

Центральный банк Российской Федерации

П Р С

Платежные и расчетные системы

Международный опыт

Выпуск 40

Общие принципы
развития программ
государственных платежей

2013

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

Выпуск подготовлен Департаментом методологии и организации обслуживания счетов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации Центрального банка Российской Федерации
E-mail: rna@cbr.ru, тел. +7 (495) 771-45-54, факс +7 (495) 771-46-02

Издание подготовлено к печати отделом периодических изданий Банка России
Департамента внешних и общественных связей

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

Отпечатано в ООО «Полиграфический комплекс ТОЧКА»
Тел.: +7 (495) 995-52-80
www.pc-t.ru

СЕРИЯ ПУБЛИКАЦИЙ ПО ФИНАНСОВЫМ ИНФРАСТРУКТУРАМ
ПОЛИТИКА И ИССЛЕДОВАНИЯ ПО ПЛАТЕЖНЫМ СИСТЕМАМ

**ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ
РАЗВИТИЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ
ПЛАТЕЖЕЙ**

Предисловие¹

В последние годы активно обсуждается важность государственных платежей в качестве основного компонента национальной платежной системы. Однако исследований, специально посвященных разработке глобальной модели эффективных государственных платежей с особым вниманием к тем их аспектам, которые связаны с платежными системами, весьма немного. Понимание этих аспектов важно для понимания государственных платежей и обеспечения их надежности и эффективности.

В настоящем отчете анализируются различные аспекты платежных систем для государственных платежей и устанавливаются общие принципы, которые должны помочь отдельным странам в разработке и совершенствовании их программ государственных платежей.

Этот отчет подготовлен Всемирным банком после консультации с Международной консультативной группой по государственным платежам (IAG). В состав IAG входят организации государственного сектора из разных стран с соответствующим опытом реализации программ государственных платежей. В состав IAG также входят представители некоторых неправительственных организаций и поставщиков платежных услуг, которые активно занимались разработкой и реализацией решений по государственным платежам в разных странах. За счет диалога и обмена опытом разных стран в области реализации программ государственных платежей члены IAG внесли большой вклад в подготовку Общих принципов, включая представленные в приложениях примеры по отдельным странам.

Я выражаю благодарность Рабочей группе Всемирного банка по развитию платежных систем (направление по обслуживанию финансовой инфраструктуры и мировой практики охвата населения финансовыми услугами Всемирного банка), возглавляемой Массимо Чирасино (председатель IAG), Геманту Байджалу, Хосе Антонио Гарсии и Рахулу Кичлу, а также каждому из членов IAG в отдельности за их вклад в подготовку Общих принципов, которые должны помочь правительствам и платежному сектору в целом в разработке и реализации программ государственных платежей.

На втором этапе Всемирный банк и IAG будут работать над дополнительными материалами и другими задачами, чтобы помочь странам в практической реализации Общих принципов. Последующие публикации должны представлять большой интерес для тех, кто следит за этим важным элементом мировой экономики.

Джанамитра Деван

Вице-президент и сетевой руководитель
Развитие финансового и частного сектора

¹ Данный материал является неофициальным переводом публикации Всемирного банка «General guidelines for the development of government payment programs». Подготовлен Рабочей группой Всемирного банка по развитию платежных систем (направление по обслуживанию финансовой инфраструктуры и мировой практики охвата населения финансовыми услугами Всемирного банка) (the Financial Infrastructure Service Line of the World Bank's Financial Inclusion Global Practice) после консультации с Международной консультативной группой по государственным платежам (the International Advisory Group Government Payments, IAG). Основными авторами настоящей публикации являются Массимо Чирасино (Massimo Cirasino), Гемант Байджал (Hemant Baijal), Хосе Антонио Гарсия (Jose Antonio Garcia), Рахул Кичлу (Rahul Kitchlu). Копирование без ссылки на источник запрещается.

Благодарности

Настоящий документ подготовлен Рабочей группой Всемирного банка по развитию платежных систем (направление по обслуживанию финансовой инфраструктуры и мировой практики охвата населения финансовыми услугами Всемирного банка) после консультации с Международной консультативной группой по государственным платежам (IAG). Основные авторы документа – Массимо Чирасино (председатель IAG), Гемант Байджал, Хосе Антонио Гарсия и Рахул Кичлу (секретариат IAG).

В подготовке документа участвовали также другие члены IAG; работа над ним продолжалась в течение года после первого технического совещания IAG, состоявшегося в Вашингтоне, округ Колумбия, в декабре 2010 года. В дальнейшем было проведено еще несколько совещаний IAG в целях доскональной технической проверки документа: в Рио-де-Жанейро (март 2011 года), Риме (июнь 2011 года) и Канкуне (сентябрь 2011 года).

Председатель и секретариат IAG выражают благодарность следующим организациям за их ценный вклад в подготовку документа: Комитету по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов, Консультативной группе по борьбе с бедностью, Международному валютному фонду, государственным учреждениям Азербайджана, Бразилии, Италии, Мексики, Филиппин, Южно-Африканской Республики, Российской Федерации, Саудовской Аравии, Турции и Соединенных Штатов Америки, а также некоторым платежным организациям частного сектора, включая Citigroup, MasterCard и Visa, за исследования конкретных примеров и комментарии по некоторым проектам отчета.

Содержание

Список сокращений	9
1. ВВЕДЕНИЕ И КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ	11
1.1. Основные моменты, касающиеся программ государственных платежей, целей государственной политики и общих принципов	11
<i>Вставка 1. Общие принципы</i>	12
1.2. Основа общих принципов	13
1.3. Структура отчета	14
2. ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: КРАТКИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ	15
2.1. Значение государственных платежей	15
2.2. Основные черты государственных платежей	15
2.2.1. Основные виды государственных платежей	15
2.2.2. Обработка государственных платежей	16
2.2.3. Платежные инструменты и системы, используемые в программах государственных платежей	18
<i>Вставка 2. Глобальный обзор Всемирного банка по платежным системам, 2010 год</i>	19
2.3. Основные вопросы, касающиеся программ государственных платежей	20
2.3.1. Управление, надежность, эффективность и прозрачность	20
<i>Вставка 3. Единый казначейский счет</i>	21
2.3.2. Законодательная и нормативно-правовая система	23
2.3.3. Инфраструктура платежной системы	25
<i>Вставка 4. Услуги инфраструктуры платежной системы</i>	25
2.3.4. Сотрудничество и партнерство в целях расширения влияния программ государственных платежей	27
3. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ	29
3.1. Цели государственной политики	29
<i>Вставка 5. Цели государственной политики по программам государственных платежей</i>	29
3.2. Общие принципы	29
3.2.1. Управление, надежность и эффективность	29
<i>Вставка 6. Кодекс добросовестной практики МВФ по бюджетной прозрачности</i>	30
3.2.2. Законодательная и нормативно-правовая система	33
<i>Вставка 7. Правовая основа национальной платежной системы</i>	34
3.2.3. Инфраструктура платежной системы	36
3.2.4. Сотрудничество и партнерство в целях расширения влияния программ государственных платежей	37
3.3. Реализация общих принципов	39

ПРИЛОЖЕНИЕ А. ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ – КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: ПРИМЕР ИТАЛИИ	40
ПРИЛОЖЕНИЕ В. ЕДИНЫЙ КАЗНАЧЕЙСКИЙ СЧЕТ: ПРИМЕРЫ ПО РАЗНЫМ СТРАНАМ	41
ПРИЛОЖЕНИЕ С. ПРИМЕРЫ ПО СТРАНАМ, ГДЕ ПРИНЯТЫ ЭЛЕКТРОННЫЕ ПЛАТЕЖИ В РАМКАХ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	44
ПРИЛОЖЕНИЕ D. ИССЛЕДОВАНИЯ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ В ПРОГРАММАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ	54
ПРИЛОЖЕНИЕ Е. ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ – УЛУЧШЕНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЮ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ ЧЕРЕЗ ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: ПРИМЕР ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ.....	56
ПРИЛОЖЕНИЕ F. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА	57
ПРИЛОЖЕНИЕ G. СПИСОК ВОПРОСОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПЛАТЕЖАМ.....	59
ПРИЛОЖЕНИЕ Н. ИССЛЕДОВАНИЕ GEAR 2011 ГОДА	62
<i>Вставка 8. Индикаторы, используемые в исследовании GEAR 2011 года</i>	<i>63</i>
ПРИЛОЖЕНИЕ I. ВЫБОРОЧНАЯ БИБЛИОГРАФИЯ	64
ПРИЛОЖЕНИЕ J. ГЛОССАРИЙ.....	65

Рисунки и таблицы

Рисунок 1. Виды государственных платежей	15
Рисунок 2. Модель централизованной казначейской системы и TSA	17
Таблица 1. Преимущества и недостатки различных форм платежа	22
Таблица 2. Подход «значимая система» по государственным платежам	57

Список сокращений

ACH	Автоматизированная клиринговая палата
ATM	Банкомат
B2G	Платежи юридических лиц в бюджет
CCT	Условный денежный перевод
CoA	План счетов
CPSS	Комитет по платежным и расчетным системам
EVT	Электронный перевод получателю
EU	Европейский союз
G2G	Платежи из бюджета в бюджет (внутрибюджетные)
G2P	Платежи физическим лицам из бюджета
G2B	Платежи юридическим лицам из бюджета
IAG	Международная консультативная группа по государственным платежам
IFMIS	Интегрированная информационная система по управлению финансами
IMF	Международный валютный фонд
P2G	Платежи физических лиц в бюджет
POS	Пункт продажи
PSDG	Рабочая группа по развитию платежных систем (Всемирный банк)
RTGS	Валовые расчеты в режиме реального времени
STP	Сквозная обработка
TSA	Единый казначейский счет

1. ВВЕДЕНИЕ И КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

1. Независимо от уровня экономического развития государств правительства производят платежи гражданам и предприятиям и получают от них платежи. Осуществляется перевод финансовых средств между различными государственными учреждениями. Эти потоки охватывают множество хозяйственных секторов и видов деятельности, и в большинстве случаев общий объем таких потоков значителен по отношению, например, к валовому внутреннему продукту (ВВП).

2. Улучшения в программах государственных платежей, ведущие к повышению эффективности, надежности и прозрачности, могут сильно повлиять на экономику в целом. Кроме того, учитывая масштаб и специфику государственных платежей, их программы могут также стать эффективным инструментом достижения других целей государственной политики, таких как модернизация национальной платежной системы или расширение охвата определенных категорий населения финансовыми услугами.

3. Несмотря на важность программ государственных платежей, не существует упорядоченных рекомендаций, которыми могли бы руководствоваться правительства и другие заинтересованные стороны при оценке задач, связанных с эффективной разработкой этих программ и текущей их реализацией. Настоящий отчет нацелен на устранение этого пробела путем представления набора общих принципов, которые могут помочь правительствам и другим заинтересованным сторонам в разработке и реализации надежных и эффективных программ государственных платежей.

