблюдение за платежными и расчетными системами** — это функция центрального банка, в рамках которой цели надежности и эффективности достигаются путем мониторинга существующих и планируемых систем, оценки их соответствия этим целям и, если необходимо, инициирования изменений [1].

В рамках *мониторинга* обеспечивается сбор необходимой информации о системе. Для получения такой информации могут быть использованы разнообразные источники: от различного вида отчетности и документации до материалов средств массовой информации.

Информация, полученная центральным банком посредством мониторинга, используется для проведения двух видов *оценки* в процессе наблюдения.

На общем уровне она используется для понимания всего комплекса платежных и расчетных механизмов в экономике, формулировки соответствующей политики наблюдения, включая стандарты, а также исходя из оценки возникающих вопросов риска и эффективности, определения того, какие системы относятся к сфере наблюдения в рамках такой политики. Это общее исследование и анализ платежных и расчетных систем обычно используются не только в целях наблюдения как такового, но также в связи с другими аспектами деятельности центрального банка по обеспечению денежной и финансовой стабильности.

Что касается отдельных систем, относящихся к сфере наблюдения, информация, полученная посредством мониторинга, используется для оценки их соответствия применяемым требованиям и стандартам. При этом центральные банки проводят сравнительный анализ самостоятельной оценки, сделанной системой, что помогает определить, насколько ответственно относится система к соблюдению стандартов, и внешней оценки, сделанной самим центральным банком, что позволяет центральному банку сформировать собственную оценку данной системы, исходя из всей имеющейся у него информации.

Собрав информацию о структуре конкретной системы и управлении ею (мониторинг) и использовав эту информацию для анализа системы в свете установленных требований и стандартов политики (оценка), централь-

ные банки в некоторых случаях приходят к выводу, что система обладает достаточной надежностью и эффективностью. Однако в иных случаях они могут прийти к выводу, что требования и стандарты политики не соблюдаются, и тогда они могут принять решение о необходимости *инициировать изменения*. Имеющиеся у центральных банков способы инициирования изменений могут быть самыми разными — от воздействия убеждением, иногда подкрепленного добровольными соглашениями и открытыми заявлениями, до установленных законом полномочий по исполнению решений, принятых в порядке наблюдения.

### 1.3. Международные стандарты и методология оценки платежных систем на соответствие международным стандартам

Одним из ключевых видов деятельности по наблюдению за платежными системами является деятельность по оценке платежных систем на соответствие установленным стандартам. Такая оценка позволяет составить представление как об уровне управления рисками в платежных системах, так и о других аспектах их деятельности. Использование стандартов также чрезвычайно важно для четкого понимания наблюдаемыми организациями правил оценки систем и способов проведения их реформирования для достижения большей эффективности и безопасности.

Применяемые центральными банками стандарты обычно основаны на следующих международных стандартах, разработанных КПРС БМР или с его участием: Ключевых принципах для системно значимых платежных систем [5], Рекомендациях для систем расчета по ценным бумагам [6], Рекомендациях для центральных контрагентов [7].

Международные стандарты для платежных систем и систем расчета по ценным бумагам являются обобщением опыта и лучшей мировой практики и служат прежде всего ориентиром операторам систем для их развития. Вместе с тем стандарты лежат в основе деятельности центральных банков, других государственных органов для проведения оценки систем и разработки планов действий по их выполнению. Стандарты также предназначены непосредственно самим операторам систем для формирования самооценки. В этих целях рядом международных финансовых институтов разработаны документы, определяющие методологию оценки.

**Ключевые принципы для системно значимых платежных систем.** Ключевые принципы разработаны КПРС БМР и основаны на предыдущих работах КПРС и в наибольшей степени на докладе Комитета по схемам межбанковского неттинга центральных банков стран Группы десяти, более известном как “Доклад Ламфалусси” [9]. В этом докладе устанавливаются минимальные стандарты для международных и мультивалютных схем неттинга, а также принципы совместного наблюдения за ними со стороны центральных банков. Стандарты Ламфалусси получили широкое применение не только в той области, для которой были разработаны, но и в платежных, клиринговых и расчетных системах других типов. Ключевые принципы расширяют Стандарты Ламфалусси, добавляя ряд новых принципов, применяемых к системно значимым платежным системам всех типов.

Системно значимые платежные системы являются важным компонентом поддержки эффективности финансовой системы. Представляя собой механизмы, при помощи которых осуществляется денежный перевод средств между банками, системно значимые платежные системы одновременно являются потенциально крупнейшими каналами передачи рисков, которые могут в них возникнуть, в связи с чем такие системы должны всегда стремиться к обеспечению высокого уровня безопасности.

#### Вставка 3

**Платежная система является системно значимой**, когда, при ее недостаточной защищенности от риска, возникающее внутри системы нарушение может вызвать дальнейшие нарушения у участников либо привести к системным нарушениям в финансовой сфере в целом [5]<sup>1</sup>.

Ключевые принципы предназначены для использования в качестве универсального руководства в целях содействия более безопасному и эффективному функционированию системно значимых платежных систем во всем мире.

Ключевые принципы носят достаточно общий характер, что позволяет их использовать в различных странах в течение длительного времени. Они не являются руководством по созданию и функционированию какой-либо

<sup>1</sup> См. также вставку 11 пункта 2.2.1 “Организация наблюдения в национальной платежной системе” главы 2 “Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации”.

конкретной системы, а содержат ключевые характеристики, которым должны соответствовать все системно значимые платежные системы. Они широко применяются для анализа платежных систем, наблюдения за ними и их реформирования.

Ключевые принципы применяются в отношении системно значимых платежных систем вне зависимости от видов инструментов, используемых в системах, вида расчета и технологий обработки информации. Ключевые принципы могут также применяться для характеристики систем, не имеющих системной значимости. Такие системы могут соблюдать все или часть принципов. Ключевые принципы также применимы к трансграничным и мультивалютным платежным системам.

Ключевые принципы включают в себя десять принципов, содержащих требования к наличию правовой базы, определяющей деятельность платежной системы, уровню управления рисками в системе, процедурам и видам расчета в системе, степени безопасности и надежности системы, прозрачности и доступности системы, процедурам управления системой.

В соответствии с рекомендациями КПРС БМР системно значимые платежные системы должны соблюдать все десять Ключевых принципов, причем по двум из них, касающимся используемых в системе процедур и видов расчета, платежные системы должны стремиться к превышению заложенных в них минимальных требований.

Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк (ВБ) в рамках Программы оценки финансового сектора в 2001 году разработали “Руководство для оценки выполнения Ключевых принципов для системно значимых платежных систем, структура и объем оценочного отчета” [11]. Документ предназначен для использования лицами, проводящими оценку платежных систем в составе миссий МВФ и ВБ.

Указанное Руководство предназначено для применения к отдельным платежным системам, включает методику анализа и оценки деятельности центрального банка как оператора собственной системно значимой платежной системы, а также деятельности в качестве органа наблюдения в отношении систем, находящихся в собственности и управляемых негосударственными организациями.

Системная значимость платежных систем устанавливается регулирующими органами (центральными банками) исходя из определенных критериев. Обычно система признается системно значимой, если выполняется по крайней мере одно из следующих условий:

- это единственная платежная система в стране или основная система по совокупной стоимости платежей;
- она обрабатывает в основном платежи с высокой индивидуальной стоимостью;
- она используется для расчетов по сделкам на финансовом рынке или для расчетов других платежных систем.

Существуют также и другие дополнительные критерии системной значимости.

На практике граница между платежными системами, которые являются и не являются системно значимыми, не всегда может быть проведена абсолютно четко. Кроме того, должно быть принято решение, оценивать ли таким же образом розничные платежные системы, поскольку эти системы в некоторых странах балансируют на грани системной значимости. Это особенно вероятно, если розничная система широко используется и пользователи не имеют альтернативных способов перечисления платежей.

Основной *целью оценки* должно быть определение природы и масштаба возможных проблем в отношении “узких мест” платежной системы и степени выполнения Ключевых принципов. При этом оценка не должна фокусироваться исключительно на недостатках, но также должна выделять соответствующие сильные стороны. Оценка должна давать возможность рекомендовать меры и приоритеты для требуемых улучшений, чтобы добиться соответствия Ключевым принципам. Также оценка должна уделять внимание ответственности центрального банка при наблюдении за системно значимой платежной системой и в случае выявления недостатков определять соответствующие корректирующие меры.

*Оценка экспертами* заключается в том, что выполняется лицами, имеющими большой опыт в области функционирования платежных систем. Процесс оценки требует интегральной оценки огромного числа составляющих платежных систем, осуществить которую может только квалифицированное оценивающее лицо с практическим опытом.

*Сотрудничество* и взаимодействие оператора платежной системы и государственных органов, в основном центрального банка в связи с его ролью и ответственностью как органа наблюдения за платежными системами и как оператора своей собственной платежной системы, — это фактор, без реализации которого подробная оценка не может быть выполнена.

*Доступ к информации* и возможность осуществлять контакты с уполномоченными лицами являются необходимыми условиями в деятельности оценивающих лиц при проведении оценки.

Каждый Ключевой принцип должен оцениваться с использованием оценочных критериев на качественной основе по пятибалльной шкале оценки:

- “выполняется”, если выполняются все оценочные критерии и платежная система функционирует без каких-либо значительных недостатков;
- “в основном выполняется”, если обнаружены только небольшие недостатки, которые не дают оснований для беспокойства, и если корректирующие мероприятия для достижения полного выполнения ключевых принципов запланированы и реально выполнимы в предписанный период времени;
- “частично выполняется”, если выявленные недостатки достаточны, чтобы сомневаться в возможности достижения его выполнения в предписанные временные периоды;
- “не выполняется”, если обнаружены серьезные недостатки применения оценочных критериев;
- “не применяется”, если оценочные критерии неприменимы в данных структурных, юридических или институциональных условиях.

Помимо оценки центральным банком выполнения системно значимыми платежными системами Ключевых принципов, должна также проводиться оценка деятельности самого центрального банка по выполнению им обязанностей по применению Ключевых принципов. Данная оценка проводится независимым оценщиком (международным финансовым институтом, например, миссией МВФ) и заключается в оценке степени выполнения центральным банком каждой из своих четырех обязанностей.

#### **Вставка 4**

##### **Обязанности центрального банка по применению Ключевых принципов [5]**

- А. Центральный банк должен четко определить свои цели в области платежной системы и обнародовать свою роль и политику в отношении системно значимых платежных систем.
- Б. Центральный банк должен обеспечивать соблюдение Ключевых принципов системами, оператором которых он является.
- В. Центральный банк должен осуществлять наблюдение за соблюдением Ключевых принципов системами, оператором которых он не является, и иметь возможность осуществлять это наблюдение.
- Г. Центральный банк должен сотрудничать с другими центральными банками и с любыми другими национальными или иностранными государственными органами в применении Ключевых принципов для обеспечения безопасности и эффективности платежной системы.

Оценщик проводит качественную оценку степени выполнения обязанностей центрального банка, используя схему, аналогичную оценке системно значимых платежных систем на соответствие Ключевым принципам.

Документальной формой результатов проведенной оценки является оценочный отчет, который должен давать обзор платежной системы в стране в целом. В отношении отдельных платежных систем должны быть даны оценки о возможности их отнесения к категории системно значимых платежных систем.

Отчет по результатам оценки должен давать обзор платежной системы путем определения основных областей, вызывающих беспокойство, которые влияют на стабильность финансового сектора, являются основным источником неэффективности и рисков в платежной системе. Отчет должен кратко описать инструменты, включая методологию и другие применяющиеся стандарты, использованные при проведении оценки, отметить изменения, внесенные в методологию, а также использование собственных методологий оценок и их объем.

Оценочные критерии должны в основном выполняться системой при отсутствии в деятельности системы каких-либо значительных недостатков. Ввиду специфических условий в отдельных странах оценочные критерии не всегда могут быть достаточными для определения степени выполнения определенных стандартов, и, следовательно, должны приниматься во внимание дополнительные элементы. Для оценки системно значимых платежных систем на соответствие Ключевым принципам в разрезе каждого принципа используются дополнительные оценочные критерии, соответствующие конкретному принципу.

Определение ответственности центрального банка по применению стандартов заключается в формировании понимания проектировщиками, операторами платежных систем частного сектора, участниками и пользователями всех систем, а также всеми другими заинтересованными сторонами роли центрального банка, его ответственности и целей, относящихся к платежным системам. Они также должны понимать, как центральный банк намерен достигать этих целей.

**Рекомендации для систем расчета по ценным бумагам.** Рекомендации разработаны Целевой группой по системам расчета по ценным бумагам, сформированной КПРС БМР и Международной организацией комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ), в которую вошли представители центральных банков и органов регулирования ценных бумаг из 18 стран. В работе указанной группы принимали участие представители из 30 стран, а также Международного валютного фонда и Всемирного банка.

Системы расчета по ценным бумагам являются ключевым компонентом инфраструктуры глобальных финансовых рынков. Нестабильная работа систем расчета по ценным бумагам может вызвать системные сбои на финансовых рынках и в других платежных и расчетных системах. Безопасные и надежные системы расчета по ценным бумагам важны не только для стабильности обслуживаемых ими рынков, но и для платежных систем, которые могут использовать ценные бумаги в соответствующих системах расчета в качестве залогового обеспечения для денежных расчетов.

#### Вставка 5

**Система расчета по ценным бумагам** — система, включающая полный набор институциональных механизмов для подтверждения, клиринга, расчета по операциям с ценными бумагами и ответственного хранения ценных бумаг [6].

Рекомендации для систем расчета по ценным бумагам предназначены для принятия мер по укреплению безопасности и повышению эффективности систем расчета, а также снижению системного риска.