4. Общие принципы разработаны Всемирным банком после консультации с Международной консультативной группой по государственным платежам (IAG). В состав IAG входят представители различных государственных органов из разных стран с соответствующим опытом реализации программ государственных платежей, а также представители некоторых неправительственных организаций и поставщиков платежных услуг, которые активно занимались разработкой и реализацией решений по государственным платежам в разных странах.

5. На втором этапе Всемирный банк и IAG будут работать над дополнительными материалами и другими задачами, чтобы помочь странам в практической реализации Общих принципов.

1.1. ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ, ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ И ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ

6. В рамках настоящего отчета для программ государственных платежей рассматриваются две стороны государственных платежей – поступление доходов и сборов и государственные расходы или выплаты.

7. Всемирный банк при поддержке членов IAG определил нижеследующие цели государственной политики по программам государственных платежей: выплаты и доходы и сборы в рамках существующих или новых программ государственных платежей должны обеспечивать надежное, эффективное и прозрачное управление государственными финансовыми ресурсами. Следовательно, программы государственных платежей должны быть безопасными, надежными и экономически эффективными. Кроме того, усилия по модернизации программ государственных платежей должны способствовать ускорению развития национальной платежной системы в более широком смысле, а также расширению предоставления финансовых услуг.

8. На основе изучения опыта и результатов реформирования различных программ государственных платежей в разных странах мира² были разработаны десять Общих принципов. Каждый из них нацелен на один или несколько важных аспектов, связанных с успешной модернизацией и эффективной работой программ государственных платежей (см. Вставку 1 с перечнем Общих принципов и их описанием).

9. Для облегчения анализа различных вопросов, касающихся программ государственных платежей, Общие принципы и представленный в них анализ сгруппированы по четырем основным направлениям: i) вопросы руководства, надежности и эффективности, связанные с выполнением программ государственных платежей; ii) законодательная и нормативно-правовая система, на которой основаны эти программы; iii) наличие инфраструктуры платежных систем для обработки соответствующих транзакций; iv) использование программ государственных платежей для других целей развития.

10. Операторы программ государственных платежей во всем мире стремятся, чтобы платежи, связанные с доходами и расходами государственного бюджета, совершались надежно, а управление бюджетными средствами было прозрачным и эффективным. Общие принципы 1–4 относятся к вопросам надежности, эффективности и прозрачности, находящимся в достаточной степени под прямым контролем операторов программ, которыми обычно являются национальные казначейства. В этой группе

² Включая опыт членов IAG и собственный опыт работы Всемирного банка.

принципов подчеркиваются четыре основных аспекта: i) обеспечение для программ наличия необходимых механизмов руководства и практических методов управления рисками; ii) выделение достаточных сроков и ресурсов на проверку и совершенствование бюджетных процессов с последующей автоматизацией обновленных процессов; iii) использование электронных платежей для повышения экономической эффективности, а также усиления потенциально растущего влияния программ государственных платежей на экономическое развитие; iv) наличие механизмов для постоянного развития программ и принятия по мере необходимости своевременных мер по их улучшению.

11. Общие принципы 5–8 относятся к другим аспектам, которые также могут повлиять на надежность и эффективность программ государственных платежей в целом (в любой стране). Значение соответствующей законодательной и нормативно-правовой системы, на которой основаны программы государственных платежей, рассматривается в Принципах 5 и 6. Принцип 5 относится к законодательным и нормативно-правовым аспектам, непосредственно связанным с программами государственных платежей, в нем подчеркивается необходимость обеспечения ясности и определенности для всех участвующих сторон с помощью соответствующих законов, подзаконных актов и норм. Принцип 6 касается таких законодательных и нормативно-правовых аспектов, которые обеспечивают устойчивость платежных инструментов и систем, конкуренцию на рынке и защиту потребителей.

Вставка 1

Общие принципы

Общие принципы направлены на следующие цели государственной политики, связанные с программами государственных платежей: выплаты и доходы и сборы в рамках существующих или новых программ государственных платежей должны обеспечивать надежное, эффективное и прозрачное управление государственными финансовыми ресурсами. Следовательно, программы государственных платежей должны быть безопасными, надежными и экономически эффективными. Кроме того, усилия по модернизации программ государственных платежей должны способствовать ускорению развития национальной платежной системы в более широком смысле, а также расширению предоставления финансовых услуг.

А. УПРАВЛЕНИЕ, НАДЕЖНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Принцип 1. Обеспечивать надлежащее руководство программой и управление рисками: система руководства должна обеспечивать подотчетность, прозрачность и эффективность управления рисками, связанными с программами государственных платежей.

Принцип 2. Проверять и совершенствовать бюджетные процессы, а затем работать над их автоматизацией: казначейство должно прилагать значительные усилия для выявления всех соответствующих потребностей с учетом повышения надежности, эффективности и прозрачности.

Принцип 3. Использовать все преимущества электронных платежей: широкое использование электронных платежей в программах государственных платежей может сократить издержки и увеличить прозрачность и возможность контроля.

Принцип 4. Создать необходимые организационные механизмы, способствующие постоянному развитию программ государственных платежей: национальное казначейство/министерство финансов и центральный банк должны участвовать в программах сотрудничества между собой и с другими заинтересованными сторонами в целях выявления дополнительных возможностей совершенствования этих программ и, в конечном счете, скорейшей их реализации.

В. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

Принцип 5. Соответствующая законодательная база для существования программ государственных платежей может в дальнейшем способствовать их надежному и эффективному функционированию: должны быть приняты/введены в действие законы и (или) подзаконные акты, обеспечивающие ясность и определенность для различных участвующих сторон, способствующие эффективности и прозрачности реализации программ.

Принцип 6. Законы и подзаконные акты по платежным инструментам и платежным системам, конкуренции и защите потребителей также могут быть важны для программ государственных платежей: законодательная основа должна обеспечивать надлежащую добросовестную практику на рынке и быть достаточно гибкой, чтобы поддерживать инновации.

С. ИНФРАСТРУКТУРА ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ

Принцип 7. Необходимость наличия соответствующей платежной инфраструктуры: возможность получения значительной выгоды от перехода на электронные платежи при совершении государственных расходов и поступлении доходов и сборов зависит от наличия платежной инфраструктуры для осуществления таких платежей, функционирующей надежно и эффективно при разумных затратах.

Принцип 8. Максимальная реализация возможностей имеющейся инфраструктуры за счет операционной совместимости и широкого использования: возможность для поставщиков платежных услуг осуществлять свои платежные операции через любую из основных инфраструктур способствует эффективности, расширению сети и созданию равных условий для всех участников.

D. СОТРУДНИЧЕСТВО И ПАРТНЕРСТВО В ЦЕЛЯХ РАСШИРЕНИЯ ВЛИЯНИЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Принцип 9. Стратегический подход к разработке программ государственных платежей: реформирование программ государственных платежей может стимулировать развитие устойчивой платежной инфраструктуры, которая, в свою очередь, обеспечит надежное и эффективное осуществление государственных платежей.

Принцип 10. Использование программ государственных платежей для расширения предоставления населению финансовых услуг: значительный объем платежей, совершаемых правительствами, а также характер некоторых конкретных программ, таких как бюджетное финансирование социальных программ, позволяют стимулировать или расширять охват населения финансовыми услугами.

12. В Принципах 7 и 8 подчеркивается важность наличия современной, комплексной и устойчивой национальной платежной системы для программ государственных платежей. В Принципе 7 отмечена необходимость наличия соответствующей платежной инфраструктуры для реализации всего потенциала электронных платежей с целью повышения надежности и эффективности. С другой стороны, в Принципе 8 подчеркивается важность не только существования такой инфраструктуры, но и возможности ее широкого использования максимальным числом поставщиков платежных услуг, налогоплательщиков и получателей бюджетных средств.

13. Принципы 9 и 10 относятся к потенциальным положительным внешним факторам программ государственных платежей, подчеркивая, что официальные органы могут и должны воспользоваться этими внешними факторами для решения более широких задач развития. В этом отношении Принцип 9 опирается на опыт ряда стран, где модернизация программ государственных платежей привела к всеобъемлющей реформе национальной платежной системы. Наконец, в Принципе 10 признается, что программы государственных платежей, учитывая их общий масштаб и тот факт, что некоторые программы направлены непосредственно на ту часть населения, у которой обычно отсутствует доступ к большинству или даже ко всем современным финансовым услугам, могут способствовать расширению предоставления финансовых услуг.

1.2. ОСНОВА ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ

14. Настоящий отчет сосредоточен на процессах, связанных с управлением доходами и расходами государственного бюджета, поэтому такие вопросы, как, в частности, налоговая политика, налоговое администрирование, распределение бюджетных ассигнований или критерии для определения части населения, имеющей право на получение определенных государственных льгот, в числе прочего, здесь не обсуждаются и принимаются как данность³. В то же время настоящий отчет касается программ государственных платежей в более широком смысле, принимая во внимание, что перевод денежных средств является только одним из процессов, необходимых для управления доходами и расходами государственного бюджета в целом.

15. Хотя не все Общие принципы могут в равной степени распространяться на все страны во всех конкретных ситуациях, их следует рассматривать в качестве единого комплекса. Хотя инициатива по усовершенствованию может быть направлена на конкретный аспект, она должна учитывать и другие аспекты и параметры программ государственных платежей, которые могут потребовать дополнительного реформирования в будущем.

³ Кроме того, в настоящем отчете не обсуждаются международные бюджетные платежи (например, международные субсидии, обслуживание внешнего долга, другие трансграничные переводы денежных средств и т.д.).

16. Хотя Общие принципы должны действовать во всех обстоятельствах, они не имеют обязательного характера; скорее они призваны обозначить общее направление в вопросах, которые Всемирный банк считает очень важными для разработки надежных, эффективных и прозрачных программ государственных платежей.

17. Поэтому Всемирный банк считает, что Общие принципы могут использоваться правительствами, лицами, определяющими политику, и другими заинтересованными сторонами в качестве ориентира при анализе актуального состояния программ государственных платежей в их юрисдикциях и при определении необходимости реформ, как для повышения надежности и эффективности самих этих программ, так и для использования потенциала государственных платежей ради достижения других целей государственной политики или целей развития.

1.3. СТРУКТУРА ОТЧЕТА

18. В разделе 2 представлен обзор программ государственных платежей. Сначала рассмотрены основные виды государственных платежей, далее обсуждается практическое действие этих программ в различных сценариях. Затем обсуждаются основные моменты реализации программ государственных платежей. В разделе 3 излагаются Общие принципы и подробно обсуждаются основные области реформирования на основе коллективного опыта Всемирного банка и членов IAG. Наконец, отчет включает несколько приложений с подробными примерами и опытом работы по отдельным странам и с другими соответствующими аналитическими и методологическими материалами, а также глоссарий терминов, используемых в настоящем отчете⁴.

⁴ Приложения, в частности с примерами по отдельным странам, не являются исчерпывающими, а представляют собой материалы, переданные для целей анализа в общем контексте составления отчета.

2. ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: КРАТКИЙ ОБЗОР И ОСНОВНЫЕ МОМЕНТЫ

2.1. ЗНАЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ⁵

19. Значение государственных платежей весьма велико как в развитых, так и в развивающихся странах. Сравнительная важность государственных платежей естественным образом связана с ролью и влиянием правительства в экономике в целом, что обычно оценивается по расходам государственного бюджета в процентах к ВВП и (или) по сборам налогов в процентах к ВВП. В большинстве случаев этот показатель варьируется примерно от 15 до 45% ВВП.

20. Объем государственных платежей в большинстве стран означает, что улучшения в осуществлении государственных платежей (например, переводов, доходов/расходов, их учета) могут положительно повлиять на экономику в целом, а также позволить значительно сэкономить бюджетные средства в результате сокращения операционных издержек.

21. Если в стране для выплат или сбора государственных платежей широко используются электронные платежные системы, то государственные платежи обычно составляют значительную часть всех платежей, обрабатываемых в этих системах, – как по количеству, так и по объему. Рост использования наиболее эффективных видов платежей и платежных систем позволит сократить операционные издержки не только для бюджета, получателей бюджетных средств и налогоплательщиков, но и для всех пользователей электронных платежных услуг.

22. Улучшения в способах совершения государственных платежей также могут способствовать изменениям в других областях экономики. Например, получение пенсий и (или) социальных пособий с использованием электронных средств платежа может стать первым шагом к ознакомлению с современными платежными средствами для значительной части населения страны (а именно – для граждан, не пользующихся или мало пользующихся банковскими услугами). Успешное внедрение таких электронных платежных инструментов может привести к более широкому использованию электронных платежей во многих других коммерческих сделках. Кроме того, тщательно спланированная реформа программ государственных платежей (или ее отсутствие) может иметь большие последствия для модернизации национальной платежной системы.

2.2. ОСНОВНЫЕ ЧЕРТЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ⁶

2.2.1. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

23. Государственные платежи подразделяются на три основных вида: i) внутригосударственные переводы, или платежи из бюджета в бюджет; ii) расходы государственного бюджета, включающие платежи из бюджета физическим или юридическим лицам; iii) доходы государственного бюджета, включающие платежи физических и юридических лиц в бюджет. Эта классификация показана на рисунке 1.

Рисунок 1. Виды государственных платежей

G2G Платежи из бюджета в бюджет (переводы)	<ul style="list-style-type: none"> Национальные межбюджетные трансферты Примеры: внутригосударственные платежи, т.е. платежи, совершаемые одним государственным учреждением другому государственному учреждению для бюджетных или операционных целей
G2P/G2B Платежи физическим и юридическим лицам из бюджета (расходы государственного бюджета)	<ul style="list-style-type: none"> Примеры: условные денежные переводы Социальные пособия, включая помощь при катастрофах и стихийных бедствиях Возмещение (возврат) подоходного налога Пенсии и социальное страхование (трансфертные платежи) Фонд заработной платы и поощрительное вознаграждение Оплата товаров и услуг Возмещение (возврат) налога на прибыль Возмещение (возврат) налога с продаж/НДС Предоставление бюджетных кредитов или оказание помощи предпринимателям
P2G/B2G Платежи физических и юридических лиц в бюджет (доходы государственного бюджета)	<ul style="list-style-type: none"> Примеры: налог на прибыль, налог с продаж и НДС Взносы в фонды социального страхования или пенсионные фонды Плата на содержание дорог – плата за проезд по платным дорогам, штрафы Платежи за предоставление государственных услуг, например за регистрацию компаний

Источник: Собственная выборка.

⁵ В рамках настоящего отчета к программам государственных платежей относятся как доходы, так и расходы государственного бюджета.

⁶ Как сказано во введении, настоящий отчет сосредоточен на процессах, связанных с доходами и расходами государственного бюджета. Кроме того, соответствующая платежная операция определяется только как один из процессов, связанных с управлением доходами и расходами государственного бюджета, поэтому в настоящем отчете вводится более широкая концепция «программы бюджетных платежей».

24. Платежи из бюджета в бюджет (G2G) включают внутригосударственные платежи одного государственного учреждения другому государственному учреждению для бюджетных или внебюджетных целей. В значительной степени текущие бюджетные расходы и управление государственными финансами в целом основаны на платежах G2G. По сравнению с другими видами государственных платежей средний платеж G2G обычно крупный по сумме, тогда как количество совершаемых операций сравнительно невелико.

25. Платежи физическим лицам из бюджета (G2P) обычно связаны с социальными пособиями (например, льготы или субсидии), пособиями по социальному страхованию, заработной платой государственных служащих, пенсиями и возмещением (возвратом) налогов. Платежи G2P обычно характеризуются очень большим количеством операций на сравнительно небольшие суммы.

26. Платежи юридическим лицам из бюджета (G2B) включают платежи, связанные с оплатой товаров и услуг, возмещением (возвратом) налогов и предоставлением кредитов или оказанием помощи предпринимателям. Платежи G2B характеризуются большим количеством операций. Средняя сумма платежей G2B сильно варьируется: от крупных платежей, связанных с крупными же контрактами на поставку, до мелких платежей местным предпринимателям в связи с оплатой обычных эксплуатационных расходов, к примеру расходов на неотложный ремонт.

27. Платежи физических лиц в бюджет (P2G) и юридических лиц в бюджет (B2G) включают платежи, совершаемые физическими и юридическими лицами в бюджет и (или) организациям государственного сектора в целях уплаты налогов или за получение государственных услуг (лицензии, разрешения и т.п.). Подобно платежам G2P, платежи P2G обычно совершаются на небольшие суммы и характеризуются очень большим количеством операций. Аналогичным образом платежи B2G являются зеркальным отражением платежей G2B по средней сумме и объемам операций (т.е. сумма платежей сильно варьируется, а их количество велико).

2.2.2. ОБРАБОТКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

28. По существу, бюджетное планирование не отличается от других экономических задач. Расходы планируются на основе имеющихся ресурсов, которые образуются от сбора налогов, пошлин и других поступлений, а также платы за предоставленные кредиты. Обычно бюджетным планированием в стране занимается министерство финансов.

29. Министерство финансов распределяет бюджетные средства среди различных государственных учреждений на основе утвержденной экономической программы, обычно – ежегодно⁷. Затем на основе утвержденных бюджетных ассигнований государственные учреждения и другие бюджетные организации начинают распределять и расходовать выделенные им ресурсы.

30. Обычно за управление процессами, связанными с совершением государственных платежей, отвечает государственное/национальное казначейство (далее – казначейство). Порядок организации и совершения государственных платежей меняется с течением времени и сильно различается в разных странах⁸.

31. Что касается сбора налогов и других бюджетных поступлений, в некоторых странах соответствующие платежи P2G и B2G можно произвести только непосредственно в налоговый орган. В других странах казначейства ввели такой порядок, по которому для этого также можно использовать сеть коммерческих банков и (или) других агентов. Собранные денежные средства обычно в централизованном порядке поступают к государственному финансовому агенту – им чаще всего является центральный банк, в котором открыты счета казначейства, а в некоторых случаях – также соответствующего государственного органа или органов, отвечающих за сбор налогов⁹.

32. Что касается бюджетных расходов, в некоторых случаях казначейство переводит бюджетные ресурсы, выделенные для государственных учреждений, на счета этих учреждений в коммерческих банках¹⁰. Затем государственные учреждения направляют прямую заявку в свой коммерческий банк на выплату соответствующих наличных/безналичных денежных средств получателю. В других случаях, хотя госу-

⁷ Обычно бюджет распределяется на основе так называемого бюджетного года, который не обязательно совпадает с календарным. Следует также отметить, что первоначальные бюджетные ассигнования, как правило, корректируются в сторону увеличения или уменьшения в течение всего бюджетного года.

⁸ Большинство национальных казначейств постоянно обновляют свои программы государственных платежей в связи с новыми потребностями (например, вводят новые программы) и долговременными потребностями, такими как улучшение контроля и повышение эффективности, а в некоторых случаях также для достижения более широких экономических целей.

⁹ В некоторых случаях эти обязанности исполняет государственный коммерческий банк или даже частный коммерческий банк.

¹⁰ В некоторых странах государственные учреждения открывают счета, с которых получают выделенные им бюджетные ресурсы, непосредственно в центральном банке.

дарственные учреждения могут осуществлять платежи напрямую через коммерческие банки, казначейство сохраняет централизованный контроль за денежными средствами, списывая неиспользуемые остатки со счетов государственных учреждений в коммерческих банках и консолидируя бюджетные кассовые средства в конце каждого дня. Однако в других случаях казначейство контролирует все финансовые операции непосредственно и производит все платежи от имени государственных учреждений.

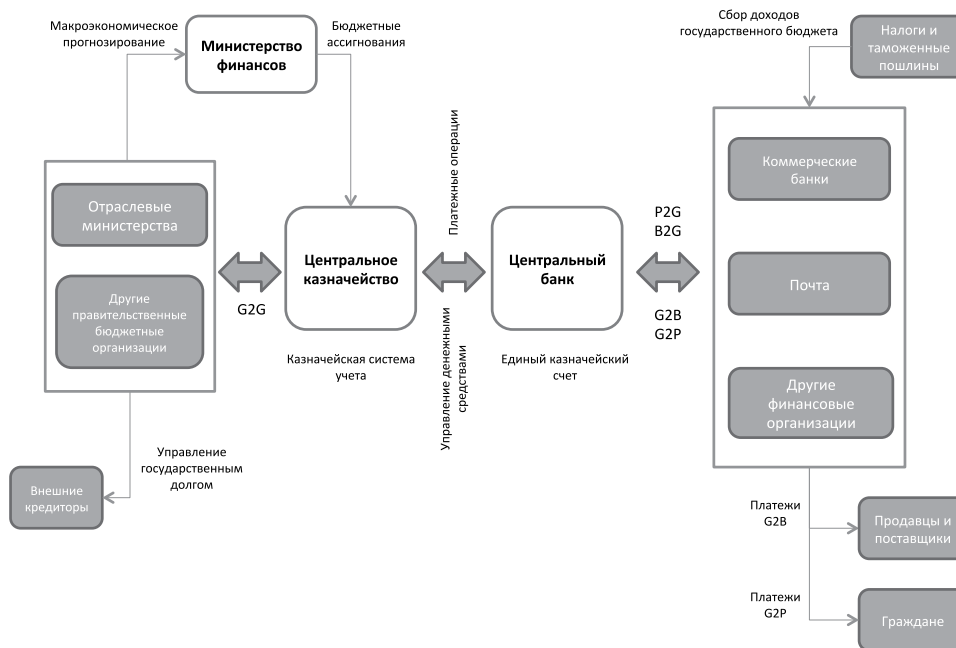
33. В этом отношении преобладающая тенденция во всем мире заключается в централизации процессов, относящихся к государственным платежам, в соответствии с так называемой централизованной моделью казначейской системы. В некоторых случаях централизованная казначейская система ограничивается притоком и оттоком средств, непосредственно связанным с правительством, тогда как в других случаях она может также распространяться на один или несколько уровней государственного управления (например, штата, провинции и (или) округа или города)¹¹.