Рекомендации применяются в отношении систем, осуществляющих операции с любыми видами ценных бумаг, выпущенных эмитентами, находящимися в различных государствах, и по которым осуществляется торговля как на внутреннем, так и на международном рынке.

В процесс расчета по ценным бумагам вовлечены различные учреждения, такие как центральные депозитарии ценных бумаг, осуществляющие хранение и перемещение ценных бумаг с передачей права собственности на них, фондовые биржи, обеспечивающие заключение сделок и проводящие торги, центральные контрагенты, являющиеся стороной по сделке для каждого продавца и каждого покупателя, кастодианы и субкастодианы, обеспечивающие покупателям и продавцам возможность хранить свои ценные бумаги и давать соответствующие поручения на их перевод.

Поскольку институциональная структура систем расчета в разных странах существенно различается, рекомендации сосредоточиваются на функциях организаций, вовлеченных в процесс расчета по ценным бумагам. Некоторые рекомендации предназначены для центральных депозитариев ценных бумаг, другие — для бирж, центральных контрагентов, расчетных банков и кастодианов.

В рекомендациях определены минимальные стандарты, которым должны соответствовать системы расчета по ценным бумагам, касающиеся наличия правовой основы деятельности системы, управления рисками, механизмов надлежащего управления, открытости, эффективности и прозрачности.

В соответствии с рекомендациями КПРС системы должны стремиться к превышению данных минимальных стандартов.

В целях определения степени выполнения Рекомендаций для систем расчета по ценным бумагам группой КПРС — МОКЦБ разработана Методика оценки выполнения рекомендаций для систем расчета по ценным бумагам [12].

Методика предназначена для использования национальными органами регулирования и надзора на рынке ценных бумаг, центральными банками, осуществляющими деятельность по регулированию и наблюдению за системами расчета по ценным бумагам, при проведении оценок или анализа самооценок, выполненных самими системами. Кроме того, она призвана служить руководством для международных финансовых институтов, таких как Международный валютный фонд и Всемирный банк, осуществляющих оценки в рамках Программы оценки финансового сектора. Кроме того, данная методика может оказаться полезной и для частных участников рынка, осуществляющих собственные оценки безопасности и надежности систем расчета по ценным бумагам на основе соблюдения ими рекомендаций.

В основу формирования оценки положен тот же подход, что и в методике оценки платежных систем на соответствие Ключевым принципам: по каждой рекомендации для систем расчета по ценным бумагам установлены оценочные критерии, в соответствии с которыми устанавливается степень реализации каждой рекомендации путем присвоения одной из пяти категорий оценки: “выполняется”, “в основном выполняется”, “частично выполняется”, “не выполняется” или “не применяется”. Методика оценки содержит также руководство о том, как определять степень выполнения каждой конкретной рекомендации.

По результатам проведенной оценки должен быть сформирован оценочный отчет. Оценочный отчет должен начинаться с точного определения оцениваемых ценных бумаг. Затем должно быть приведено описание архитектуры системы расчета по этим ценным бумагам (и дериватам) с указанием организаций, выполняющих в системе основные функции. Описание должно содержать информацию, достаточную для четкого понимания масштабов и содержания операций системы, включая данные о стоимости ценных бумаг, находящихся в системе, а также средней и пиковой стоимости ценных бумаг, по которым проводятся расчеты в системе.

В отчете целесообразно описать процесс проведения оценки с указанием основных используемых источников информации. Затем в отчете должны быть изложены рекомендации по итогам проведенной оценки. Отчет об оценке должен завершаться перечислением мер, необходимых для достижения полного соблюдения рекомендаций, с указанием конкретных мер, которые нужно принять, и сторон, располагающих наибольшими возможностями для их принятия.

До начала оценки регулирующие и надзорные органы рынка ценных бумаг, центральные банки и другие органы, участвующие в оценке, должны совместно определить перечень систем расчета по ценным бумагам, которых касается оценка, и организаций, выполняющих в системах основные функции. В случае наличия трансграничных связей, возникающих при функционировании систем расчета по ценным бумагам, необходимо рассмотреть возможность установления контактов с иностранными надзорными органами в целях получения необходимой информации, учитывая потребность в сокращении дополнительных издержек для организаций, являющихся предметом оценки.

При определении объекта оценки целесообразно руководствоваться следующими характеристиками систем расчета по ценным бумагам: система расчета обрабатывает сделки на самую высокую среднедневную стоимость; имеется информация о наличии существенных недостатков в деятельности сравнительно небольших систем расчета (например, неспособность обеспечить поставку против платежа (ППП) или длительный расчетный цикл); система расчета используется в целях реализации денежно-кредитной политики. При наличии в стране нескольких систем расчета по ценным бумагам не требуется оценивать системы расчета с небольшим относительно общих показателей данной страны объемом и незначительной стоимостью сделок.

**Рекомендации для центральных контрагентов.** Рекомендации разработаны КПРС БМР и МОКЦБ. Рекомендации разрабатывались с учетом замечаний, полученных от центральных банков и органов регулирования ценных бумаг, а также операторов и участников деятельности центральных контрагентов.

Центральные контрагенты участвуют в работе большого числа бирж ценных бумаг и предоставляют свои услуги внебиржевым рынкам, включая рынки ценных бумаг.

#### Вставка 6

**Центральные контрагенты** — организации, являющиеся промежуточным звеном между сторонами в финансовых операциях, совершаемых на одном или нескольких рынках. Центральный контрагент выступает в качестве покупателя по отношению к продавцу и в качестве продавца по отношению к покупателю. Центральный контрагент является контрагентом в каждой из сделок [7].

Хорошо организованный центральный контрагент, располагающий надлежащими средствами управления рисками, снижает уровень рисков, с которыми сталкиваются участники систем расчета по ценным бумагам, и тем самым вносит свой вклад в обеспечение финансовой устойчивости. Центральный контрагент может существенно снизить уровень рисков участников рынка, но вместе с тем он концентрирует риски в своей деятельности, в связи с чем на центральном контрагенте лежит обязанность по управлению ими.

В условиях все возрастающей роли центрального контрагента в системах расчета по ценным бумагам его невозможность управлять рисками может дестабилизировать финансовые рынки, платежные системы и системы расчета по ценным бумагам. Одним из важнейших инструментов повышения надежности функционирования центральных контрагентов являются рекомендации по управлению рисками центральных контрагентов — Рекомендации для центральных контрагентов.

Рекомендации для центральных контрагентов представляют собой детально разработанные требования, охватывающие все аспекты осуществляемого центральными контрагентами управления рисками. Рекомендации предназначены для анализа и оценки рисков, возникающих у центральных контрагентов, а также оценки надежности и эффективности их деятельности. Рекомендации также могут применяться к другим институциональным структурам, которые осуществляют функции, схожие с функциями центральных контрагентов, — гарантийным фондам и участникам клиринговых палат.

## 1.4. Законодательное регулирование платежных систем и роль центрального банка как органа регулирования и наблюдения

Международный опыт показывает, что регулирование в сфере национальной платежной системы является, как правило, задачей органов государственной власти и нацелено на обеспечение бесперебойной работы финансовой системы.

Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов разработано Общее руководство по развитию национальной платежной системы [2], где раскрыты руководящие принципы развития, один из которых сформулирован в контексте правового регулирования платежной системы — “обеспечивать правовую определенность: разработать прозрачную, комплексную и устойчивую правовую базу для национальной платежной системы”.

Правовая база национальной платежной системы представляет собой совокупность правовых норм, определяющих права и обязанности сторон в системе. Она может быть установлена законом или иными имеющими силу закона актами, общим правом, административным правом, договорами (включая правила системы) или международными договорами и нормативными актами. Правовая база затрагивает также процедуры перевода денежных средств и разрешения споров в отношении инструментов, услуг, организационного взаимодействия и процедур управления для перевода и окончательного расчета по обязательствам.

Правовая база содержит законы общего применения, оказывающие воздействие на платежную систему, а также специальные законы о платежной системе. Кроме того, она включает законодательные и судебные механизмы по принятию, толкованию этих законов, вынесению по ним судебных решений и их принудительному исполнению.

Общая правовая база для национальной платежной системы включает:

- законы общего применения, затрагивающие платежную систему, которые создают обладающие законной силой права и обязанности при осуществлении и получении платежей;
- банковское и финансовое право, определяющее права и обязанности финансовых учреждений по принятию депозитов, предоставлению кредитов, предоставлению и получению обеспечения, а также владению ценными бумагами и осуществлению сделок с ними;
- законодательство о банкротстве, определяющее права и обязанности кредиторов неплатежеспособной организации;
- законодательство об использовании кредита и обеспечения, включающее условия кредитования (процентные ставки, сроки, права в случае неисполнения обязательств), права должника, а также создание, реализацию и приоритетность удовлетворения прав за счет обеспечения;
- законодательство об электронных документах и цифровых подписях.

Специальное законодательство по платежным системам может включать законы, раскрывающие:

- порядок формирования и функционирования клиринговых и расчетных механизмов, создания и функционирования провайдеров платежных услуг и услуг платежной инфраструктуры, доступа к инфраструктуре систем и участия в них, формирования цен на платежные услуги и услуги платежной инфраструктуры, правила эмиссии и погашения электронных денег, механизмы защиты центральных контрагентов от риска;
- порядок определения размера платежных обязательств, их исполнения (прекращения), включающий неттинг, новацию, окончательность платежа и расчета;
- роль, ответственность и полномочия центрального банка в национальной платежной системе;
- порядок применения платежных инструментов, включая валютные законы, законы о векселях и чеках, законы об электронных платежах, нормативные положения, запрещающие использование ненадлежащих платежных инструментов и услуг, а также правила, определяющие стандарты платежных инструментов (размер, конфигурацию, кодирование);
- процедуры, применяемые в случае неисполнения обязательств, при разрешении споров в сфере платежей, устанавливающие приоритетность удовлетворения платежных требований по расчету, гарантии расчета и соглашения о распределении убытков, приоритетные права на обеспечение по расчетному кредиту, законы о доказательствах в отношении электронных платежей и механизмы разрешения споров;
- порядок предоставления услуг платежной инфраструктуры для ценных бумаг, касающийся “дематериализации” и иммобилизации ценных бумаг, хранения и перевода бездокументарных ценных бумаг, использования механизма поставки против платежа, установления окончательности перевода и расчета.

Одними из наиболее важных в законодательстве по платежным системам являются законы, связанные с определением размера платежных обязательств и их прекращением, включающие неттинг и окончательность платежа и расчета. Поэтому при регулировании деятельности различных организаций на рынке платежных услуг, а также деятельности платежных и расчетных систем одной из основных задач является установление на уровне законодательства страны, а также в нормативных документах регулятора определенности в отношении клиринга и расчетов. В правовых документах и типовых законах о клиринге и расчете должны четко устанавливаться: момент времени, с которого платежное распоряжение вступает в силу, момент времени, после которого платежное распоряжение не может быть отозвано участником или иным лицом, порядок действий в случае невозможности проведения расчетов.

Для надлежащего функционирования национальных платежных систем государства на законодательном уровне определяют уполномоченные органы, регулирующие деятельность организаций в национальных платежных системах, предоставляющих платежные услуги, услуги платежной инфраструктуры, а также занимающиеся вопросами организации и функционирования платежных систем.

#### Вставка 7

**К платежным услугам относят** услуги по переводу денежных средств, предоставляемые плательщикам и получателям денежных средств организациями, являющимися провайдерами платежных услуг. Ими могут быть как кредитные организации, так и некредитные организации: почтовые учреждения, учреждения в сфере электронных денег, иные платежные учреждения. Платежные услуги могут предоставляться также центральными банками.

**К услугам платежной инфраструктуры** относят операционные, клиринговые и расчетные услуги, обеспечивающие перевод денежных средств в платежных системах. Услуги платежной инфраструктуры могут предоставляться как кредитными организациями и центральными банками, так и другими организациями.

Уполномоченными органами регулирования, как правило, являются органы государственной власти, включая центральные банки, либо другие органы, специально на это уполномоченные национальным законодательством или органами государственной власти. Уполномоченные органы должны соответствовать определенным критериям: быть независимыми от регулируемых субъектов экономики, быть заинтересованными в том, чтобы избежать конфликта интересов, быть наделенными всеми полномочиями, необходимыми для выполнения своих обязанностей. При наличии в государстве нескольких уполномоченных органов устанавливается их тесное взаимодействие.

На регуляторов, как правило, возлагаются функции по обеспечению надзорной деятельности. Опираясь на основополагающие нормы законов в сфере национальной платежной системы, регуляторы разрабатывают подзаконные акты, в которых раскрывают в необходимой детализации требования к деятельности организаций в национальной платежной системе.

#### Вставка 8

**Надзор за финансовыми учреждениями** — оценка финансовых учреждений и применение к ним мер воздействия в целях соблюдения ими законов, инструкций и иных правовых актов, направленных на обеспечение безопасного и устойчивого функционирования, а также наличия достаточного капитала и резервов для покрытия возникающих в связи с их деятельностью рисков [5].

**Пруденциальный надзор** за отдельными финансовыми учреждениями обычно четко регулируется законом. Его задачей является содействие надежному функционированию этих учреждений. В число поднадзорных учреждений входят участники системно значимых платежных систем [5].

Контроль регулятора за соблюдением требований к деятельности организаций, как кредитных, так и не являющихся ими, и платежных систем должен быть соразмерным, адекватным и адаптированным к рискам, которым они подвержены. Для осуществления надзора регуляторы наделяются полномочиями требовать от субъектов надзора предоставления всей информации, необходимой для мониторинга их деятельности, проводить выездные инспекции, применять меры надзорного реагирования в соответствии с требованием действующего законодательства; и при необходимости приостанавливать действие или отзывывать разрешение на проведение профессиональной деятельности [4].



Регуляторы должны иметь возможность применять санкции в отношении поднадзорных организаций или лиц, реально контролируемых их деятельностью, в случае нарушения ими законов, норм и административных положений в области надзора или оказания платежных услуг и принимать меры по устранению обнаруженных нарушений и устранению их причины.

Надзорные органы должны быть наделены правом принимать меры, направленные на обеспечение стабильного финансового положения поднадзорных организаций, в том числе посредством установления предельного размера достаточности капитала.

В отличие от надзора за организациями, функционирующими в национальных платежных системах, контроля за обязательным соблюдением требований, предъявляемых к их деятельности и деятельности платежных систем, наблюдение за платежными системами в большей степени нацелено на развитие систем, имеющих приоритетное, системное значение в стране, и преследует цель обеспечить сочетание надежности и эффективности.

Функция наблюдения за платежными системами, как показывает международная практика, повсеместно реализуется центральными банками. Во многих странах роль центрального банка в наблюдении за платежными системами считается составной частью его деятельности по обеспечению финансовой стабильности государства. Другие официальные органы, такие как органы банковского надзора и органы, регулирующие обращение ценных бумаг, могут нести установленные законом или иные обязанности по некоторым аспектам деятельности платежных и расчетных систем. В этом случае центральные банки заявляют о сотрудничестве с ними и осуществляют его, чтобы исключить потенциальное дублирование мер, применяемых разными органами. При этом каждый официальный орган выполняет четко определенные обязанности и применяет конкретные инструменты для исполнения своих обязанностей.

В настоящее время в мире отсутствует единая практика отражения в законодательстве вопросов, относящихся к наблюдению за платежными системами. Однако признано, что соответствующие полномочия центрального банка будут весьма ограниченными, если они определены в законодательстве лишь косвенным образом. Там, где полномочия органа наблюдения, цели, принципы, сфера, приоритеты и виды деятельности по наблюдению установлены законом, эффективность наблюдения становится существенно выше.

Сопоставление правовой основы наблюдения за платежными системами в разных странах свидетельствует о различиях применяемых правовых норм. В одних странах нормативно-правовая база основана на законах общего применения, затрагивающих платежные системы, в других — на специальном законодательстве по платежным системам. В одних случаях наблюдение за платежными системами строится вокруг закона о центральном банке, в других — только на подзаконных актах (инструкциях, правилах, порядках).

Многие центральные банки располагают правовыми полномочиями в отношении платежных и расчетных систем. Законы о центральном банке страны или другие национальные законы часто содержат общее положение о том, что центральный банк должен содействовать бесперебойному функционированию платежной системы.

В отношении платежных систем не прослеживается единообразия нормативно-правовой базы: в странах с развитой и странах с развивающейся экономикой правовая база может существенно отличаться как по содержанию, так и по объему.

Например, в основе функционирования общеевропейских платежных систем лежит документ «Ключевые принципы для системно значимых платежных систем»<sup>2</sup>. Постановления, директивы и законы Европейского союза, регламентирующие работу платежных систем, направлены на формирование единой системы правовых отношений в зоне Европейского союза и выполнение принципов организации расчетов и платежей, изложенных в документах Банка международных расчетов.

Страны, вступающие в Европейский союз [8], придерживаются во многом схожих подходов к формированию нормативно-правовой базы для функционирования и регулирования национальных платежных систем. Практически во всех странах приняты законы о платежных системах и электронных платежных инструментах. При этом национальная правовая база дополняется общеевропейской нормативной базой.

На сегодняшний день лучшая международная практика в области наблюдения за платежными системами определена в документах Банка международных расчетов [1]. В материалах КПРС БМР отмечается важность определения государственной политики наблюдения, обычно формируемой центральным банком в виде официального публичного документа (вне зависимости от того, прямо или косвенно он определен законодательством как орган наблюдения). Разработанная КПРС БМР методология наблюдения базируется на рекомендациях для системно значимых платежных систем, систем расчета по ценным бумагам и для центральных контрагентов [5, 6, 7], признанных в качестве международных стандартов<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Пункт 1.3 «Международные стандарты и методология оценки платежных систем на соответствие международным стандартам» главы 1 «Международный опыт наблюдения за платежными системами».

<sup>3</sup> См. там же.

Политикой наблюдения детализируются цели и задачи наблюдения. Применительно к системам для крупных сумм обычно большее значение придается аспекту бесперебойности их функционирования, в то время как для систем розничных платежей акцент делается на аспекте эффективности.

Определяя сферу наблюдения, политика раскрывает подходы (критерии) центрального банка к определению значимых для экономики платежных систем из числа систем для крупных сумм, систем розничных платежей, систем расчета по ценным бумагам и иностранной валюте. К сфере наблюдения могут быть отнесены: крупные банки, имеющие развитую сеть корреспондентских отношений или выполняющие функции крупных депозитариев ценных бумаг, организации, предоставляющие различного рода услуги по передаче финансовых сообщений, обработке (процессингу) платежной информации и т.п. В сферу наблюдения могут быть включены платежные инструменты, поскольку они являются существенным элементом платежных систем.

Практика осуществления наблюдения показывает многообразие форм, в которых она реализуется от страны к стране. Это многообразие обусловлено как различиями в полномочиях центральных банков в отношении платежных и расчетных систем, так и многочисленностью и разнообразием систем, действующих на территории соответствующего государства.

Основными видами деятельности центрального банка по наблюдению принято считать согласно методологии КПРС БМР мониторинг, оценку и инициирование изменений, которые детализируются в политике исходя из полномочий центрального банка и его видения текущих и перспективных задач развития национальной платежной системы.

Более подробная информация по вопросам правового регулирования наблюдения за платежными системами в различных странах содержится в том числе в следующих публикациях: [16, 17, 18, 19, 20, 21].

## ГЛАВА 2. РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ И НАБЛЮДЕНИЕ ЗА НИМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1. Актуальные задачи законодательного регулирования платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации

В условиях модернизации банковского сектора, финансовых рынков Российской Федерации и перспективы формирования в России международного финансового центра, развития современных информационно-коммуникационных технологий, появления новых участников рынка платежных услуг и организаций, предоставляющих услуги платежной инфраструктуры, особенно важное значение приобретает развитие национальной платежной системы, которое представляется невозможным без современного, комплексного и сбалансированного правового регулирования.

Действующее законодательство Российской Федерации не формирует системной правовой базы, регламентирующей правоотношения в сфере национальной платежной системы. Предметом правового регулирования Гражданского кодекса Российской Федерации является сфера отношений между банками и клиентами в рамках применяемых форм безналичных расчетов. К отношениям, возникающим при организации и функционировании платежных систем, использовании платежной инфраструктуры, указанные положения применимы в ограниченной степени.

Предметом правового регулирования отдельных федеральных законов, регулирующих отношения в сфере национальной платежной системы (“О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, “О банках и банковской деятельности”, “О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами”), являются частные вопросы отношений, такие как полномочия Банка России по регулированию расчетов, правовое положение кредитных организаций, платежных агентов, но при этом ни один из действующих законодательных актов не дает представления о структуре национальной платежной системы в целом, ее субъектах (операторах), требованиях к деятельности отдельных операторов, к организации и функционированию платежных систем, использованию платежной инфраструктуры, не позволяет выделить значимые платежные системы в соответствии с международными стандартами, не учитывает особенностей регулирования трансграничных платежных систем, а также не предоставляет Банку России достаточных полномочий по наблюдению за платежными системами.

В связи с этим при участии Банка России разрабатывается проект федерального закона “О национальной платежной системе”, позволяющий решить указанные задачи. В законопроекте содержатся основные понятия в сфере платежных систем (платежная система, оператор платежной системы, участники платежной системы, правила платежной системы, оператор услуг платежной инфраструктуры), устанавливаются общие требования к деятельности операторов платежных систем и операторов услуг платежной инфраструктуры, а также к организации и функционированию платежных систем.

#### Вставка 9

**Платежная система** — совокупность организаций, взаимодействующих по правилам платежной системы в целях осуществления перевода денежных средств, включающая оператора платежной системы, участников платежной системы, из которых как минимум три организации являются операторами по переводу денежных средств и (или) участниками финансовых рынков (в случае переводов денежных средств для расчета по сделкам с ценными бумагами и (или) сделок, совершенных на организованном рынке), а также операторов услуг платежной инфраструктуры.

**Оператор платежной системы** — организация, определяющая правила платежной системы, а также выполняющая иные предусмотренные законом обязанности, касающиеся организации и функционирования платежной системы.

**Участники платежной системы** — организации, присоединившиеся к правилам платежной системы.

**Правила платежной системы** — условия участия в платежной системе, осуществления перевода денежных средств, оказания услуг платежной инфраструктуры и иные условия, определяемые оператором платежной системы в соответствии с законом и принимаемые участниками платежной системы только путем присоединения к указанным условиям в целом.

**Операторы услуг платежной инфраструктуры** — организации, оказывающие в рамках платежной системы операционные, клиринговые и расчетные услуги.

Так, например, для операторов платежных систем, не являющихся кредитными организациями, в законопроекте планируется ввести требование о минимальном уровне размера чистых активов, а также необходимости оценки руководства операторов платежных систем на соответствие квалификационным требованиям.

На операторов платежных систем планируется возложить задачу по разработке правил платежных систем и контроль за их выполнением как участниками, так и операторами услуг платежной инфраструктуры. Контроль за качеством услуг операторов услуг платежной инфраструктуры также предполагается делегировать операторам платежных систем.

Предполагается, что участники платежной системы обязаны выполнять требования, предусмотренные правилами платежной системы, обязаны предоставлять оператору платежной системы информацию о своей деятельности, а также выполнять требования по обеспечению надежности платежной системы.

В качестве существенного нововведения законопроекта следует рассматривать требование об обязательной регистрации операторов платежных систем в Банке России в целях последующего осуществления за ними надзора, включая применение необходимых мер воздействия.

Учитывая то, что разрабатываемые требования законопроекта должны закреплять за операторами платежных систем функцию по контролю за деятельностью операторов услуг платежной инфраструктуры, планируется, что оператор платежной системы при разработке правил платежной системы должен сформулировать в них требования к финансовому состоянию, технологическому обеспечению, надежности, другим факторам, влияющим на бесперебойное функционирование операторов услуг платежной инфраструктуры.

Операторы услуг платежной инфраструктуры в соответствии с требованиями законопроекта могут оказывать операционные, клиринговые и расчетные услуги, таким образом, в разряд операторов услуг платежной инфраструктуры попадают организации, осуществляющие функции операционных, клиринговых и расчетных центров.

При этом деятельность операционного центра связана с обеспечением обмена электронными сообщениями, содержащими платежные распоряжения, а также выполнением в рамках платежной системы других функций с применением информационных и коммуникационных технологий.

Клиринговый центр обеспечивает прием и контроль платежных распоряжений, определение позиций участников платежной системы и передачу подлежащих исполнению платежных распоряжений в расчетный центр.

В случае, если клиринговый центр будет являться кредитной организацией, он может стать центральным клиринговым контрагентом, к которому предъявляются дополнительные требования. Так, предполагается,

что центральный клиринговый контрагент должен иметь эффективную систему управления рисками, позволяющую осуществлять на ежедневной основе контроль за рисками неисполнения (ненадлежащего исполнения) участниками платежной системы своих обязательств по переводу денежных средств, а при необходимости вводить ограничительные меры, включая установление максимального размера позиции участника платежной системы, и предъявлять требования о предоставлении дополнительного обеспечения для исполнения обязательств участников платежной системы по переводу денежных средств. Кроме того, центральный контрагент должен иметь денежные средства, достаточные для исполнения своих обязательств в размере наибольшего обязательства, по которому он когда-либо становился плательщиком. Величина наибольшего обязательства рассчитывается на ретроспективной основе за период, определяемый правилами платежной системы.

В отличие от операционных и клиринговых центров, расчетным центром может являться только кредитная организация. Расчетный центр исполняет поступившие от клирингового центра платежные распоряжения посредством списания и зачисления денежных средств по банковским счетам участников платежной системы.

Процедуры функционирования платежной системы должны быть отражены в правилах платежной системы, которые должны содержать, среди прочего, порядок осуществления перевода денежных средств в рамках платежной системы, включая наступление его безотзывности и окончательности, порядок осуществления клиринга (в том числе неттинга) и расчета, а также порядок оценки и управления рисками.

Положениями законопроекта устанавливается порядок осуществления наблюдения в национальной платежной системе Банком России. Указанная деятельность Банка России будет сопровождаться полномочиями давать рекомендации по вопросам деятельности операторов платежных систем и операторов услуг платежной инфраструктуры, проводить оценку их соответствия данным рекомендациям, а также при необходимости инициировать изменения в их деятельности.

Международный опыт показывает, что, как правило, наблюдение осуществляется за системно и социально значимыми платежными системами. В связи с этим в законопроекте представлены критерии для определения системно значимых и социально значимых платежных систем<sup>4</sup>. Принимая в расчет масштаб и характер их деятельности, им уделяется особое внимание, так как они концентрируют в себе риски, способные оказать негативное воздействие на значительное число участников и их клиентов, на другие платежные системы, а в ряде случаев вызвать системный риск.

Наряду с осуществлением наблюдения за платежными системами Банку России предоставляются функции по надзору за операторами платежных систем и операторами услуг платежной инфраструктуры на основе устанавливаемых в законопроекте требований к их деятельности. В случаях нарушения операторами платежных систем и операторами услуг платежной инфраструктуры требований законодательства о национальной платежной системе Банк России вправе применять к ним меры воздействия предупредительного и принудительного характера, включая ограничение (приостановление) оказания операционным и (или) клиринговым центром операционных услуг, клиринговых услуг, исключение оператора платежной системы из реестра операторов платежных систем.