34. Централизованная казначейская система основана на двух основных концепциях:

- Банковский счет, на котором могут концентрироваться все доходы и с которого могут производиться все расходы государственного бюджета. Этот так называемый единый казначейский счет (TSA) обычно открывается в центральном банке.
- Информационная система или системы, дающие казначейству единую картину бюджетной кассовой позиции в любой момент времени, а также предоставляющие ему необходимую информацию для обработки всех платежных заявок. Системы такого рода часто именуется интегрированными информационными системами по управлению финансами (IFMIS).

35. С помощью своих IFMIS и TSA некоторые казначейства способны полностью автоматизировать процессы, относящиеся к государственным платежам. К примеру, платежные заявки, поданные государственными бюджетными учреждениями, проверяются, регистрируются, учитываются и выполняются автоматически. Затем платежное поручение автоматически передается в платежную систему для перевода необходимых денежных средств получателю. Типичная централизованная казначейская система, в которой TSA открыт в центральном банке, изображена на рисунке 2¹².

Рисунок 2. Модель централизованной казначейской системы и TSA*



Источник: собственная выборка.

* В этой модели предполагается, что TSA открыт в центральном банке.

¹¹ Степень автономии, предоставляемой конституцией и другими законами страны на различных уровнях государственного управления, обычно ограничивает контроль казначейства за расходованием ресурсов на региональном уровне. Учитывая разнообразие политических систем, необходимость интеграции субнациональных правительств с централизованной казначейской системой в настоящем отчете не обсуждается.

¹² Структура «Учет и отчетность» играет важную, даже основную роль в разработке IFMIS и связей IFMIS с платежными системами для эффективной выверки счетов и их ведения. В многомерном гибком плане счетов (CoA) учитываются новые требования различных заинтересованных сторон, тогда как жесткий линейный CoA затрудняет реформирование государственных систем управления финансами.

2.2.3. ПЛАТЕЖНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ И СИСТЕМЫ, ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ В ПРОГРАММАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Платежи G2P и G2B

36. Обычно платежи G2P производятся с использованием денежной наличности, чеков или других платежных инструментов на бумажных носителях. В последние 10–15 лет многие правительства разработали программы с использованием электронных платежей. В этом случае, например, платеж G2P может включать электронный перевод на депозитный счет, открытый в коммерческом банке или в иной финансовой организации. Затем получатель может воспользоваться денежными средствами на этом счете с помощью карты для банкомата (АТМ), дебетовой карты или иными способами. В других случаях платеж G2P включает перевод суммы на предоплаченную карту или карту с накоплением суммы, действующую в качестве виртуального счета (т.е. обычный банковский счет или счет по учету кредита для хранения основных денежных средств или кредита)¹³. Затем эти карты могут использоваться в терминалах пунктов продажи (POS)¹⁴.

37. Что касается платежей G2B, то большинство правительств используют чеки или электронные денежные переводы для совершения крупных платежей. Карточные продукты все чаще привлекаются для оплаты хозяйственных расходов на небольшие суммы (включая расходы на закупки, техническое обслуживание и ремонт, а также другие операционные расходы). Карточные продукты могут представлять собой предоплаченные карты, карты с накоплением суммы (например, большинство карт АЗС) или карты, которые могут использоваться в пределах некоторого лимита расходов и остатка, восполняемого в определенный срок (например, корпоративные командировочные карты, карты для закупок).

38. В некоторых случаях государственные закупки переводятся на онлайн-платежи, которые, в числе прочего, позволяют производить соответствующие платежи G2B электронным способом, обычно путем электронных денежных переводов на счет получателя, или закупки с использованием карт, или и того и другого. Вероятно, наиболее значительная новация такого рода решений заключается в том, что она обычно включает дополнительные возможности для совершения платежей, передачи данных и составления отчетности, которые сокращают объем работы по обработке и проверке платежей, облегчают процессы контроля и аудита.

39. Фактические платежи G2P или G2B обычно производятся с помощью межбанковской платежной системы, позволяющей переводить денежные средства электронным способом со счета (счетов) казначейства на счет получателя¹⁵. Если используются предоплаченные карты/карты с накоплением суммы, фактически казначейство зачисляет средства на счет эмитента этих карт, чтобы эмитент предоставил получателю возможность оплачивать покупки и снимать наличность с помощью этих продуктов.

40. В некоторых случаях межбанковские платежные системы не используются для платежей G2P и G2B. Наиболее распространенный пример – когда казначейство оформляет чеки или платежные поручения, которые могут быть оплачены только непосредственно в центральном банке или другом банковском учреждении, где правительство в соответствии с требованиями закона хранит бюджетные денежные средства.

Платежи P2G и B2G

41. В конце XX века обычным явлением во многих странах была уплата налогов, пошлин и других платежей в бюджет только в денежной форме в агентстве, отвечающем за сбор налогов. В большинстве случаев сети коммерческих банков стали широко использоваться для этого только с 1990-х годов. В значительной степени это стало возможным благодаря модернизации платежных систем и вообще техническим новшествам, позволившим коммерческим банкам предоставлять необходимые услуги правительству за приемлемую плату с соответствующим уровнем обслуживания (например, быстрый перевод налогов и сборов на TSA)¹⁶.

¹³ Карта с накоплением суммы – это предоплаченная карта, запись об остатке средств на которой может меняться в сторону увеличения или уменьшения. В настоящее время эта возможность предусмотрена для большинства предоплаченных карт.

¹⁴ В некоторых случаях эти карты могут использоваться только в определенных торговых точках или местах. Например, по некоторым видам субсидий и так называемых условных денежных переводов получатель может использовать соответствующие денежные средства только для покупки конкретных товаров или услуг, например продуктов питания, санитарных услуг или услуг здравоохранения. В других случаях, хотя государственная программа сама по себе не ограничивает использование предоставленных денежных средств, количество и типы торговых точек, принимающих эти карты в качестве средств платежа, могут быть ограничены.

¹⁵ См. раздел 2.3.3, где подробно обсуждаются платежные инфраструктуры и межбанковские платежные системы.

¹⁶ В некоторых странах в качестве правительственных агентов по сбору доходов государственного бюджета также используются небанковские агенты, особенно в отдаленных районах. Поэтому типичными небанковскими агентами являются организации с широкой филиальной сетью, такие как почта и некоторые универсальные магазины. В основном эти агенты принимают платежи только в денежной форме.

42. Использование коммерческих банков в качестве правительственных агентов по сбору доходов государственного бюджета стимулирует использование современных платежных инструментов для платежей P2G и B2G. Налогоплательщики любого типа в настоящее время регулярно используют платежные карты, электронные кредитовые переводы или электронное списание, в частности для погашения своих налоговых обязательств или оплаты разнообразных государственных услуг. Кроме того, в некоторых странах коммерческие банки развивают дополнительные каналы, такие как интернет-банкинг или мобильный банкинг, соответственно позволяющие их клиентам легко совершать такие платежи, а также другие типы платежей для многих других целей.

43. Во все большем числе стран платежи P2G и B2G могут в настоящее время также производиться онлайн с помощью платежного интерфейса агентства по сбору доходов государственного бюджета. С точки зрения развития платежных систем совершаемые таким образом платежи фактически являются обычными электронными переводами или платежами с использованием платежных карт. Тем не менее, такие схемы полезны тем, что интегрируют на единой платформе основную информацию, необходимую для надлежащего совершения платежа, и возможность совершения самого платежа, тем самым предоставляя налогоплательщикам удобное (т.е. унифицированное) решение для погашения своих обязательств.

44. Когда коммерческий банк, выступающий в качестве правительственного агента по сбору доходов государственного бюджета, получает фактические денежные средства (либо путем списания средств со счетов своих клиентов, либо после клиринга и выверки платежей через межбанковскую платежную систему в адрес других банков), он должен перечислить эти денежные средства правительственному финансовому агенту. Последняя операция также выполняется через межбанковскую платежную систему.

45. Вставка 2 показывает основные результаты по широкому спектру используемых способов платежей, согласно недавнему исследованию Всемирного банка, в котором государственные платежи рассматриваются в качестве одного из элементов национальной платежной системы.

Вставка 2

Глобальный обзор Всемирного банка по платежным системам, 2010 год

В 2010 году Рабочая группа по развитию платежных систем Всемирного банка (PSDG) начала новое глобальное исследование платежных систем. На вопросы раздела по государственным платежам ответили почти 130 стран. Ниже показаны обобщенные результаты по способам платежей, используемым для различных видов государственных платежей. Полностью результаты этого всемирного исследования приведены на сайте www.worldbank.org/paymentsystems.

Вид платежа	Денежная наличность	Средства платежа на бумажном носителе	Электронные средства платежа
Из бюджета физическим лицам (G2P)			
Заработная плата в государственном секторе	11%	24%	76%
Пенсии и трансфертные платежи	14%	26%	67%
Денежные переводы и социальные пособия	22%	31%	52%
Средние показатели G2P	16%	27%	65%
Физических лиц в бюджет (P2G)			
Налоги	40%	48%	44%
Оплата коммунальных услуг	55%	33%	42%
Платежи за услуги и т.д.	54%	35%	34%
Средние показатели P2G	50%	39%	40%
Из бюджета юридическим лицам (G2B)			
Оплата товаров и услуг	2%	50%	61%
Возмещение (возврат) налогов	2%	49%	50%
Средние показатели G2B	2%	49%	56%
Юридических лиц в бюджет (B2G)			
Налоги	11%	58%	57%
Оплата коммунальных услуг	16%	53%	50%
Возврат льгот	9%	52%	46%
Средние показатели B2G	12%	55%	51%
Общие средние показатели	20%	42%	53%

Примечание. Результаты в сумме не составляют 100%, поскольку по каждому типу государственных платежей можно указать более одного платежного средства.

46. Согласно обзору Всемирного банка, на глобальном уровне среди различных видов государственных платежей платежи G2P характеризуются наибольшей долей использования электронных средств платежа. В частности, при выплате заработной платы в государственном секторе были задействованы электронные средства платежа в более чем 75% стран-респондентов. Данный показатель по пенсиям и социальным пособиям составил 67 и 52% соответственно. Напротив, платежи P2G характеризуются наименьшей долей использования электронных средств платежа. Что касается платежей G2B и B2G, то, хотя денежная наличность используется редко, чеки и другие средства платежа на бумажных носителях все еще применяются примерно в половине стран-респондентов. Многие страны-респонденты сообщили о том, что осуществляют переход на электронные средства платежа.