В целях обеспечения эффективности наблюдения и надзора в национальной платежной системе в законопроекте предусматриваются положения о взаимодействии Банка России с федеральными органами исполнительной власти, а также с центральными банками, иными органами наблюдения и надзора в национальных платежных системах иностранных государств.

## **2.2. Деятельность Банка России по наблюдению за платежными системами**

Для определения организационной основы наблюдения в национальной платежной системе России в настоящее время Банком России проводится работа по ряду следующих направлений.

В целях интеграции в международный процесс развития платежных систем осуществляется непосредственное взаимодействие с различными организациями: иностранными национальными банками, консалтинговыми компаниями, международными финансовыми институтами, деятельность которых может быть примером лучшей мировой практики по вопросам наблюдения за платежными системами. Определяются и реализуются различные формы взаимодействия: учебно-методическая, исследовательская, консультационная.

К числу наиболее значительных мероприятий в рамках данного направления следует отнести международный семинар, организованный Банком России в 2008 году на базе Главного управления Банка России по г. Санкт-Петербургу, и проведение в 2009 году на базе Национального банка Республики Татарстан Платежной недели

<sup>4</sup> См. также вставку 11 пункта 2.2.1 “Организация наблюдения в национальной платежной системе” главы 2 “Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации”.

Инициативы стран СНГ—2009 и III заседания Рабочей группы Инициативы стран СНГ в области платежных систем и расчетов по ценным бумагам (CISPI).

В данных мероприятиях приняли участие специалисты Всемирного банка, центральных банков зарубежных стран, международные эксперты, специалисты структурных подразделений Банка России, представители стран СНГ и российских организаций.

В 2009 году Банк России был включен в состав Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, что является высокой оценкой того значения, которое мировое сообщество придает процессам развития национальной платежной системы России.

Создается необходимая для эффективного наблюдения среда, что предусматривает информирование широких кругов в финансовом секторе об актуальных вопросах наблюдения за платежными системами, в частности публикацию в изданиях Банка России зарубежных материалов, в том числе по вопросам международных стандартов в области платежных систем, инициирование обмена мнениями с Банком России по возникающим в связи с этим вопросам, двусторонние и многосторонние встречи с представителями кредитных организаций, банковских ассоциаций и т.п. В этих целях с 2007 года Банк России выпускает специализированное издание «Платежные и расчетные системы».

Проводятся мероприятия по повышению эффективности деятельности сотрудников Банка России в сфере платежных систем. Важнейшими в этом направлении являются задачи обеспечения профессионального роста и подготовки персонала Банка России, повышения квалификации персонала территориальных учреждений, включая обмен опытом, консультации и т.п.

Высокий профессиональный уровень специалистов, задействованных в сфере платежных систем, позволит решать задачи, соответствующие потребностям экономики как на национальном, так и на международном уровне.

### 2.2.1. Организация наблюдения в национальной платежной системе

Наряду с вышеизложенными направлениями работы Банк России, основываясь на международном опыте регулирования платежных систем и наблюдения за ними, обращая при этом особое внимание на принципы эффективного наблюдения, международные стандарты и методологию оценки на соответствие им<sup>5</sup>, руководствуясь действующим законодательством в отношении платежных систем, а также разрабатываемым специальным законодательством для национальной платежной системы<sup>6</sup>, в качестве одной из актуальных задач рассматривает вопрос разработки концептуального подхода к организации и осуществлению деятельности по наблюдению в национальной платежной системе, а также его реализации.

Подход Банка России к организации наблюдения, с учетом ведущейся в настоящее время разработки проекта федерального закона «О национальной платежной системе», базируется на концептуальных основах, принятых в международной практике и характеризующих принципы, цели, сферу распространения наблюдения, а также виды деятельности, осуществляемой в рамках наблюдения.

**Принципы наблюдения.** Определяя подходы к наблюдению в национальной платежной системе, Банк России берет за основу разработанные КПРС БМР общие принципы эффективного наблюдения за платежными системами [1]<sup>7</sup>, адаптируя их к задаче построения деятельности по наблюдению в России.

Основываясь на *Принципе открытости*, Банк России рассматривает необходимость подготовки общедоступного концептуального документа, в котором четко будет определена политика наблюдения Банка России в национальной платежной системе, включая цели наблюдения, сферу его распространения, приоритеты Банка России в данной области, а также те методы, посредством которых деятельность по наблюдению будет осуществляться.

Руководствуясь *Принципом следования международным стандартам*, Банк России рассматривает возможность использования международных стандартов, прежде всего применяемых для системно значимых платежных систем, систем расчетов по ценным бумагам и центральных контрагентов, которые могут быть доработаны с учетом лучших примеров отечественной практики.

Следуя *Принципу применения единых стандартов для сопоставимых платежных систем*, Банк России считает, что принятые Банком России стандарты, а также требования и рекомендации должны вырабатываться и при-

<sup>5</sup> См. также пункт 1.2 «Принципы эффективного наблюдения и основные виды деятельности, осуществляемые в рамках наблюдения за платежными системами» и пункт 1.3 «Международные стандарты и методология оценки платежных систем на соответствие международным стандартам» главы 1 «Международный опыт наблюдения за платежными системами».

<sup>6</sup> См. также пункт 2.1 «Актуальные задачи законодательного регулирования деятельности платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации» главы 2 «Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации».

<sup>7</sup> См. также пункт 1.2 «Принципы эффективного наблюдения и основные виды деятельности, осуществляемые в рамках наблюдения за платежными системами» главы 1 «Международный опыт наблюдения за платежными системами».

меняться единообразно в отношении сопоставимых платежных систем. При этом должны быть разработаны критерии определения сопоставимых платежных систем.

Согласно *Принципу действенных полномочий и возможностей* Банк России, участвуя в разработке проекта федерального закона “О национальной платежной системе”, стремится к тому, чтобы достигнуть определения действенных полномочий по осуществлению наблюдения в национальной платежной системе, соразмерных возможностям и его ресурсам, включая организационную структуру и квалифицированный персонал.

В соответствии с *Принципом сотрудничества* с другими государственными органами и центральными банками Банк России рассматривает вопросы выработки механизма взаимодействия с другими органами государственной власти Российской Федерации в процессе совместного наблюдения за внутристрановыми платежными системами, а также сотрудничества с органами наблюдения других стран в процессе совместного наблюдения за трансграничными платежными системами и иностранными организациями платежной инфраструктуры при осуществлении ими деятельности на территории Российской Федерации.

**Цели наблюдения.** Наблюдение в национальной платежной системе дополняет другие направления деятельности Банка России, такие как регулирование безналичных расчетов и банковское регулирование и надзор, которые все вместе способствуют достижению финансовой и экономической стабильности государства.

При этом концептуальный подход к наблюдению в национальной платежной системе отличается от подходов, принятых в банковском надзоре, и внимание здесь обращается не на устойчивость отдельных финансовых организаций, а на эффективность и бесперебойность функционирования и развития институциональных и инфраструктурных элементов национальной платежной системы, в том числе на их взаимосвязь<sup>8</sup>.

В отношении платежных систем наблюдение Банка России направлено на предотвращение системного риска, который может реализоваться при передаче сбоя в работе от одного участника системы к другому.

Таким образом, в целях предупреждения возникновения кризисных ситуаций в платежных системах и предотвращения системного риска в иных субъектах экономики Банк России в своей деятельности по наблюдению уделяет главное внимание внутренним взаимосвязям, присущим национальной платежной системе.

В рамках данного концептуального подхода основные цели наблюдения Банка России в национальной платежной системе будут заключаться в обеспечении эффективного, бесперебойного функционирования и стабильного развития национальной платежной системы которые наряду с банковским регулированием и надзором будут направлены на формирование современной, стабильной и самостоятельной финансовой системы, способной противостоять любым внешним вызовам.

**Сфера наблюдения.** Следуя характеристике структуры национальной платежной системы, представленной в докладе КПРС БМР [2], Банк России исходит из того, что национальная платежная система России может быть представлена как совокупность следующих институциональных и инфраструктурных элементов (далее — элементы НПС): платежных услуг, платежных систем, а также платежной инфраструктуры и платежных инструментов<sup>9</sup>.

#### Вставка 10

**Платежные услуги** — услуга по приему платежей и услуга по переводу денежных средств.

**Внутристрановые платежные системы** — системы, в которых оператор платежной системы является резидентом и которые осуществляют свою деятельность и обеспечивают проведение перевода денежных средств в пределах страны.

**Трансграничные платежные системы** — системы, в которых оператор платежной системы является как резидентом, так и нерезидентом и которые осуществляют свою деятельность и обеспечивают проведение перевода денежных средств на территории двух и более стран.

**Платежная инфраструктура** — совокупность организаций, предоставляющих операционные, клиринговые и расчетные услуги (услуги платежной инфраструктуры).

**Платежные инструменты** — расчетные документы в бумажной и электронной форме, платежные карты, иные, в том числе электронные, средства, позволяющие осуществлять распоряжение денежными средствами.

<sup>8</sup> Пункт 2.2.1 “Организация наблюдения в национальной платежной системе. Сфера наблюдения” главы 2 “Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации”.

<sup>9</sup> См. также пункт 2.1 “Актуальные задачи законодательного регулирования деятельности платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации” главы 2 “Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации”.

Функционирование элементов НПС обеспечивается различными организациями: операторами платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры, операторами по переводу денежных средств, операторами электронных денег, платежными агентами (субагентами), состав которых разнообразен и включает как кредитные организации, так и другие финансовые организации, а также иные юридические лица<sup>10</sup>.

Функции операторов услуг платежной инфраструктуры, предоставляющих операционные и клиринговые услуги, и операторов платежных систем могут выполнять как кредитные организации, так и некредитные организации. Функции операторов по переводу денежных средств и операторов услуг платежной инфраструктуры, предоставляющих расчетные услуги, могут выполнять только кредитные организации.

Следование поставленным целям наблюдения в национальной платежной системе диктует целесообразность наблюдения за всеми входящими в ее состав организациями, как кредитными, так и не являющимися таковыми, и вышеуказанными элементами НПС, среди которых в качестве приоритетных Банк России будет рассматривать системно значимые и социально значимые платежные системы и, соответственно, входящие в их состав организации, в том числе организации платежной инфраструктуры, предоставляемые в рамках таких систем платежные услуги и услуги платежной инфраструктуры, а также используемые в таких системах платежные инструменты.

#### Вставка 11

**Системно значимые платежные системы** — системы, проблемы в функционировании которых могут оказывать влияние на возникновение рисков в других платежных системах, способствуя тем самым зарождению кризисных ситуаций системного характера, вызывающих серьезные экономические последствия. **Основными критериями** признания платежной системы системно значимой могут быть:

- значительный общий размер переводов денежных средств, значительный размер отдельных переводов денежных средств, осуществляемых в платежной системе;
- срочность осуществления переводов денежных средств в платежной системе;
- осуществление переводов в платежной системе в целях реализации денежно-кредитной политики, в целях расчета по сделкам с ценными бумагами, в целях расчета по сделкам с иностранной валютой;
- отсутствие альтернативной по функциям платежной системы.

**Социально значимые платежные системы** — системы, проблемы в функционировании которых могут подорвать доверие населения и организаций к платежным системам как механизму совершения безналичных платежей. **Основными критериями** признания платежной системы социально значимой могут быть:

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

**Дополнительными критериями** признания платежной системы системно значимой или социально значимой могут быть:

- осуществление переводов средств бюджетной системы Российской Федерации;
- значительный объем платежных услуг, услуг платежной инфраструктуры;
- взаимодействие с другими платежными системами;
- трансграничность платежной системы.

Относя к предмету наблюдения бесперебойность и эффективность платежных систем, Банк России видит важность поиска их оптимального соотношения, отдавая приоритет аспекту, наиболее востребованному в конкретной системе.

<sup>10</sup> См. также пункт 2.1 “Актуальные задачи законодательного регулирования деятельности платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации” главы 2 “Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации”.

## Вставка 12

**Бесперебойность функционирования платежных систем** — совокупность следующих определяющих характеристик платежных систем:

- своевременность осуществления расчетов;
- обеспечение доступа к услугам платежных систем в течение установленного времени, в том числе в периоды кризисных явлений различного характера.

**Эффективность функционирования платежных систем** — достижение определенной степени результативности функционирования платежных систем в разрезе следующих аспектов:

- экономической эффективности, основанной на принципах расчета эффекта от внедряемых технологий, окупаемости издержек, конкурентоспособности тарифных ставок;
- технологической эффективности, определяющей соответствие платежных систем требованиям надежности, безопасности и быстродействия.

**Деятельность по наблюдению.** Банк России при организации деятельности по наблюдению в национальной платежной системе в качестве основы рассматривает обобщенный и рекомендуемый опыт центральных банков зарубежных стран в области наблюдения за платежными системами<sup>11</sup>.

При этом Банк России с учетом закладываемых в проект федерального закона «О национальной платежной системе» основ наблюдения в национальной платежной системе рассматривает наблюдение как деятельность, направленную на стимулирование использования передового опыта: принципов, стандартов и пр.

В рамках наблюдения в национальной платежной системе Банк России нацелен на применение следующих видов деятельности: мониторинга, оценки и при необходимости инициирования изменений в деятельности организаций и работе элементов НПС.

*Мониторинг*, осуществляемый Банком России в отношении платежных систем, должен базироваться на полной и достоверной информации о деятельности организаций и работе элементов НПС, достаточной для того, чтобы осуществлять эффективное наблюдение. Мониторинг должен включать сбор, структурирование и обработку информации о деятельности организаций и работе элементов НПС, а также исследование и анализ полученной информации.

В ходе анализа будут выявлены значимые платежные системы в соответствии с критериями значимости, устанавливаемыми законодательством Российской Федерации, и их количественными параметрами, устанавливаемыми Банком России.

Для реализации принципа применения Банком России единых стандартов для сопоставимых платежных систем в ходе анализа будут определены сопоставимые платежные системы в соответствии с методологией, устанавливаемой Банком России.

## Вставка 13

Например,

**Сопоставление платежных систем может проводиться по следующим направлениям:**

**Ориентация на определенный сектор рынка платежных услуг:**

- платежные системы для крупных сумм;
- системы расчета по ценным бумагам;
- платежные системы по розничным платежам.

**Применяемый вид и способ расчетов:**

- платежные системы на валовой основе;
- платежные системы на нетто-основе.

<sup>11</sup> Глава 1 «Международный опыт наблюдения за платежными системами».



**Значимость:**

- системно значимые платежные системы на федеральном уровне, на региональном уровне;
- социально значимые платежные системы на федеральном уровне, на региональном уровне;
- иные платежные системы.

**Применимая юрисдикция:**

- внутристрановые платежные системы;
- трансграничные платежные системы.

**Критериями для сопоставления могут быть:**

- присущие платежным системам риски;
- виды используемых в платежной системе платежных инструментов;
- виды предоставляемых платежной системой услуг;
- категории участников платежной системы и т.д.

В целях наблюдения в национальной платежной системе Банк России намерен использовать различные источники информации о деятельности организаций и работе элементов НПС. Для осуществления эффективного наблюдения Банк России планирует запрашивать и получать официальную документацию, регулярные и специальные внешние отчеты, внутренние отчеты организаций и систем, данные самооценки систем, информацию других регулирующих органов, а также использовать результаты дистанционных проверок и проверок на местах, результаты экспертных заключений и внешнего аудита, информацию, полученную в процессе рабочих контактов с представителями организаций, общедоступные сведения из открытых источников информации.

Необходимую информацию Банк России будет получать согласно формируемым им требованиям к составу, форме, содержанию и срокам предоставления организациями обязательной отчетности и другой необходимой информации об их деятельности, о работе элементов НПС.

*Оценка.* Информация, полученная в ходе мониторинга, будет являться основой для проведения Банком России оценки деятельности организаций и работы элементов НПС на соответствие установленным требованиям и предложенным рекомендациям.

Необходимым условием проведения оценки является создание системы требований, рекомендаций и стандартов для организаций и элементов НПС, а также разработка соответствующей методологии их оценки.

Основой системы требований и рекомендаций будут являться требования, закрепленные на уровне законодательства о национальной платежной системе, требования и рекомендации, разрабатываемые и закрепляемые на уровне нормативных и иных документов Банка России, международные стандарты, рекомендуемые в целях следования лучшей международной практике.

В связи с этим оценка должна проводиться по трем основным направлениям: оценка на соответствие требованиям законодательства о национальной платежной системе и нормативных документов Банка России, оценка следованию рекомендациям Банка России, а также оценка на соответствие международным стандартам.

Оценивая работу элементов НПС, Банк России согласно заявленным целям наблюдения в качестве предмета оценки рассматривает аспекты эффективности и бесперебойности функционирования платежных систем и их развитие. В рамках данных аспектов оцениваются эффективность функционирования платежных систем, адекватность системы управления рисками масштабам проводимых операций, прозрачность процедур управления рисками в платежных системах, уровень предоставляемых услуг платежной инфраструктуры, уровень информационно-безопасности, качество менеджмента, надежность и эффективность используемых в платежных системах платежных инструментов и др.

Методология оценки будет строиться на принципе применения единых стандартов для сопоставимых платежных систем, предусматривать установление системы оценок (например, “соблюдается в целом”, “частично”, “не соблюдается”, “не применяется”, “не оценивается”, уровень высокий, средний, низкий и др.) и характеристик прогнозируемых тенденций (например, позитивный, стабильный, негативный и др.), позволять выявлять уровень соответствия деятельности организаций и работы элементов НПС установленным для них требованиям и предлагаемым рекомендациям.

Формами организации оценки могут быть оценка, проводимая Банком России, оценка, проводимая оператором платежной системы (самооценка), проверка Банком России самооценки платежной системы, а также, возможно, проведение экспертных инспекций. Проведение оценки может осуществляться при взаимодействии Банка России с другими регулирующими органами.

Результаты оценки будут являться основой для проведения сопоставительного анализа платежных систем, общего анализа состояния и перспектив развития национальной платежной системы и позволят определить дальнейшие направления по инициированию изменений в деятельности организаций и работе элементов НПС.

*Инициирование изменений.* Инициирование изменений в деятельности организаций и работе элементов НПС будет осуществляться Банком России в случае признания на основе полученных результатов оценки необходимости этих изменений.

Банк России сможет инициировать изменения в связи с несоблюдением или недостаточным соблюдением организациями и элементами НПС требований законодательства Российской Федерации и нормативных документов Банка России, несоответствием рекомендациям Банка России или международным стандартам, а также в связи с целесообразностью дальнейшего развития и совершенствования на основе примеров лучшей практики тех организаций и элементов, которые соответствуют минимальным требованиям, рекомендациям и стандартам.

В качестве способов инициирования изменений Банк России рассматривает воздействие убеждением, соглашениями и договорами, публикации оценок. Инициирование изменений должно происходить на основе взаимодействия Банка России с организациями, осуществляющими деятельность в национальной платежной системе, и сотрудничества с другими регулирующими органами.

Последовательное применение способов инициирования изменений предоставит возможность всем заинтересованным сторонам выработать оптимальный подход к достижению организациями и элементами НПС требуемого уровня соответствия.

Так, способ инициирования изменений путем воздействия убеждением представляется достаточно эффективным ввиду неоспоримого авторитета Банка России и других регулирующих органов при наличии у них четкой аргументации обоснованности этих изменений и предложении мер, направленных на их достижение.

Способ инициирования изменений посредством заключения соглашений и договоров может быть использован, чтобы достичь взаимопонимания с организациями, осуществляющими деятельность в национальной платежной системе, зафиксировать требования, рекомендации и стандарты, которым они должны отвечать или следовать, и определить роль Банка России и других регулирующих органов в обеспечении соблюдения этих требований, рекомендаций и стандартов.

Публикации оценок деятельности конкретных организаций и работы элементов НПС могут явиться действенным способом инициирования изменений (в случае неэффективности использования первых двух), побуждающим делать выводы о соответствии деятельности требованиям, рекомендациям и стандартам, а также о перспективах собственного развития.

### **2.2.2. Организация надзора в национальной платежной системе**

В отличие от наблюдения, основанного на юридически не обязывающих указаниях к выполнению требований, к использованию передового опыта, принципов, стандартов или рекомендаций, надзор за организациями в национальной платежной системе (субъекты регулирования) может рассматриваться как деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением требований законодательства о национальной платежной системе, а также нормативных и иных документов и применению принудительных мер воздействия за их несоблюдение.

Здесь следует отметить, что наблюдение и надзор в национальной платежной системе принципиально отличаются от банковского надзора (banking supervision) как целями деятельности, сферой распространения, институциональным составом субъектов регулирования (кредитные и некредитные организации), так и непосредственно спецификой предмета, на который эта деятельность направлена.

Понимание отличий позволит Банку России в качестве уполномоченного органа формировать требования и рекомендации к субъектам регулирования в национальной платежной системе, отличные от нормативов и рекомендаций, устанавливаемых в рамках банковского регулирования и надзора.

Вместе с тем деятельность по наблюдению и надзору в национальной платежной системе и банковскому надзору будет осуществляться при тесном взаимодействии друг с другом в отношении одних и тех же субъектов регулирования по вопросам обмена информацией, использования схожих методов регулирования и форм деятельности, а также применения определенных способов инициирования изменений или мер воздействия.

Такое взаимодействие направлено на эффективное распределение и исполнение полномочий и функций по наблюдению и надзору в национальной платежной системе и банковскому надзору, консолидацию соответствующих усилий и позволяет избежать несогласованных действий, дублирования мер и создания неудобств для субъектов регулирования.

В рамках надзора в национальной платежной системе планируется проводить мониторинг и оценку субъектов регулирования, формировать заключение о степени соответствия их деятельности установленным требованиям и в случае их несоблюдения применять меры воздействия, связанные с требованием изменений или применением санкций.

Прибегая к требованию изменений как к мере воздействия, Банк России будет полагаться на установленные законом полномочия, а также на выводы о недейственности либо неэффективности более мягких мер.

Мерами надзорного характера, оказывающими воздействие на организации, являющиеся элементами национальной платежной системы, в случае регулярного неисполнения ими требований законодательства могут быть санкции в виде штрафов, например, за непредоставление информации и документов, предоставление недостоверной информации, а также приостановление или прекращение Банком России деятельности указанных организаций.

### **2.2.3. Организация наблюдения за платежной системой Банка России**

Платежная система Банка России — элемент национальной платежной системы, обеспечение ее эффективного и бесперебойного функционирования является одной из целей деятельности Банка России, установленных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В соответствии с этим законом Банк России устанавливает правила расчетов в Российской Федерации, проводит межбанковские безналичные расчеты через свою платежную систему, осуществляет расчетное обслуживание счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и других клиентов, не являющихся кредитными организациями.

Платежная система Банка России — это ключевой механизм, через который реализуется денежно-кредитная и бюджетная политика России. Через платежную систему Банка России осуществляются значительные по количеству и преобладающие по объему доли платежей, проводимых в национальной платежной системе. Данные факторы определяют платежную систему Банка России как системно значимую платежную систему в Российской Федерации.

Поскольку от устойчивого функционирования системно значимой платежной системы зависит стабильность национальных и международных финансовых систем и рынков, Банк России принимает меры по развитию платежной системы в направлении повышения эффективности и обеспечения бесперебойности ее функционирования, осуществляя регулирование, оперативное управление, мониторинг и наблюдение за собственной платежной системой.

Осуществляя наблюдение за собственной платежной системой, Банк России руководствуется международным опытом, а также рекомендациями КПРС БМР. Вместе с тем наблюдение за платежной системой Банка России строится с учетом ее особенностей.

Платежная система Банка России включает следующие системы расчетов, различающиеся по территориальному охвату, объему проводимых платежей, правилам и регламенту функционирования, составу участников и платежным инструментам, скорости проведения платежей и используемой технологии:

- систему банковских электронных срочных платежей (система БЭСП), предназначенную для централизованного осуществления расчетов в режиме реального времени;
- более семидесяти отдельных систем внутрирегиональных электронных расчетов (система ВЭР), работающих в непрерывном режиме;
- систему ВЭР Московского региона, функционирующую как в режиме рейсов, так и в непрерывном режиме;
- систему межрегиональных электронных расчетов (система МЭР), позволяющую осуществлять перевод денежных средств между регионами России в течение одного-двух дней;
- системы расчетов с применением авизо (почтовых и телеграфных), основанные на использовании бумажных технологий, позволяющие осуществлять перевод денежных средств вне зависимости от территориальной привязки в течение одного—пяти дней;
- ряд специализированных расчетных механизмов для отдельных регионов России и подразделений Банка России (расчеты между учреждениями Банка России, обслуживаемыми одним вычислительным центром, расчеты в пределах одного учреждения Банка России, межрегиональные расчеты по сделкам на рынке государственных ценных бумаг, межрегиональные расчеты по сделкам на единой торговой сессии межбанковских валютных бирж).

Совокупность систем расчетов и расчетных механизмов, обеспечивающих проведение платежей в каждом из регионов (группе регионов) Российской Федерации, составляет региональную компоненту платежной системы Банка России, в которой расчеты осуществляются в соответствии с установленными графиками по местному времени, в одиннадцати часовых поясах.

Участниками платежной системы Банка России являются Банк России в лице своих подразделений, кредитные организации и их филиалы, Федеральное казначейство и его территориальные органы, а также другие клиенты Банка России, не являющиеся кредитными организациями.

Наблюдение за многокомпонентной системой, какой является платежная система Банка России, — комплексная, многоуровневая, многофункциональная и сложная задача. Для решения указанной задачи организационно в наблюдении выделяется два уровня:

- уровень центрального аппарата, который представлен департаментом, ответственным за наблюдение за платежной системой Банка России;
- региональный уровень, представленный подразделениями платежных систем и расчетов территориальных учреждений Банка России.

Двухуровневое построение наблюдения за платежной системой является объективным фактором, отражающим наличие в ней функционально взаимосвязанных централизованной компоненты (система БЭСП) и региональных компонент платежной системы Банка России.

Для решения задачи наблюдения за платежной системой на каждом организационно выделенном уровне выполняются определенные функции.

На центральном уровне осуществляется наблюдение за платежной системой Банка России в целом, определяются цель, предмет и направления наблюдения, методология, процедуры и инструменты наблюдения. Для определения единых подходов к наблюдению за региональными компонентами платежной системы Банка России, проводимому на региональном уровне, унификации расчета показателей функционирования платежных систем на уровне территориальных учреждений Банка России, применения единых методов подготовки информационно-аналитических материалов, на центральном уровне устанавливаются методология, процедуры и инструменты наблюдения за региональными компонентами платежной системы Банка России.

На региональном уровне при осуществлении наблюдения за региональной компонентой платежной системы Банка России решаются установленные в документах Банка России задачи и выполняются соответствующие функции.