2.3. ОСНОВНЫЕ ВОПРОСЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

47. Основные вопросы, касающиеся программ государственных платежей, можно в целом сгруппировать следующим образом:

- i) надежность, эффективность и прозрачность, связанные с управлением программами государственных платежей;
- ii) законодательная и нормативно-правовая система, на которой основаны эти программы;
- iii) инфраструктура платежных систем;
- iv) сотрудничество и партнерство для повышения эффективности этих программ.

2.3.1. УПРАВЛЕНИЕ, НАДЕЖНОСТЬ, ЭФФЕКТИВНОСТЬ И ПРОЗРАЧНОСТЬ

48. Важным вопросом для казначейств во всем мире является надежность государственных платежей, т.е. высокая степень уверенности в том, что платеж будет получен тем, кому он предназначен (физическим или юридическим лицом), или что физическое или юридическое лицо, совершающие платеж в бюджет, точно идентифицированы для правильного зачисления их платежа, что сумма, которая должна быть уплачена, действительно уплачена и получена, и что соответствующие денежные средства получены и правильно и своевременно учтены.

49. Казначейства также хотят быть уверены, что управление всеми бюджетными средствами осуществляется эффективно, чтобы гарантировать бесперебойное выполнение бюджетных операций. Кроме того, правительства хотят добиться этих целей с минимальными издержками, чтобы обеспечить наибольшую эффективность программ государственных расходов.

50. Неспособность гарантировать достаточную надежность различных платежных программ может привести к утрате доверия к правительству со стороны налогоплательщиков и получателей платежей. Помимо общественной критики и, в конечном счете, дорогостоящих судебных споров, в худшем случае такое недоверие может привести к снижению уровня доходов бюджета и (или) неспособности правительств убедительно продемонстрировать эффективность своих программ государственных расходов.

51. Кроме того, неэффективная реализация программ государственных платежей обычно приводит к появлению неиспользуемых денежных остатков, задержек в распределении платежей и переводов получателям, сбоям в бюджетных операциях, краткосрочной задолженности для покрытия непредвиденных потребностей в финансировании, неоправданных расходов на содержание персонала и других накладных расходов.

52. В некоторой степени эти проблемы вызваны отсутствием в казначействах надлежащих систем внутреннего контроля и (или) систем интегрированной и эффективной обработки информации, связанной с финансовыми потоками и их взаимозависимостью, которые гарантировали бы уверенное принятие решений. Кроме того, распределение бюджетных средств по нескольким банковским счетам обходится дорого и усложняет контроль и отчетность.

53. Поэтому централизованная казначейская система, основанная на устойчивых системах управления финансами (например, IFMIS) и TSA, имеет широкое признание в качестве основы для повышения надежности и эффективности программ государственных платежей. Такая система оказалась очень удобной для управления государственными средствами, включая надлежащий финансовый контроль, четкое регулирование денежных операций¹⁷, меньшие операционные издержки и высокую прозрачность и подотчетность. На более высоком уровне хорошо действующая централизованная казначейская система также способствует координации бюджетной и денежно-кредитной политики. Вставка 3 описывает основные черты современного TSA¹⁸.

¹⁷ За счет эффективного централизованного регулирования денежных операций правительства могут точнее определять свои реальные краткосрочные финансовые потребности, снижая тем самым уровень заимствований.

¹⁸ В Приложении В также содержатся некоторые примеры реализации, улучшения и управления TSA в разных странах.

Единый казначейский счет

Единый казначейский счет (TSA) – это единый банковский счет или несколько счетов, посредством которых совершаются все платежи, связанные с доходами и расходами государственного бюджета. Эта единая структура также позволяет правительству получить общую картину имеющихся бюджетных ресурсов.

TSA основан на принципе единства денежных средств и единства казначейства. Принцип единства вытекает из однородного характера всех денежных средств независимо от их конечного назначения. Хотя необходимо различать отдельные кассовые операции для целей контроля и отчетности, эти цели достигаются благодаря использованию системы учета, а не путем хранения/размещения этих кассовых переводов на конкретных банковских счетах. Это позволяет казначейству отделить управление денежными средствами от контроля на операционном уровне.

Главная цель TSA – обеспечить эффективный общий контроль над остатком бюджетных средств. Однако есть и другие важные преимущества. TSA позволяет значительно сократить операционные издержки, поскольку правительству проще контролировать своевременность перечисления доходов в государственный бюджет агентами, отвечающими за сбор доходов государственного бюджета. Операционные издержки также сокращаются за счет распределения платежей с единого счета. Кроме того, TSA упрощает выверку счетов между банковскими данными и данными бухгалтерского учета и является полезным инструментом для реализации денежно-кредитной политики и макроэкономического прогнозирования.

Реальная эффективность TSA в значительной степени зависит от его состояния. Поэтому крайне желательно, чтобы TSA распространялся на все счета организаций центрального правительства и их операции, включая в том числе автономные государственные организации, счета фондов социального обеспечения и других трастовых фондов, внебюджетных фондов, кредиты международных институтов и ресурсы финансирующих организаций. В некоторых случаях TSA также распространяется на различные уровни государственного управления.

Кроме того, возможность реализации TSA зависит от наличия соответствующих платежных систем для своевременной консолидации денежных средств, а также эффективного, гибкого и надежного распределения ресурсов, имеющихся на TSA.

Источник: собственная выборка, основанная на данных некоторых членов IAG.

54. Хорошо работающая централизованная казначейская система также служит цели правительства по повышению прозрачности всей системы бюджетного управления. Например, интегрированная система такого рода должна, естественно, основываться на последовательном наборе бухгалтерских правил, поэтому она позволит получать надлежащие отчеты об общем состоянии государственного бюджета как в части доходов, так и в части расходов.

55. Чтобы гарантировать надежность и эффективность программ государственных платежей, используемые платежные инструменты и способы платежа должны обеспечивать своевременный, безошибочный, удобный и экономически эффективный перевод сумм доходов и расходов государственного бюджета. В таблице 1 показаны общие особенности или характеристики большинства обычных форм платежа, как со стороны плательщика, так и со стороны получателя платежа. Эти особенности могут отличаться в разных странах, особенно в части издержек. Кроме того, некоторые инструменты могут не быть общедоступными или общепринятыми, к примеру, по причине отсутствия необходимой инфраструктуры для поддержки используемых способов платежа, таких как POS-терминалы.

56. Как показано в таблице 1, хотя денежная наличность и чеки, а также другие средства платежа на бумажном носителе удобны, в некоторых случаях они не отвечают в полной мере требованиям надежности и эффективности. Например, в связи с большими трудозатратами при обработке таких документов их использование приводит к значительным накладным расходам в казначействе и высоким операционным рискам. Кроме того, средства платежа на бумажном носителе слабо защищены от мошенничества и утечки денежных средств по причине сложности выверки соответствующих платежей.

Таблица 1. Преимущества и недостатки различных форм платежа

Инструмент	Получатель платежа		Плательщик	
	Преимущества	Недостатки	Преимущества	Недостатки
Наличные денежные средства	Немедленная ликвидность	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы на обработку и риск потерь • Расходы на безопасное хранение • Сложность осуществления аудиторского контроля 	Широко принимаются	<ul style="list-style-type: none"> • Расходы на обработку и риск потерь • Сложность контроля за использованием
Чеки		<ul style="list-style-type: none"> • Денежные средства не гарантируются* • Требуется время на клиринг (1 день и более) • Высокие издержки обращения • Высокая вероятность мошенничества 	Удобны в некоторых обстоятельствах (например, вместо наличных денежных средств в крупных операциях)	<ul style="list-style-type: none"> • Не везде принимаются • Вероятность мошенничества
Платежные карты	<ul style="list-style-type: none"> • Денежные средства гарантируются, если есть электронная авторизация, что позволяет завершить операцию немедленно • Упрощается выверка счетов и отчетность • Хорошо определен процесс разрешения споров 	<ul style="list-style-type: none"> • Сборы, взимаемые эквайерами за операции по карте, могут быть высокими • Могут существовать риски мошенничества и риски безопасности, если отсутствует надлежащий контроль 	<ul style="list-style-type: none"> • Широко принимаются и удобны в использовании • Упрощается выверка счетов и отчетность • Простота осуществления контроля за использованием • Подходят для непосредственных платежей и онлайн-платежей, а также для однократных и повторяющихся платежей • Эмитенты могут добавлять дополнительные возможности в рамках объединения продуктов 	<ul style="list-style-type: none"> • В некоторых случаях за использование взимаются высокие комиссионные • Могут привести к чрезмерным расходам, если использование недостаточно хорошо контролируется (для кредитных карт) • Вероятность мошенничества и проблемы безопасности**
Электронные дебетовые переводы	<ul style="list-style-type: none"> • Возможен контроль совершения операций • Подходят для повторяющихся платежей • В некоторых ситуациях подходят для онлайн-платежей (аутентифицированные заранее одобренные дебетовые переводы) • Низкие расходы на обработку • Упрощается выверка счетов (если банк сообщает данные) 	Требуется время на клиринг (1 день и более)	<ul style="list-style-type: none"> • Подходят для повторяющихся платежей на фиксированные и нефиксированные суммы*** • Низкие расходы на обработку 	Часто требуют предварительной регистрации получателя платежа, что делает неудобными незапланированные покупки и покупки в Интернете
Электронные кредитовые переводы	<ul style="list-style-type: none"> • Подходят для повторяющихся платежей • Низкие расходы на обработку • Упрощается выверка счетов, если банк-партнер сообщает данные плательщика 	<ul style="list-style-type: none"> • Требуется время на клиринг (1 день и более) • Невозможен контроль совершения операций 	<ul style="list-style-type: none"> • Возможен контроль совершения операций • Подходят для повторяющихся или однократных платежей на нефиксированные суммы • Простота осуществления аудиторского контроля и выверки счетов • Низкие расходы на обработку • Имеются различные каналы для совершения платежа, такие как Интернет, банкоматы (АТМ), мобильный телефон 	

Предоплаченные карты и другие новые платежные продукты	<ul style="list-style-type: none"> • Денежные средства гарантируются (предоплаченные), что позволяет завершить продажу или операцию немедленно • Упрощается выверка счетов • Расходы на обработку могут быть низкими 	Могут существовать риски мошенничества и риски безопасности, если отсутствует надлежащий контроль	<ul style="list-style-type: none"> • Удобство использования • Простота контроля использования 	<ul style="list-style-type: none"> • Ограничение в применении • Вероятность мошенничества и проблемы безопасности • Риск потери предоплаченной суммы, если оператор становится банкротом • Риски, связанные с недостатками новых технологий
--	---	---	---	---

Источник: из публикации Всемирного банка «Разработка комплексной национальной стратегии розничных платежей» (2012).

* За исключением некоторых механизмов, когда проверяется наличие денежных средств, которые впоследствии замораживаются до принятия чека в качестве фактического платежа.

** Потенциальными рисками обычно активно управляют платежные системы и эмитенты карт.

*** В случае платежей на нефиксированные суммы, при условии, что плательщик способен сторнировать платеж, если позднее обнаружит, что сумма оплачиваемого счета неверная.

57. Использование электронных форм платежа, с другой стороны, предоставляет свойственные им преимущества всем заинтересованным лицам, участвующим в ценностной цепочке государственных платежей. Для правительств их использование может привести к снижению операционных издержек и общих накладных расходов, уменьшению мошенничества и утечки денежных средств, а также повышению прозрачности и подотчетности, в числе прочего. Имеются также определенные преимущества для получателей бюджетных платежей и для налогоплательщиков.

58. Развитие и внедрение некоторых электронных форм платежа по бюджетным доходам и расходам могут быть дорогостоящими по причине недостаточного развития лежащих в основе платежных инструментов и (или) инфраструктуры. Помимо высоких первоначальных издержек, это может помешать эффективной обработке электронных платежей или достижению широкого внедрения соответствующих платежных инструментов. В разделах 2.3.3 и 2.3.4 настоящего отчета соответственно более подробно обсуждаются важность разработки необходимой инфраструктуры платежных систем и роль модернизации программ государственных платежей в ускорении ее развития.

59. Следует также отметить, что разработка разовых решений или узкоспециализированных платежных продуктов, отличающихся ограниченной функциональностью, может в итоге оказаться дорогостоящей, но дать мало дополнительных преимуществ в их использовании. Это не зависит от наличия национальной платежной инфраструктуры, поскольку узкоспециализированные платежные продукты обычно требуют создания специальной платежной инфраструктуры.

2.3.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

60. В связи с программами государственных платежей необходимые характеристики законодательной и нормативно-правовой системы распространяются на две основные области: i) операционная и институциональная система, непосредственно связанная с программами государственных платежей или являющаяся их основой; ii) законы, подзаконные акты и другие нормы, являющиеся основой платежных инструментов и систем, включая вопросы конкуренции и защиты потребителей.

61. Не существует единого мнения о том, что следует считать подходящей законодательной и нормативно-правовой системой для различных видов программ государственных платежей. Например, в некоторых странах существует детально разработанная система осуществления платежей, связанных с доходами и расходами государственного бюджета. В других странах нет установленных правил и принципов, например, в отношении осуществления платежей физическим и юридическим лицам и получения платежей от физических и юридических лиц через коммерческие банки и другие небанковские финансовые организации. В других случаях, хотя фактически существует сложный набор правил и принципов, отсутствует единая система, поэтому, например, некоторые из существующих правил фактически противоречат друг другу.

62. В большинстве видов деятельности по управлению финансами и, в более обобщенном смысле, включающих денежные потоки, законодательные риски выше в случае отсутствия специальных законов и (или) подзаконных актов. Это особенно верно в отношении программ государственных платежей, так как они относятся к государственному сектору. Например, отсутствие надлежащей нормативной базы или ее неадекватность могут привести к ненужному многообразию или отсутствию стандартизации способов сбора доходов/способов платежа, недостаточной прозрачности выполнения программ государственных платежей или даже юридической ответственности должностных лиц и (или) организаций за выполнение платежных программ, не соответствующих законам и (или) подзаконным актам.

63. С институциональной точки зрения чрезвычайно важно наличие надлежащей законодательной и нормативно-правовой системы, способствующей эффективной работе государственной системы управления финансами. В значительной степени это включает уточнение функций национального казначейства, министерства финансов, центрального банка и (или) других государственных учреждений, занимающихся исполнением государственного бюджета, и проверку наличия у всех этих организаций надлежащих полномочий для выполнения своих задач.

64. Учитывая необходимость специальных законов и подзаконных актов для эффективной реализации программ государственных платежей, потребуется их разработать, обеспечив широкий объем действия TSA, чтобы гарантировать его эффективную работу. Например, желательно, чтобы границы TSA (т.е. определение типов бюджетных счетов и денежных средств, которые консолидируются на TSA) были установлены законом или другим подзаконным актом федерального уровня во избежание противоречий и двусмысленности, особенно по вопросам включения/исключения счетов внебюджетных фондов, пенсионных фондов, кредитов от финансирующих организаций и счетов автономных государственных организаций. Аналогичным образом может потребоваться специальная законодательная основа для обеспечения надлежащей реализации других важных бухгалтерских и бюджетных приложений, таких как IFMIS.

65. Как и в других видах экономической деятельности, существует опасность, что законодательная основа программ государственных платежей может быть чрезмерно ограничивающей, препятствуя инновациям, повышению эффективности и достижению других целей. Например, некоторые законы или подзаконные акты могут требовать использования только определенных платежных инструментов в определенных программах или операциях на сумму выше или ниже определенного порога. В других случаях законодательство может требовать, чтобы все платежи, связанные с доходами/расходами государственного бюджета, производились непосредственно в специальном правительственном учреждении без участия посредников, что мешает нормальной эффективной интеграции соответствующих программ в национальной платежной системе.

66. Что касается платежных систем и платежных инструментов, неадекватная законодательная и нормативно-правовая система может снизить их надежность и эффективность. Или, если эта система будет чрезмерно жесткой, она может препятствовать дальнейшим инновациям, в том числе предназначенным специально для программ государственных платежей. Поэтому очень важно, чтобы законодательная основа платежных систем и соответствующих используемых платежей и инструментов была устойчивой, комплексной и в то же время достаточно гибкой, чтобы способствовать инновациям и дальнейшему развитию¹⁹.

67. Комплексная законодательная основа, относящаяся к платежным системам и платежным инструментам, должна охватывать следующие вопросы: i) признание электронных платежей в качестве законных средств платежа, а также признание электронных подписей и электронных документов, связанных с этими платежными инструментами; ii) обмен платежными инструкциями, окончательное завершение расчетов, действительность неттинговых схем и возможность взыскания залога, предоставленного по соглашениям об обеспечении, в числе прочего; iii) необходимость включить правила, стандарты и процедуры, согласованные участниками различных платежных систем²⁰; iv) определение роли центрального банка (и, в конечном счете, также других официальных органов) в качестве надзорной организации национальных платежных систем, а также других функций, которые он может исполнять (например, оператор и (или) поставщик ликвидности); v) она должна включать другие законодательные акты, охватывающие более широкие аспекты, такие как защита прав потребителей, личная тайна, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, и антимонопольное законодательство.

68. Достаточный уровень конкуренции между различными типами организаций, предоставляющих платежные услуги, имеет большое значение для общей эффективности платежного рынка и является также важным элементом стимулирования инноваций. Некоторые наиболее важные препятствия для конкуренции на платежном рынке включают законы или подзаконные акты, ограничивающие предоставление некоторых или всех платежных услуг финансовым организациям или даже только коммерческим банкам²¹, наличие соглашений об исключительности (например, поставщик платежных услуг требует от агента работать только с ним одним) и законы, подзаконные акты или рыночную практику, не позволяющие небанковским поставщикам платежных услуг обрабатывать свои платежные операции без затруднений по приемлемой цене²².

¹⁹ Некоторыми соответствующими примерами гибкости правовой основы, обеспечивающей возможности для инноваций, являются Директивы ЕС по электронным деньгам (2009/110/ЕС) и платежным услугам (2007/64/ЕС).

²⁰ Нередко правила и процедуры требуют одобрения регулятивного и (или) надзорного органа.

²¹ Обычно это связано с тем, что платежные услуги считаются розничными банковскими услугами.

²² В связи с этим в разделе 2.3.3 подробно обсуждаются вопросы доступа к инфраструктуре платежных систем, включая преимущества и недостатки различных форм доступа, а именно – прямого и непрямого доступа.

69. Следует также отметить, что в некоторых странах модернизация программ государственных платежей является одним из основных элементов ускорения принятия некоторых соответствующих законов и (или) подзаконных актов по платежным системам и платежным инструментам. Например, отвечая за надлежащее выполнение своих платежных программ, национальные казначейства и (или) органы по сбору налогов могут принять решение не пользоваться исключительно договорным правом в своих операциях, а содействовать принятию законов и подзаконных актов, признающих электронные платежи в качестве законных средств платежа.

2.3.3. ИНФРАСТРУКТУРА ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ

70. Как уже обсуждалось, признание электронных средств платежа может иметь важные преимущества с точки зрения эффективности и надежности для правительства, получателей бюджетных платежей, налогоплательщиков и других сторон. Однако степень реализации этих преимуществ на практике зависит от наличия достаточно разнообразных платежных инструментов для удовлетворения конкретных потребностей, а также от существования устойчивых платежных систем для надежной и эффективной обработки соответствующих платежей.

71. Основные инфраструктуры в национальной платежной системе связаны с операциями, клирингом и расчетами. Эти инфраструктуры включают поставщиков услуг, сетевые службы, информационные и компьютерные технологии, операционные процедуры и правила. Во Вставке 4 показаны основные услуги инфраструктуры платежной системы, указанные в отчете «Общие принципы по развитию национальных платежных систем» Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов.

Вставка 4

Услуги инфраструктуры платежной системы

Операционная инфраструктура предоставляет услуги по созданию, проверке и передаче платежных инструкций путем:

- аутентификации сторон операции, иногда с использованием технологий шифрования;
- проверки соответствия платежного инструмента системным стандартам;
- проверки платежеспособности плательщика;
- разрешения перевода денежных средств между финансовыми институтами получателя платежа и плательщика;
- регистрации и обработки платежной информации;
- обеспечения обмена этой информацией между участвующими организациями.

Клиринговая инфраструктура предоставляет услуги по передаче, выверке и, в некоторых случаях, подтверждению платежных инструкций между финансовыми институтами и по расчету межбанковской расчетной позиции путем:

- сортировки и подбора платежных инструкций между институтами;
- сбора, обработки и обобщения платежных данных по каждому институту;
- хранения отчетов с платежными данными и их передачи в каждый институт;
- расчета платежной брутто- или нетто-позиции (кредиторская или дебиторская задолженность) по каждому институту.

Расчетная инфраструктура предоставляет услуги по межбанковскому переводу денежных средств путем:

- сбора платежных требований и проверки их правильности;
- проверки наличия денежных средств для расчетов на счетах участвующих организаций в банке расчетов;
- погашения требований путем денежных переводов по этим счетам в банке расчетов;
- регистрации расчетов и передачи этих данных в участвующие организации.

72. Современная межбанковская платежная инфраструктура обычно включает систему валовых расчетов в режиме реального времени (RTGS), одну или несколько автоматизированных клиринговых палат (ACH) для обработки различных видов электронных платежей, в том числе таких как электронные кредитовые переводы, безакцептное списание и платежи по кредитным картам и дебетовым картам, а также достаточно масштабную, географически разветвленную сеть доступа и каналы передачи, например, терминалы пунктов продажи (POS), их филиалы или онлайн-доступ. Кроме того, в значительной степени хорошая работа и эффективность этих систем, сетей доступа и каналов передачи зависят от существования устойчивой инфраструктуры связи, а также от банков и других поставщиков платежных услуг, располагающих собственными системами для эффективной обработки платежных поручений.