Источниками информации, на основании которой осуществляется наблюдение, в основном являются формы статистической и бухгалтерской отчетности о функционировании платежной системы Банка России, представляемые кредитными организациями, территориальными учреждениями Банка России, информационно-аналитическая система расчетной сети Банка России, информационно-справочная система Московского региона и др. Кроме того, используются различные виды справочной информации, например Госкомстата, Книги государственной регистрации кредитных организаций и др. Для наблюдения за системой БЭСП разрабатывается аналитическая подсистема системы БЭСП.

В рамках наблюдения за функционированием платежной системы Банка России при осуществлении МЭР и ВЭР начиная с 2005 года осуществляется оценка доступности платежной системы Банка России при осуществлении межрегиональных и внутрирегиональных электронных расчетов.

Оценка доступности платежной системы Банка России проводится на основе данных отчетности территориальных учреждений Банка России. На основе этой же отчетности проводится оценка доступности платежной системы Банка России на уровне территориальных учреждений Банка России.

На качественно новый уровень выводится организация наблюдения за системой БЭСП. Обусловлено это тем, что система предназначена для проведения платежей в основном на крупные суммы и в режиме реального времени.

Система БЭСП является централизованной на федеральном уровне системой валовых расчетов в режиме реального времени. Обеспечение ее функционирования и развития — одно из основных направлений работы Банка России по совершенствованию платежной системы, в том числе в части наблюдения за ее функционированием.

Наблюдение за системой БЭСП осуществляется по следующим направлениям:

- достаточность нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование системы БЭСП;
- соблюдение правил и процедур функционирования системы БЭСП;

- действие механизмов управления рисками ликвидности в системе БЭСП;
- обеспечение быстрого окончательного расчета в системе БЭСП;
- обеспечение операционной надежности системы БЭСП;
- эффективность и практичность системы БЭСП;
- объективность и открытость критериев доступа для участия в системе БЭСП;
- прозрачность управления системой БЭСП.

Разработаны количественные и качественные показатели функционирования системы БЭСП, предложены направления анализа показателей.

Накапливаются, систематизируются и анализируются данные об участниках системы БЭСП, о количестве и объеме проводимых через систему БЭСП платежей, о выполнении участниками и оператором системы БЭСП правил и порядка осуществления расчетов через систему БЭСП, включая управление платежами, ликвидностью и пр., и сопутствующая информация.

К сопутствующей информации относится информация о ситуациях, возникающих между участниками системы БЭСП и Банком России, вызывающих разногласия, о причинах изменения формы участия в системе БЭСП, о причинах сокращения числа участников, если оно имело место, и иная информация.

Наблюдение за системой БЭСП основано на данных, получаемых из аналитической подсистемы системы БЭСП, разработка которой ведется в настоящее время. Несмотря на то, что система БЭСП является централизованной, часть событий, оказывающих влияние на осуществление через нее расчетов, происходит в региональных компонентах платежной системы Банка России, данные о которых отсутствуют на центральном уровне, но должны поступать в аналитическую подсистему из региональных компонент и других источников. Наблюдение за системой БЭСП, как и наблюдение за платежной системой Банка России, — динамично развивающееся направление деятельности Банка России в области платежных систем.

Анализ существующего состояния платежной системы Банка России, осуществляемый в рамках деятельности по наблюдению за ней, показывает, что требуется преобразование самой платежной системы в следующих направлениях:

- централизовать осуществление расчетов, внедрить единый регламент функционирования платежной системы Банка России;
- централизовать функции мониторинга и оперативного управления платежной системой Банка России, в том числе за счет внедрения единой информационно-аналитической системы платежной системы Банка России;
- преобразовать действующие системы расчетов платежной системы Банка России в единую универсальную систему расчетов, предоставляющую сервисы для срочных и несрочных платежей с использованием всех необходимых расчетных документов;
- предоставить клиентам возможность консолидации их ликвидности в платежной системе Банка России и реализовать механизм централизованного предоставления ликвидности кредитным организациям в режиме реального времени;
- обеспечить взаимодействие платежной системы Банка России с системами расчетов на финансовых рынках с использованием механизмов расчетов “поставка против платежа” и “платеж против платежа”;
- обеспечить создание условий для сквозной обработки платежной информации, в том числе разработать форматы расчетных документов, учитывающие международные стандарты, и единый клиентский интерфейс.

Банк России для повышения качества и увеличения объема данных о процессах, происходящих в платежной системе Банка России, владения современными (автоматизированными) способами получения необходимых данных, включая данные из внешних систем, способных оказывать влияние на платежную систему Банка России, а также для обеспечения возможности их автоматизированного анализа работает над созданием информационно-аналитической системы платежной системы Банка России.

Функциональные возможности информационно-аналитической системы платежной системы Банка России позволят управлять рисками в платежной системе, осуществлять прогнозирование устойчивости отдельных участников расчетов и их групп, прогнозировать разработку сценариев динамики поведения отдельных участников и системы в целом, осуществлять поиск механизмов и схем для выхода из кризисных ситуаций.

## 2.2.4. Мероприятия Банка России по мониторингу и оценке платежных систем

Банк России в настоящее время, наряду с организационной работой, осуществляет текущую практическую деятельность непосредственно по мониторингу и оценке платежных систем, функционирующих в Российской Федерации.

Мониторинг и оценка платежных систем являются видами деятельности по наблюдению за платежными системами, которые находятся в рамках определяемого Банком России концептуального подхода к организации наблюдения в национальной платежной системе и осуществляются в настоящее время исходя из полномочий, предоставленных Банку России действующим законодательством Российской Федерации<sup>12</sup>.

Исходя из имеющихся полномочий, Банк России осуществляет мониторинг и оценку платежных систем посредством проведения ряда мероприятий, связанных с получением важной для Банка России информации о принципах их организации и функционирования.

Банком России проведено *анкетирование* ряда кредитных организаций для выявления их роли в организации и функционировании платежных систем, изучения аспектов бесперебойного и эффективного функционирования платежных систем. Организована и проводится *работа по оценке* деятельности отдельных платежных систем, а также крупных банков, в том числе депозитариев, на соответствие международно признанным стандартам для платежных систем для крупных сумм, розничных платежных систем, систем трансграничных переводов. Разрабатывается специальная *система показателей* платежных систем на основе количественных и качественных характеристик их функционирования.

Результаты этой работы позволят изучить деятельность платежных систем, установить платежные системы, системно и социально значимые для экономики России, провести адаптацию международных стандартов для платежных систем к условиям функционирования и развития национальной платежной системы, разработать национальные стандарты для платежных систем, разработать для целей наблюдения показатели функционирования платежных систем и порядок их составления и представления, в том числе в виде обязательной регулярной отчетности, в Банк России. Кроме того, в текущей и перспективной деятельности по наблюдению результаты проводимой работы послужат целям подготовки новых нормативных актов Банка России, документов рекомендательного или концептуального характера в сфере наблюдения.

**Мероприятия по анкетированию кредитных организаций.** Мероприятия по анкетированию кредитных организаций, функционирующих в платежных системах, проводятся Банком России по ряду направлений: в целях выявления платежных систем, получения информации об их деятельности, изучения практики их организации и функционирования.

При анкетировании используются специально разработанные анкетные формы, с помощью которых собираются общие сведения о платежных системах, сведения о расчетных и клиринговых процедурах, выполняемых в платежных системах, о методах управления рисками, используемых в платежных системах, об услугах, предоставляемых участникам платежных систем.

В объеме общих сведений о платежных системах собирается информация о наименованиях платежных систем, сведения о том, кто в системе является оператором, расчетным и клиринговым центром, информация о количестве участников в системе, количестве счетов, открытых участниками системы (в разрезе различных валют), наличии правил платежной системы, их доступности, порядке внесения в них изменений, критериях участия в системах (требованиях, предъявляемых к участникам), условиях приостановления, прекращения участия в системах, порядке проведения процедур клиринга и расчетов, видах расчетных документов и электронных средств платежа, используемых в системах, методах управления рисками, различных регламентах взаимодействия в системе и т.д.

Собирается также информация о расчетных и клиринговых процедурах, выполняемых в платежных системах: о вычислении позиций, формировании и механизмах формирования очередей на исполнение платежей, приоритетах исполнения, отзыве, аннулировании платежей, последовательности исполнения, проверке платежеспособности участника платежной системы, наступлении безотзывности распоряжений к счетам участников, процедурах по неурегулированным платежам, условиях и способах расчета, времени проведения платежей и т.д.

Информация о методах управления расчетным риском, используемых в платежных системах, включает вопросы о частичном или полном депонировании денежных средств, возврате платежных распоряжений, перерасчете позиций по результатам клиринга, установлении двусторонних кредитовых и дебетовых ограничений, использовании средств гарантийного фонда, соблюдении условия “поставка против платежа” или “платеж против платежа”.

<sup>12</sup> Статьи 3, 4, 57, 80 [10].

Сведения об услугах, предоставляемых участникам платежных систем, предусматривают получение информации о количестве исполненных переводов между счетами участников системы, объеме исполненных переводов между счетами участников, доступе в систему участников («банк — клиент», SWIFT, TELEX и другие), доступе в систему клиентов ее участников, способах передачи платежных распоряжений от участников и клиентов в систему, количестве и объемах исполненных платежных распоряжений, средней сумме платежного распоряжения, стоимости участия в платежной системе и т.д.

В рамках данных мероприятий для изучения расчетных систем, функционирующих на финансовых рынках, проводится работа с ЗАО РП ММВБ, НКО «Расчетная палата РТС» (ООО), ЗАО АКБ «Национальный Клиринговый Центр». Российские системы, функционирующие с использованием платежных карт, и системы денежных переводов физических лиц рассматривались на примере РНКО «Платежный центр» (ООО) платежной системы «Золотая корона». Также по разным вопросам функционирования обследовались отдельные кредитные организации, такие как ОАО «Сбербанк России», ОАО «УРАЛСИБ».

Опрос кредитных организаций проводится на выборочной со стороны Банка России и добровольной со стороны кредитных организаций основе. При выборе объектов анкетирования Банк России ориентируется на различные сегменты рынка платежных услуг, принимая во внимание практику сложившихся с кредитными организациями отношений.

Данные мероприятия имеют важное практическое значение для развития деятельности по наблюдению за платежными системами. Для Банка России, деятельность которого в области наблюдения за платежными системами, кроме платежной системы Банка России, ранее основывалась исключительно на теории вопроса, проведенные мероприятия по анкетированию кредитных организаций, функционирующих в платежных системах, являются практическим шагом по приобретению необходимого опыта для формирования представлений об основах организации и функционирования платежных систем в России, применения на практике инструментария наблюдения (мониторинга и оценки), определения форм и методов взаимодействия с кредитными организациями.

#### **Мероприятия по оценке соответствия деятельности платежных систем международным стандартам.**

Проведенные мероприятия по анкетированию кредитных организаций, функционирующих в платежных системах, позволили создать ориентиры в выборе платежных систем для изучения соответствия их деятельности международным стандартам.

Основой для организации деятельности по установлению соответствия платежных систем международным стандартам послужили Ключевые принципы для системно значимых платежных систем, Рекомендации для систем расчетов по ценным бумагам, Рекомендации для центральных контрагентов [5, 6, 7].

Руководствуясь данными международными стандартами, Банк России преобразовал ключевые вопросы соответствующих методик в форму специальных вопросов применительно к каждому стандарту и на их основе организовал опрос операторов ряда платежных систем, а также организаций платежной инфраструктуры национальной платежной системы.

В настоящее время в работе по опросу на соответствие Ключевым принципам для системно значимых платежных систем задействованы международные платежные системы «VISA» и «MasterCard», российские платежные системы по розничным платежам «Золотая корона» и «Объединенная российская платежная система», а также ОАО Банк ВТБ, «Газпромбанк» (ОАО). На соответствие Рекомендациям для систем расчета по ценным бумагам опрашиваются ЗАО ММВБ, ЗАО «Депозитарная клиринговая компания», ЗАО «Клиринговый центр РТС», Национальный депозитарный центр, «ИНГ БАНК (ЕВРАЗИЯ) ЗАО».

Взаимодействие проводится на добровольной основе с организациями, изъявившими желание принять участие в указанном опросе. Для осуществления сбора запрашиваемой информации налажено взаимодействие с данными организациями в виде рабочих контактов с их представителями, в ходе которых разъясняются поставленные вопросы, обсуждаются полученные ответы.

Данные, собираемые в рамках работы по опросу, анализируются Банком России, и по каждому стандарту готовится заключение в виде оценки, определяемой в соответствии с:

- методологией Международного валютного фонда и Всемирного банка по оценке выполнения Ключевых принципов для системно значимых платежных систем;
- методологией Технического комитета Международной организации комиссий по ценным бумагам и Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов по оценке соответствия Рекомендаций для систем расчета по ценным бумагам и Рекомендаций для центральных контрагентов [11, 12]<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Пункт 1.3 «Международные стандарты и методология оценки платежных систем на соответствие международным стандартам» главы 1 «Международный опыт наблюдения за платежными системами».

Ход проведения оценки уже сейчас показывает ограниченность действующих полномочий Банка России по получению от опрашиваемых организаций всей необходимой информации, зачастую имеющей конфиденциальный характер. Представление в Банк России запрашиваемой информации не в полном объеме в большей степени связано не с недостаточностью у организаций доброй воли, а с отсутствием понятийной основы национальной платежной системы, законодательно установленных требований к наличию формализованных правил платежной системы, к их составу и содержанию, к составу, содержанию и форме представляемой в Банк России информации и пр. Это подтверждает необходимость и важность установления организационных и правовых основ национальной платежной системы, включая требования к организациям, функционирующим в платежных системах, к платежным системам, в том числе по представлению в Банк России необходимой для выполнения его функций информации, а также наделение Банка России полномочиями и всеми необходимыми функциями по осуществлению наблюдения в национальной платежной системе.