73. Программы государственных платежей обычно требуют применения разнообразных платежных инструментов и систем. Например, повторяющиеся платежи G2P, G2B, P2G или B2G, совершаемые в фиксированные сроки, обычно производятся через крупные платежные системы, такие как АСН. С другой стороны, система RTGS используется для удовлетворения других потребностей, таких как совершение срочных крупных платежей, включая большинство платежей G2G²³. Кроме того, чтобы устранить резкие колебания и эффективно управлять денежными средствами, национальное казначейство обычно требует от коммерческих банков и других агентов по сбору доходов государственного бюджета перечислять собранные доходы государственного бюджета на основной счет или TSA в тот же день или даже несколько раз в течение рабочего дня.

74. Развитие современных платежных услуг требует значительных начальных инвестиций от банков и других поставщиков платежных услуг. Необходимые инвестиции включают приобретение лицензий на программное обеспечение, приобретение/аренду оборудования и специальных площадей для размещения систем, а также основных и резервных операционных систем, наем квалифицированного персонала. Одним из основных факторов, определяющих объем этих инвестиций, является предполагаемая интенсивность использования новых услуг. Требуемый объем может быть не достигнут по разным причинам, включая: i) отсутствие необходимых платежных систем и другой инфраструктуры; ii) ограниченную операционную совместимость существующих платежных систем вследствие отсутствия технических и операционных стандартов или предпочтения собственных систем в решениях по коммерческим вопросам; iii) тот факт, что некоторые или большинство крупнейших участников не используют существующую инфраструктуру, что делает ее использование слишком дорогостоящим; iv) различные виды монополистических практик; v) неосведомленность или отсутствие доверия со стороны потребителей²⁴.

75. В платежных системах операционная совместимость может существовать на разных уровнях. В некоторых случаях инфраструктура платежных систем, созданная для обработки данного платежного инструмента (например, платежных карт), может использоваться только клиентами некоторых поставщиков платежных услуг, являющихся эмитентами одного и того же платежного инструмента. Это может рассматриваться как отсутствие операционной совместимости между системами, и такая ситуация препятствует конкуренции и повышению эффективности, поскольку не позволяет сократить затраты на обработку операций и стимулирует дублирование инфраструктуры. Хотя отсутствие операционной совместимости между системами обычно связано с некоторыми системами платежных карт, оно также наблюдается и в случае других платежных продуктов. К примеру, когда две или большее число АСН по электронным кредитовым переводам предоставляют одинаковые или очень похожие услуги, которые предлагаются только их участникам.

76. Существует также вопрос операционной совместимости на уровне инфраструктуры, когда одна и та же основная платежная инфраструктура может использоваться для нескольких платежных механизмов. В особенности это относится к инновационным платежным продуктам, поскольку без некоторой базовой операционной совместимости с более традиционными платежными инструментами и системами их применение и (или) польза для потребителей могут быть очень ограниченными²⁵. Например, услуги мобильных кошельков, предоставляемые телекоммуникационной компанией, могут стать более удобными, если соответствующие электронные деньги могут легко переводиться на банковские счета физических лиц, и наоборот²⁶.

²³ В некоторых странах (Чешской Республике, Мексике, Турции и Украине) в системах RTGS все в большей степени обрабатываются крупные платежи.

²⁴ В подобных ситуациях рынок платежных услуг в стране остается недостаточно развитым, характеризуется высокими операционными издержками, низким проникновением существующих услуг и отсутствием инноваций. Международный опыт показывает, что для изменения существующего положения обычно требуется активное участие центрального банка в качестве катализатора изменений в национальной платежной системе. Существует много публикаций об участии центрального банка в платежных системах, в том числе о его роли в качестве надзорной организации и катализатора изменений. Соответствующие документы можно найти на сайтах Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов (www.bis.org), Рабочей группы Всемирного банка по развитию платежных систем (www.worldbank.org/paymentsystems), а также многих других центральных банков.

²⁵ Операционная совместимость большинства инновационных платежных решений с основными или базовыми платежными инфраструктурами все еще является минимальной. В соответствии с Глобальным обзором Всемирного банка по платежным системам за 2010 год, 61% инновационных продуктов/групп продуктов были собственными, без операционной совместимости, и только 30% были в некоторой степени связаны с традиционными розничными платежными инструментами и системами.

²⁶ Услуги мобильных кошельков по существу представляют собой электронные деньги с учетом денежных средств в мобильном телефоне или центральной компьютерной системе. Эти электронные деньги могут использоваться посредством специальных платежных инструкций, которые передаются с мобильного телефона. Услуги мобильных кошельков обычно основаны на сети мелких розничных предприятий, так называемых агентов или корреспондентов, предоставляющих клиенту фактические услуги по зачислению и расходованию денежных средств.

77. Ограниченная операционная совместимость или полное ее отсутствие может привести к тому, что каждый поставщик платежных услуг будет создавать собственные механизмы обработки платежей и во многих случаях должен будет формировать специальные деловые связи, которые не только препятствуют повышению эффективности в целом, но и обычно ограничивают выгоду от использования этих инструментов²⁷.

78. Возможность использования национальной платежной инфраструктуры за приемлемую плату на соответствующих уровнях обслуживания является важным элементом, лежащим в основе конкурентного платежного рынка. Доступ к этой инфраструктуре может быть прямым (т.е. возможность передавать платежные поручения непосредственно в систему) или непрямым (т.е. доступ через прямого участника). Обе формы доступа позволяют предоставлять соответствующие платежные услуги. Например, поскольку прямой доступ к платежной системе обычно требует соответствия ряду связанных с рисками критериев, а для этого нужны значительные инвестиции²⁸, для некоторых поставщиков платежных услуг прямой доступ бывает чрезмерно дорогим и (или) сложным, поэтому не прямой доступ может оказаться удобнее для использования ими этой платежной системы.

79. Следует отметить, однако, что небанковские поставщики платежных услуг могут столкнуться с препятствиями в получении достаточного непрямого доступа к платежной инфраструктуре. Банк, имеющий прямой доступ к системе, может попытаться заблокировать своих конкурентов на платежном рынке, взимая с них чрезмерно высокие комиссионные/тарифы или иным образом устанавливая чрезмерно ограничивающие условия обслуживания. В других случаях правила «знания клиентуры» и другие подобные правила или их толкование могут вызвать у банков опасения в отношении потенциальных юридических или репутационных рисков в результате предоставления платежных услуг некоторым типам организаций, вследствие чего банки откажутся от предоставления этих платежных услуг.

2.3.4. СОТРУДНИЧЕСТВО И ПАРТНЕРСТВО В ЦЕЛЯХ РАСШИРЕНИЯ ВЛИЯНИЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

80. Масштаб программ государственных платежей в большинстве стран обеспечивает возможность достигать с их помощью также иных экономических целей или целей развития, помимо надежного и эффективного осуществления государственных платежей.

81. Стратегический подход к разработке эффективных программ государственных платежей – действенное средство для максимального использования потенциальных положительных внешних факторов. Соответствующий стратегический план должен включать все основные заинтересованные стороны в стоимостной цепочке государственных платежей.

82. Как указывалось ранее, надежность, эффективность и прозрачность программ государственных платежей в значительной мере зависят от наличия соответствующей инфраструктуры платежных систем в стране. В некоторых случаях один или несколько соответствующих компонентов современной платежной инфраструктуры могут не реализоваться исключительно по причине того, что ожидаемое количество операций, совершаемых с помощью новой системы, является недостаточным для того, чтобы оправдать инвестиции, а также текущие операционные издержки. Одной из возможностей преодоления этого ограничения может быть направление в систему значительной части государственных платежей, что будет стимулировать развитие устойчивой платежной инфраструктуры, которая, в свою очередь, обеспечит надежную и эффективную обработку государственных платежей²⁹.

83. Важной целью государственной политики для многих правительств в настоящее время является увеличение и улучшение предоставления финансовых услуг той части населения, которая не пользуется или мало пользуется банковскими услугами с точки зрения их доступа к современным финансовым продуктам³⁰. Платежные услуги – это самый главный компонент в предоставлении населению финансовых услуг. Помимо выгоды непосредственно от получения доступа к современным платежным услугам, хорошая репутация поставщика платежных услуг может открыть возможности для использования дру-

²⁷ Ограниченная операционная совместимость или полное ее отсутствие может само по себе стать препятствием для коммерческого распространения этих продуктов.

²⁸ Системный оператор, устанавливающий критерии доступа, обычно заинтересован в том, чтобы участник не вносил в систему ненужные риски.

²⁹ Кроме того, как уже сказано в разделе 2.3.2, программы государственных платежей могут также ускорить подготовку и последующее введение в действие важных законодательных актов, обеспечивающих эффективное функционирование современных платежных инструментов и систем.

³⁰ Для целей настоящего отчета предоставление населению финансовых услуг означает наличие основных финансовых продуктов для удовлетворения потребностей населения в платежах, сбережениях, кредитах, страховании и инвестициях, по разумной цене и с соблюдением прозрачности.

гих продуктов (в том числе таких, как депозиты, кредиты или страхование), предлагаемых финансовыми институтами и другими официальными поставщиками услуг³¹.

84. Опыт некоторых стран показывает, что программы государственных платежей могут быть эффективным инструментом для расширения предоставления населению финансовых услуг. Даже если само по себе оно лишь недавно включено в эти программы в качестве цели, лежащей в основе модернизации программ государственных платежей, переход во многих таких программах на электронные платежи в последние несколько лет уже позволил значительному числу людей в некоторой форме получить доступ к современным платежным инструментам и услугам³². Тем не менее, остается много возможностей для изменений, поскольку широкие слои населения все еще не пользуются или слишком мало пользуются банковскими услугами, особенно (но не исключительно) в развивающихся странах³³.

85. Даже когда возможен достаточный доступ к электронным платежам, население и даже некоторые коммерческие организации используют их неохотно, предпочитая денежную наличность. Обычно это связано с опасениями относительно надежности электронных платежей, отсутствием доверия к банковским и (или) другим организациям финансового сектора или просто обычными трудностями адаптации к технологическим изменениям. Эффективным средством преодоления таких проблем может быть участие надежного партнера (например, правительства) в инициировании использования электронных платежей. Действительно, в контексте программ государственных платежей возможны мероприятия по пропаганде электронных платежей посредством программ финансовой грамотности и других подобных действий.

86. Центральные банки также стремятся к максимальному переходу на современные платежные инструменты, чтобы повысить эффективность национальной платежной системы в целом. Поэтому все большее число центральных банков расширяют свои функции по надзору за розничными платежными инструментами и системами, чтобы решить проблемы, которые могут стать препятствием для их нормального функционирования, включая в том числе вопросы издержек и (или) другие ограничения, мешающие потребителям эффективно использовать эти платежные инструменты для различных платежей³⁴.