Тем не менее поступающий в ходе проведения мероприятий по оценке платежных систем объем информации в определенной степени помогает Банку России формировать представление об аспектах эффективности и бесперебойности их функционирования в соответствии с международными стандартами, определять подходы к разработке национальных стандартов для платежных систем в целях следования лучшей международной практике.

Проводимые мероприятия оказываются полезными и для платежных систем. Отвечая на вопросы Банка России в рамках проводимой оценки, платежные системы получают возможность соотнести результаты своей деятельности со стандартами, отражающими лучшую мировую практику, сфокусировать внимание на задачах эффективности и бесперебойности, а также развития платежных систем.

Выводы, которые можно сделать по результатам проведенной работы по оценке соответствия деятельности отдельных розничных платежных систем Ключевым принципам, могут быть сделаны лишь по части Ключевых принципов и сводятся к следующему.

#### *Принцип I. Правовая основа*

В настоящее время правовая база по организации и осуществлению безналичных расчетов, представленная в Гражданском кодексе Российской Федерации, Федеральном законе “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”, Федеральном законе “О банках и банковской деятельности”, Федеральном законе “О банкротстве” и других, а также в ряде нормативных актов Центрального банка Российской Федерации, не специализирована применительно к платежным системам.

Хотя указанные документы и являются фундаментом в правовом обеспечении безналичных расчетов в Российской Федерации для платежных систем, тем не менее для урегулирования всех необходимых вопросов между участвующими в платежной системе организациями отсутствие в законодательстве необходимых норм должно компенсироваться соответствующими соглашениями (договорами), а также положениями внутренних документов платежной системы.

Так, имеющаяся неопределенность в понятии “платежная система”, в требованиях к содержанию “правил платежной системы”, окончательности расчетов в системах, а также отсутствие правового закрепления в законодательстве Российской Федерации механизма многостороннего неттинга не позволяют сделать вывод о наличии полной правовой базы для проведения расчетов в платежных системах.

Кроме того, Банк России в настоящее время не наделен закрепленными на законодательном уровне полномочиями по проведению наблюдения и надзора в национальной платежной системе. Данный факт в настоящее время в значительной степени ограничивает действия Банка России по получению всей необходимой информации в целях оценки правил платежных систем, регламентирующих их деятельность наряду с законодательными и нормативными актами Российской Федерации.

Принимая во внимание вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в настоящее время деятельность платежных систем, особенно платежных систем, осуществляющих расчеты между банками-участниками с использованием механизма многостороннего неттинга, не может быть оценена на соответствие Принципу I выше, чем “частично выполнен”.

Указанная оценка еще раз подтверждает актуальность проводимой в Банке России работы, связанной с участием в разработке проекта федерального закона “О национальной платежной системе”, а также с подготовкой изменений в иные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с реализацией данного законопроекта.



*Принцип II. Понимание финансовых рисков и природы их происхождения и Принцип III. Необходимость управления кредитными рисками и рисками нехватки ликвидности*

Практика работы Банка России с операторами и организациями инфраструктуры платежных систем показала, что в большинстве случаев внутренняя документация, регламентирующая деятельность этих систем (положения, договоры, регламенты и т.п. — правила), не является легкодоступной для всех заинтересованных лиц и предоставляется кредитным организациям — потенциальным участникам платежной системы только после соответствующего обращения (подписания официального документа о неразглашении конфиденциальной информации).

Периодичность подготовки новой редакции правил платежных систем в большинстве случаев не регламентируется, а происходит по мере возникновения такой необходимости. В соответствии с правилами платежных систем изменения в них могут быть внесены операторами платежных систем как в одностороннем порядке без согласования с участниками платежной системы, так и с привлечением последних к обсуждению внедряемых новаций. Если процесс согласования не предусмотрен, операторы платежных систем обычно проводят среди участников разъяснительную работу по вносимым изменениям.

Однако в случаях, когда организация работы по подготовке новых редакций правил платежной системы не предусматривает проведения процедур согласования или разъяснения вносимых изменений, это приводит к отсутствию необходимой прозрачности в действиях оператора и в итоге может повлечь за собой непонимание участниками платежных систем характера и степени воздействия рисков, которые могут возникнуть при внедрении новаций.

Общим недостатком в деятельности рассмотренных платежных систем является отсутствие общего понятийного аппарата, характеризующего риски применительно к платежным системам. Применяя тот или иной конкретный механизм управления риском, операторы и организации платежной инфраструктуры платежных систем не идентифицируют его как инструмент управления риском применительно к платежной системе, что, в свою очередь, позволяет усомниться в наличии у них общей системы управления риском как единой целостной структуры. Так, в ряде случаев операторы платежных систем не осведомлены о мероприятиях расчетного банка, направленных на поддержание необходимого уровня ликвидности в платежной системе (например, выдача расчетным банком кредита участнику в виде «овердрафта» по его счету), и, соответственно, методы управления этим риском не оговорены правилами платежной системы, а являются только прерогативой расчетного банка.

В целом рассмотренные платежные системы, функционирующие на территории России, применяют в своей деятельности те или иные механизмы управления кредитными рисками и рисками нехватки ликвидности. Наиболее часто используемый механизм — проведение расчетов в пределах объема денежных средств, депонируемых участником для проведения расчетов в платежной системе. Также для управления кредитным риском в ряде платежных систем предусмотрено размещение участником обеспечительных депозитов (страховых взносов) в расчетном центре платежной системы (в одном из расчетных центров) и/или создание гарантийного фонда, средства которого в том числе могут направляться на покрытие дебетовой позиции финансово несостоятельного участника платежной системы.

В указанных обстоятельствах степень соответствия принципам II и III не может быть установлена выше, чем «частично выполнена».

Для повышения степени соответствия данным принципам операторам платежных систем следует принять меры в направлении повышения прозрачности деятельности платежной системы. Одним из шагов в данном направлении может быть размещение на официальных сайтах в сети Интернет информации по правилам платежных систем в части, не являющейся конфиденциальной (например, субъектный состав платежной системы, основные принципы функционирования, методы управления рисками, применяемые в платежной системе, и т.п.).

Свою роль в выполнении платежными системами данных принципов Банк России видит в проведении соответствующей работы, направленной в том числе на раскрытие проблематики рисков в платежных системах и формирование необходимых рекомендаций кредитным организациям.

*Принципы IV и V. Окончателность расчетов и своевременность их завершения*

В большинстве своем платежные системы имеют в своих правилах требования по исполнению окончательного и безусловного расчета в строго отведенный для этих целей период времени (дату валютирования). При этом значительное количество платежных систем установили дату валютирования на D+0, D+1, где D — дата проведения клиринга в системе (которой, в частности, может быть дата установления межбанковских денежных обязательств по исполненным клиентским платежам).

Поскольку в законодательстве Российской Федерации не установлено понятие окончательности расчетов в платежных системах, в рассмотренных платежных системах оно применяется как момент времени, в течение которого по счетам участников платежной системы, открытым в расчетном центре, осуществляется отражение их дебетовых или кредитовых позиций. Однако данное определение в явном виде практически отсутствует в правилах платежных систем.

Основными причинами неисполнения платежа в правилах платежных систем указываются недостаточность средств на счете участника и нарушение правил оформления платежного документа. При этом правилами в основном предусмотрена возможность исправления участниками ошибок, допущенных при оформлении платежных документов. Также предусмотрена и возможность отзыва платежного документа до момента включения его в процедуру расчета. Платежные документы, поступившие в процедуры расчета, отзыву не подлежат и исполняются в обязательном порядке. Отменить платежный документ, поступивший в процедуру расчета, можно только посредством создания нового платежного документа по договоренности банков-участников, обслуживающих плательщика/получателя денежных средств.

Все вышесказанное позволяет сделать вывод о значительной степени соответствия деятельности рассмотренных платежных систем Принципу IV, устанавливающему требование об окончательности расчетов, оценив его выполнение не менее чем “в основном выполнен”.

Что касается выполнения Принципа V, устанавливающего требование о своевременности завершения расчетов в платежных системах, рассчитывающих позиции банков-участников на основе многостороннего неттинга, то рассмотренные платежные системы, использующие данный механизм, могут быть оценены на соответствие указанному принципу лишь с оценкой “частично выполняют”.

Расчетные банки платежных систем осуществляют расчеты в рамках заранее утвержденных лимитов и проводят предварительное согласование размера принимаемой к зачету позиции с участниками платежной системы. Также правилами платежных систем в большинстве случаев, но часто в неявном виде регламентировано распределение убытков для покрытия дебетовой позиции неплатежеспособного участника. Как правило, данное соглашение имеет форму “банкрот платит”.

Тем не менее, несмотря на реализованные в платежных системах механизмы управления кредитным риском и риском нехватки ликвидности, могут возникать ситуации, при которых дебетовая позиция участника не может быть погашена за счет имеющихся в распоряжении платежной системы источников денежных средств. Данные ситуации могут возникать в случаях, когда операция проводилась без соответствующей авторизации (операции по типу “off-line”) либо когда при проведении процедур авторизации не предусмотрен контроль на соответствие суммы операции и суммы денежных средств на счете участника платежной системы (в том числе суммы страхового депозита участника и т.п.). В этих случаях в платежных системах часто практикуется пересчет дебетовой позиции участника платежной системы, направленный на уменьшение итоговой суммы задолженности данного участника (производится исключение из клиринговой позиции платежных требований к данному участнику в объеме, необходимом для завершения расчетов). Данная практика свидетельствует о том, что расчет в такой системе может быть не завершен в установленный срок (пересчет дебетовой позиции одного участника может повлечь возникновение аналогичной ситуации и в отношении других участников).

Для повышения степени соответствия данному принципу в правилах платежной системы следует предусматривать механизмы управления лимитами, обеспечивающие бесперебойное осуществление платежей при невозможности расчета одного из участников по самому крупному обязательству.

#### *Принцип VI. Расчетные активы*

В настоящее время все расчетные активы, используемые в платежных системах, не являются требованиями к Банку России, то есть для проведения расчетов используются денежные средства, размещенные участниками платежных систем в расчетных банках, являющихся кредитными организациями (в том числе небанковскими кредитными организациями). Учитывая данный факт, можно сделать вывод о том, что в отношении данных активов потенциально может реализоваться кредитный риск.

В качестве расчетных банков в платежных системах выступают как кредитные организации со значительной долей государственного участия в капитале, имеющие высокий рейтинг международных рейтинговых агентств (Standart & Poor’s, Moody’s и Fitch), так и кредитные организации (небанковские кредитные организации), не имеющие каких-либо рейтингов и при этом располагающие незначительным размером собственных средств. Также по-разному подошли операторы платежных систем и к оценке финансовой устойчивости и операционной надежности расчетных банков, и к реализации в платежной системе мер по защите участников от неисполнения расчетным банком своих обязательств.

Платежные системы, осуществляющие значительные по количеству и объему операции на российском и международном рынках платежных услуг, в большинстве своем практикуют взвешенный подход к выбору расчетного банка платежной системы. Такие платежные системы разработали критерии оценки финансовой устойчивости и операционной надежности расчетного банка и установили соответствующие меры защиты участников.

Некоторые платежные системы не предусматривают каких-либо критериев по оценке финансовой устойчивости и операционной надежности расчетного банка и, соответственно, механизмов страхования его кредитных рисков. Во многих случаях это объясняется тем, что оператор и расчетный банк платежной системы являются аффилированными лицами по отношению друг к другу, поэтому какой-либо оценки кредитного риска расчетного банка и разработки механизмов страхования потери его платежеспособности, по мнению оператора, не требуется.

Вместе с тем расчетные банки в большинстве своем применяют инструменты, позволяющие в значительной степени ограничить кредитный риск и риск потери ликвидности в отношении денежных средств участников платежной системы.

К этим инструментам относятся: размещение временно свободных денежных средств на корреспондентском счете расчетного банка в Банке России, в коммерческих банках, имеющих высокий рейтинг международных рейтинговых агентств, а также покупка государственных долговых обязательств.

Учитывая вышеизложенное, можно сделать вывод о выполнении данного принципа платежными системами, оценив степень выполнения как “в основном выполнен”.

#### *Принцип IX. Критерии доступа в платежную систему*

Имеющаяся информация не позволяет в полной мере подтвердить наличие у всех рассмотренных платежных систем четко определенных критериев доступа для новых (потенциальных) участников. В ряде случаев у платежных систем имеются заявленные критерии доступа, которые, как правило, сформулированы как требования к финансовой устойчивости участника платежной системы и реже — как требования к его программно-технической и технологической оснащенности. Некоторые платежные системы заявляют об отсутствии каких-либо требований к финансовому состоянию потенциального участника, но в таких системах, как правило, не предусмотрено различий в статусах для участников платежной системы. И в том, и в другом случае информация о наличии либо отсутствии таких критериев не является широкодоступной и становится известной потенциальному участнику только после соответствующего обращения к оператору платежной системы.

Оценка уровня финансового состояния потенциального участника осуществляется в основном на базе его финансовой отчетности. При этом в процессе рассмотрения платежной системой (оператором, расчетным банком платежной системы) финансовых показателей с точки зрения соответствия участника установленным критериям последний в большинстве случаев не имеет доступа к методике, а бывает ознакомлен лишь с результатами оценки, на основании которых принимается решение о его доступе/отказе в доступе в платежную систему. Все потенциальные участники, получившие одинаковую оценку на соответствие установленным критериям, имеют единый статус в платежной системе и, соответственно, единые условия обслуживания. Если банк — потенциальный участник не соответствует установленным критериям, он может осуществлять свою деятельность в платежной системе через другого участника, имеющего прямой доступ в платежную систему. Решение о доступе/отказе в доступе в платежную систему принимает оператор.

В правилах платежных систем практически всегда предусмотрены условия, на основании которых оператор в одностороннем порядке может приостановить членство банка-участника в платежной системе или лишить его этого членства. Также в документах имеются условия добровольного выхода участника из платежной системы, при этом данные условия в основном сопряжены со сроком, в течение которого участник должен заявить о своем выходе.

Отсутствие доступа заинтересованного круга лиц к информации по критериям участия в платежной системе, а также отсутствие общеизвестных формальных процедур, которые на постоянной основе должны использоваться для контроля выполнения участниками критериев доступа, не позволяет сделать заключение о высокой степени соответствия деятельности платежных систем Принципу IX, в связи с чем степень его выполнения может быть оценена как не более чем “частично выполнен”.

Сделанные на основе оценки выводы о соответствии деятельности платежных систем Ключевым принципам показывают, что по большинству из семи рассмотренных принципов оценка — “частично выполнен”. Это обусловлено прежде всего недостаточностью информации, представленной операторами и организациями платежной инфраструктуры платежных систем в Банк России. При этом следует отметить, что оценки могут быть изменены, в том числе в сторону повышения, при наличии дополнительной информации о деятельности платежных систем.

По принципам VII (защита от операционных рисков), VIII (практичность и эффективность платежной системы), X (прозрачное, эффективное, подотчетное управление системы) деятельность платежных систем на соответствие Ключевым принципам в настоящее время не может быть более или менее адекватно оценена по следующим причинам.

В большинстве случаев оператор и организации платежной инфраструктуры платежной системы рассматривают вопросы операционной надежности, экономической эффективности и управления по отдельности, вне общего контекста деятельности платежной системы (как внутренние вопросы самостоятельного хозяйствующего субъекта).

Каждый из субъектов платежной системы самостоятельно разрабатывает для себя показатели, характеризующие операционную надежность, экономическую эффективность и прозрачность управления, при этом методики определения данных показателей не являются предметом правил платежной системы и рассматриваются как внутренние процедуры каждого из них. В связи с этим данная информация рассматривается субъектами платежной системы как конфиденциальная и не представлена в Банк России в объеме, достаточном для оценки на соответствие Ключевым принципам.

Следует отметить, что требование о полном соответствии конкретной платежной системы Ключевым принципам может быть выдвинуто регулятором только после включения этой системы в число системно значимых и социально значимых платежных систем. При этом не все центральные банки иностранных государств, являющиеся национальными регуляторами платежных систем, требуют от платежных систем, объявленных значимыми для экономики страны, обязательного выполнения всех десяти Ключевых принципов, а применяют к указанным системам только часть из них.

Банк России в настоящее время не требует от каких-либо платежных систем, в том числе и от розничных, обязательного выполнения Ключевых принципов.

**Мероприятия по разработке системы показателей, характеризующих функционирование платежных систем.** Изучение платежных систем посредством проведения мероприятий по анкетированию организаций, функционирующих в платежных системах, и мероприятий по оценке соответствия деятельности платежных систем международным стандартам помогает решить важную задачу по совершенствованию состава информации, представляемой в Банк России в целях наблюдения за платежными системами.

Данная задача должна быть решена путем разработки специальной системы показателей, характеризующих организацию и функционирование платежных систем, установления порядка ее составления и представления в Банк России и определения источников ее получения, как, например, в виде обязательной регулярной отчетности или в виде отдельных разовых запросов.

Отчетность является важнейшим источником получения информации, характеризующей платежные системы в Российской Федерации.

В настоящее время отчетность, представляемая в Банк России, позволяет проводить информационно-аналитическую работу с целью выявления тенденций и особенностей развития национальной платежной системы, анализировать состояние национальной платежной системы по направлениям потоков платежей через корреспондентские счета, счета межфилиальных расчетов, внутрибанковских расчетов, через небанковские кредитные организации. На основе этой информации, получаемой от кредитных организаций, территориальных учреждений Банка России и провайдеров услуг небанковского сектора, анализируется функционирование национальной платежной системы в целом и в разрезе субъектов Российской Федерации, платежной системы Банка России, частных платежных систем, формируется статистика национальной платежной системы.

В настоящее время основными показателями статистики национальной платежной системы являются:

- показатели, характеризующие безналичные платежи и инфраструктуру для их осуществления, — количество и объем (стоимость) безналичных платежей в распределении по расчетным документам, технологиям проведения операций, способам проведения операций, категориям клиентов-отправителей; количество счетов в распределении по различным категориям (включая способ доступа к ним), количество учреждений (категорий учреждений) банковской системы, предоставляющих платежные услуги;
- показатели, характеризующие развитие платежей с использованием банковских карт и инфраструктуру для их обслуживания, — количество и объем платежей в распределении по стране выпуска карты, по стране проведения операции, количество выпущенных банковских карт (категорий банковских карт), количество банков, осуществляющих выпуск/эквайринг банковских карт, количество устройств для приема карт к оплате (в том числе находящихся у поставщиков товаров и услуг);
- показатели, характеризующие наличный денежный оборот, — объем поступлений и выдачи наличных денег в распределении по источникам поступлений и целям выдачи, количество касс, банкоматов, терминалов для снятия и приема наличных денег.

Отдельные таблицы, подготовленные на основании вышеуказанных сведений, публикуются в “Бюллетене банковской статистики” и размещаются в интернет-представительстве Банка России. Банк России представляет статистику национальной платежной системы в соответствии с методологией “Красной книги” Банка международных расчетов. Эта информация публикуется в общедоступном специализированном издании “Платежные и расчетные системы”, серия “Анализ и статистика” [13], которое также размещается в интернет-представительстве Банка России. Соответствующие статистические данные включаются в годовые отчеты Банка России и “Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики”.

Однако информация указанной отчетности не отвечает целям наблюдения за платежными системами, на ее основе не представляется возможным установить системно значимые и социально значимые платежные системы, составить представление об организационных и функциональных аспектах деятельности платежных систем для оценки уровня соответствия платежных систем предъявляемым к ним требованиям и степени следования предложенным рекомендациям.

В целях совершенствования состава информации, представляемой в Банк России, в настоящее время проводится разработка показателей, позволяющих определить системно значимые и социально значимые платежные системы, функционирующие в Российской Федерации.

Разработка показателей проводится на основе анализа критериев отнесения платежных систем к системно значимым и социально значимым исходя из подходов, определяемых в рамках разработки проекта федерального закона “О национальной платежной системе”<sup>14</sup>.

В ходе работы анализируется каждый из критериев, при этом определяется, описывает ли тот или иной критерий качественные или количественные параметры платежной системы.

Например, количественные параметры функционирования системно значимой платежной системы характеризуют такие критерии, как значительный общий размер переводов и значительный размер отдельных переводов, осуществляемых в платежной системе. Для социально значимой платежной системы это значительный общий размер переводов по розничным платежам, значительное количество клиентов — физических лиц. Дополнительным критерием может служить значительный объем платежных услуг, услуг платежной инфраструктуры.

К качественным параметрам можно отнести такие критерии для системно значимых платежных систем, как срочность осуществления переводов в платежной системе, осуществление переводов в целях реализации денежно-кредитной политики, осуществление переводов в целях расчета по сделкам с ценными бумагами и сделкам в иностранной валюте, отсутствие альтернативной по функциям платежной системы. Дополнительным критерием могут служить осуществление переводов средств бюджетной системы Российской Федерации, взаимодействие с другими платежными системами.

Количественные параметры не являются статичными, они подвержены изменениям с течением времени, и поэтому для организации представления в Банк России данных, характеризующих количественные параметры функционирования платежных систем, будет осуществлена разработка на их основе соответствующих показателей и включение их в регулярную обязательную отчетность кредитных организаций. Анализ полученных количественных данных о платежных системах предоставит возможность установить те пороговые значения (значительный размер отдельного денежного перевода, значительный общий размер денежных переводов, значительное количество клиентов — физических лиц и пр.), которые при их сопоставлении с показателями деятельности платежной системы позволят определить системно и социально значимые платежные системы.

Например, в Европейской системе центральных банков при определении системно значимых платежных систем обращается внимание на степень проникновения платежной системы на рынок платежей, риски, возникающие в платежной системе, и возможность их распространения на другие системы, при этом в качестве количественных критериев принимаются следующие [14]:

- доля участия платежной системы на соответствующем рынке платежей должна составлять более 75 процентов;
- обработка платежной системой платежей должна составлять более 10 процентов от объема платежей, обрабатываемых в национальной системе валовых расчетов в режиме реального времени, или обработка среднедневного объема платежей должна быть более 10 млрд. евро;
- доля платежей пяти крупнейших участников платежной системы (коэффициент концентрации) должна составлять 80 процентов всего объема платежей в системе, или коэффициент неттинга (коэффициент сжатия) в системе должен быть менее либо равен 10 процентам, или дебетовые нетто-позиции участников системы должны составлять по меньшей мере 1 млрд. евро.

<sup>14</sup> Пункт 2.1 “Актуальные задачи законодательного регулирования деятельности платежных систем и наблюдения за ними в Российской Федерации” главы 2 “Регулирование деятельности платежных систем и наблюдение за ними в Российской Федерации”.

При определении социально значимых платежных систем внимание обращается на степень проникновения системы на рынок платежей, при этом в качестве количественного индикатора принимается доля участия платежной системы на соответствующем рынке платежей, которая должна составлять более 25 процентов.

Сбор данных, характеризующих качественные аспекты деятельности платежных систем, может решаться, например, путем проведения сплошного или выборочного разового или периодического анкетного опроса операторов платежных систем.

Помимо сбора информации в целях определения системно значимых и социально значимых платежных систем, для осуществления Банком России эффективного наблюдения необходима полная и достоверная информация о других количественных и качественных характеристиках платежных систем, связанных, например, с аспектами их бесперебойного и эффективного функционирования, для последующего установления уровня развития платежных систем и степени соответствия их деятельности определенному виду стандартам. Получению такой информации будут способствовать законодательно закрепленные права Банка России запрашивать и получать ее в рамках полномочий по регулированию, надзору и наблюдению в национальной платежной системе.

# Список литературы

1. Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами. КПРС БМР. Базель, Швейцария, май 2005 года (Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 2, 2007).
2. Общее руководство по развитию национальной платежной системы. Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов. Базель, Швейцария, январь 2006 года (Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 3, январь 2008).
3. Директива 98/26/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 19 мая 1998 года об окончательности расчетов в платежных системах и системах расчета по сделкам с ценными бумагами.
4. Директива 2007/64/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского союза от 13 ноября 2007 года о платежных услугах на внутреннем рынке, вносящая изменения в Директивы 97/7/ЕС, 2002/65/ЕС, 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву 97/5/ЕС (Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 18, 2009).
5. Ключевые принципы для системно значимых платежных систем — Доклад Рабочей группы по принципам и практическим аспектам платежных систем Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов. Базель, Швейцария, январь 2001 года («Вестник Банка России» от 9 апреля 2002 года № 18—19).
6. Рекомендации для систем расчета по ценным бумагам. КПРС БМР. Технический комитет Международной организации комиссий по ценным бумагам. Базель, Швейцария, ноябрь 2001 года (Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 8, 2008).
7. Рекомендации для центральных контрагентов. КПРС БМР. Технический комитет Международной организации комиссий по ценным бумагам. Ноябрь 2004 года (Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 11, 2008).
8. Копытин Ю.В. Обзор платежных систем Европейского союза // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке, 2006, № 11.
9. Доклад Комитета по схемам межбанковского неттинга центральных банков стран Группы десяти — КПРС БМР, ноябрь 1990 года ([www.ebis.org](http://www.ebis.org)).
10. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».
11. МВФ и Всемирный банк. Руководство для оценки выполнения Ключевых принципов для системно значимых платежных систем, структура и объем оценочного отчета (Центральный банк Российской Федерации. Справочно-информационный центр. Москва, 2001).
12. КПРС БМР. Технический комитет Международной организации комиссий по ценным бумагам. Методология оценки для «Рекомендаций для систем расчета по ценным бумагам» (Assessment methodology for «Recommendations for Securities Settlement Systems, November 2002 — <http://www.bis.org/publ/cps51.pdf>).
13. Платежные и расчетные системы. Анализ и статистика. Выпуск 9, 2008. Выпуск 16, 2009.
14. European Central Bank «Assessment of euro large-value payment systems against the core principles», May 2004 (<http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/assessmenteurolargevaluepayments2004en.pdf>).
15. Eurosystem oversight policy framework, ECB, February 2009 (<http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eurosystemoversightpolicyframework2009en/pdf>).
16. Надзор за платежными системами: механизм развития и управления платежными системами развивающихся стран (Центральный банк Российской Федерации. Справочно-информационный центр. Москва, 2002).
17. Massimo Cirasino and Antonio Garcia. Measuring payment system development, Working Paper // Financial infrastructure series, The World Bank.
18. Платежные системы Южной Кореи. Банк Кореи, ноябрь 2005 года (Центральный банк Российской Федерации. Справочно-информационный центр. Москва, 2006).
19. Механизм клиринга и расчета розничных платежей в некоторых странах (Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 13, ноябрь 2008 года).
20. Платежные системы в Индии. Концепция на 2005—2008 годы. Резервный банк Индии, май 2005 года (материалы корпоративного портала интранет Банка России).
21. Криворучко С.В. Правовое обеспечение работы платежной системы // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке, 2007, № 1.

**П Р С**

## **Платежные и расчетные системы**

### **Наблюдение за платежными и расчетными системами**

**Выпуск 22**

Организация наблюдения за платежными и расчетными системами: международный опыт и подходы Банка России