87. Следует отметить, что, хотя политика, описанная в двух предыдущих пунктах, может быть направлена на определенные слои населения (например, лица, не пользующиеся или мало пользующиеся банковскими услугами в качестве получателей льгот при реформировании программы государственных платежей), очень вероятно, что реальное влияние указанной политики будет гораздо шире. Например, существующие пользователи электронных платежных инструментов определенно выиграют от роста конкуренции и инноваций, улучшений в инфраструктуре или принятия надлежащих мер по защите потребителей.

³¹ Во многих странах лица, которые не пользуются банковскими услугами, имеют доступ к некоторым формам депозитов, кредитов и даже страхования, однако обычно эти продукты очень дороги, часто ненадежны и лишены большинства свойств, касающихся защиты потребителей, стандартных для финансовых продуктов, предлагаемых лицензированными или зарегистрированными институтами.

³² В Приложении С приведены некоторые примеры стран с успешным внедрением электронных платежей в рамках модернизации программ государственных платежей. В ряде случаев это позволило также улучшить доступ к некоторым основным финансовым услугам. В Приложении Е показан пример страны (ЮАР), где расширение предоставления населению финансовых услуг было одной из целей модернизации программы государственных платежей путем принятия соответствующих электронных способов платежа.

³³ Например, по расчетам Консультативной группы по борьбе с бедностью (CGAP), приблизительно 170 млн. человек во всем мире получают регулярные платежи из бюджета. Однако менее 25% этого населения получают свои платежи на банковский счет или путем безналичных платежных инструментов, выпущенных банками или иными финансовыми организациями. Более подробная информация содержится в публикации CGAP-DFID за декабрь 2009 года «Предоставление банковских услуг бедным слоям населения за счет платежей G2P» («Banking the Poor via G2P Payments», доступна на сайте CGAP <http://www.cgap.org>).

³⁴ Согласно глобальному Обзору Всемирного банка по платежным системам за 2010 год, 64% из 124 опрошенных центральных банков заявили, что их надзорные полномочия распространяются на все платежные системы, действующие в их юрисдикции. Всемирный банк также проводил такое исследование в 2007–2008 годах. Тогда этот показатель составил 57%. Результаты обоих исследований представлены на сайте www.worldbank.org/paymentsystems.

3. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

3.1. ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

88. Общие принципы разработаны на основе целей государственной политики, определенных Всемирным банком с помощью членов IAG по развитию программ государственных платежей. Эти цели государственной политики изложены во вставке 5.

Вставка 5

Цели государственной политики по программам государственных платежей

- Платежи, доходы и сборы в рамках существующих или новых программ государственных платежей должны обеспечивать надежное, эффективное и прозрачное управление государственными финансовыми ресурсами. Следовательно, программы государственных платежей должны быть безопасными, надежными и экономически эффективными.
- Модернизация программ государственных платежей должна служить ускорению развития национальной платежной системы.
- Учитывая преимущества и общий масштаб программ государственных платежей, эти программы должны по возможности способствовать достижению других целей развития. В частности, программы государственных платежей должны, в качестве дополнительной цели, стимулировать оказание населению финансовых услуг, предоставляя слоям населения, которые мало ими пользуются, доступ к современным платежным инструментам и услугам.

3.2. ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

3.2.1. УПРАВЛЕНИЕ, НАДЕЖНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

Принцип 1. Обеспечивать надлежащее руководство программой и управление рисками: система руководства должна обеспечивать подотчетность, прозрачность и эффективность управления рисками, связанными с программами государственных платежей.

89. Надлежащее управление и прозрачность способствуют подотчетности. Это не только делает программы государственных платежей надежнее и эффективнее, но также может повысить доверие и помочь добиться одобрения программы обществом. Кодекс добросовестной практики МВФ по бюджетной прозрачности, представленный во вставке 6, содержит некоторые рекомендации по надлежащему управлению и прозрачности казначейских операций.

90. Надлежащее управление и достаточная прозрачность достигаются путем уменьшения возможностей для принятия самостоятельных решений различными бюджетными организациями и самим казначейством. В значительной степени этого можно добиться путем автоматизации соответствующих процессов проверки/подтверждения в интегрированной информационной системе управления финансами казначейства (IFMIS) и (или) других соответствующих системах.

91. В отдельных случаях полная автоматизация принятия решений невозможна (например, в случае сложных процедур государственной закупки). В таких случаях необходим надлежащий внутренний контроль для разделения обязанностей между основными функциями государственной закупки, включая заявки на закупки, разрешение на закупки, разрешение на расходование средств, подтверждение, проверку, отчетность и аудит.

92. Другие основные риски при выполнении программ государственных платежей включают, среди прочего, риск совершения ненадлежащих платежей, операционный риск, риск ликвидности и юридический риск. Казначейство вместе с другими заинтересованными сторонами должно постоянно определять и контролировать все соответствующие причины происхождения рисков.

93. Сокращение осуществленных неправильно платежей населению является одной из основных задач правительств и их казначейств³⁵. Одним из основных факторов неправильного осуществления платежей

³⁵ В целом платежи осуществляются неправильно, когда денежные средства выплачиваются получателю ошибочно (по причине того, что получатель не имеет права на получение платежа или получатель не является получателем, имеющим право на получение платежа), получатель получает неправильную сумму (переплата или недоплата), отсутствует документация для обоснования платежа или получатель использует денежные средства не по назначению. В Приложении D представлены некоторые практические случаи управления рисками совершения таких платежей, мошенничества и злоупотребления.

является риск отсутствия права на получение платежа, т.е. риск того, что получатель платежа из бюджета в действительности не имеет права на получение этого платежа. При проверке права на получение платежа казначейство должно иметь оперативный доступ к соответствующим базам данных. Кроме того, поскольку неавтоматизированные методы определения права на получение платежа не исключают ошибки и мошенничества, казначейство должно стремиться автоматизировать этот процесс с помощью основанной на определенном наборе правил системы, в которой автоматически рассчитываются суммы и сроки платежа для получателей в соответствии с правилами программ государственных платежей.

94. Некоторые наиболее важные примеры операционных рисков включают человеческий фактор, сбои в работе информационного оборудования или другой инфраструктуры, а также вопросы защиты данных и безопасности.

95. Совершенствование и автоматизация процессов являются, надо полагать, наилучшим способом снижения вероятности влияния человеческого фактора. Автоматизация должна быть направлена на значительное сокращение или даже исключение вмешательства человека. Таким образом, для программ государственных платежей автоматизация должна также включать взаимодействие с соответствующей платежной системой или системами³⁶.

Вставка 6

Кодекс добросовестной практики МВФ по бюджетной прозрачности

Меры по бюджетной прозрачности, разработанные МВФ (1998), предусматривают ряд целей, направленных на то, чтобы помочь в реформировании государственного казначейства в рамках комплексной программы бюджетных реформ. Цель прозрачности важна сама по себе, а кроме того, она позволяет в целом оздоровить систему бюджетного управления – повышение бюджетной прозрачности должно привести к улучшению решений по бюджетному управлению и к устойчивой бюджетной политике. Следующие меры могут использоваться в качестве ориентиров для определения приоритетов реформирования и координации усилий между различными организациями, занимающимися выполнением программ государственных платежей.

1. Уточнение функций и обязанностей. Должны быть установлены четкие механизмы по координации и управлению бюджетной и внебюджетной деятельностью, должно быть хорошо определено взаимодействие с другими государственными организациями (например, центральным банком, коммерческими банками и другими небанковскими финансовыми организациями). В числе других требований желательно, чтобы всеми внебюджетными фондами распоряжалось казначейство или как минимум чтобы отчетность внебюджетных фондов консолидировалась в казначейской системе, с применением стандартов бухгалтерского учета, оперативности и периодичности.

2. Регулирование казначейских систем. Казначейские системы должны регулироваться общими законами и административно-правовыми нормами, распространяющимися на бюджетную и внебюджетную деятельность. Выделение или расходование бюджетных средств должно иметь надлежащее юридическое обоснование. Законодательную базу следует периодически проверять и совершенствовать для обеспечения эффективности казначейских операций.

3. Общедоступность информации. Казначейство должно регулярно публиковать информацию об уровне и составе задолженности и финансовых активах. Должны также быть конкретные обязательства по публикации бюджетной информации (например, закон о государственном бюджете). Для этого необходимо объявить календарь публикации бюджетной отчетности.

4. Прозрачность процедур государственных закупок и публикации отчетности. Для обеспечения эффективности казначейских систем процедуры государственных закупок и публикации отчетности и комплектования штатов должны также быть стандартизированы и открыты для всех заинтересованных сторон. Исполнение бюджета должно подлежать внутреннему аудиту, и аудиторские процедуры должны быть открыты для проверки. В течение отчетного года нужно регулярно и своевременно публиковать отчетность о бюджетных и внебюджетных результатах, которые должны сравниваться с первоначальными расчетами. В отсутствие подробной информации по более низким уровням государственного управления должны предоставляться имеющиеся индикаторы их финансового состояния (например, банковские кредиты, выпуск долговых обязательств на финансовых рынках).

³⁶ Дополнительная информация об автоматизации процессов обсуждается в разделе, посвященном Принципу 2.

96. В большинстве стран непрерывность программ государственных платежей, особенно казначейских операций, очень важна для экономики. Поэтому казначейство должно подготовить надлежащие меры по обеспечению непрерывности деятельности, чтобы гарантировать продолжение своих операций в случае природных катастроф или техногенных аварий³⁷. Следует отметить, что комплексный план обеспечения непрерывности деятельности не только включает наличие резервного оборудования и других элементов инфраструктуры, но и должен также учитывать человеческий фактор (например, исключение ситуаций, в которых происходит серьезное нарушение в работе вследствие того, что сотрудники не могут среагировать быстро или эффективно) и роль других заинтересованных сторон.

97. Растущая автоматизация, использование инновационных способов платежа и привлечение множества поставщиков услуг – среди факторов, которые постоянно усложняют управление вопросами безопасности данных. Должны быть предусмотрены строгие правила и процедуры для обеспечения конфиденциальности клиентской информации. Это касается не только собственного персонала, процессов и систем казначейства, но также персонала, процессов и систем поставщиков его услуг.

98. Риск ликвидности означает риск того, что казначейство (или даже правительство) будет не в состоянии выполнить в срок свои платежные обязательства. В числе других основных элементов управление риском ликвидности включает прогнозирование потребностей в ликвидности и наличия ресурсов, включая долговые обязательства, непрерывную отчетность о текущих показателях для их сопоставления с прогнозами, а также внесение необходимых корректировок. Достоверность прогнозов и отчетности сильно зависит от надежности информации, и для этого важно наличие IFMIS. Кроме того, TSA также может помочь в управлении ликвидностью благодаря упрощению отчетности и общего управления денежными средствами.

99. Юридический риск вытекает из недостаточного соблюдения или несоблюдения действующих законодательных и нормативно-правовых требований. Юридический риск обычно выше, когда законы и подзаконные акты отсутствуют или когда законы существуют, но они неясны и могут толковаться неоднозначно. Принципы 5 и 6 в настоящем отчете предусматривают детальное описание законодательных и нормативно-правовых систем по программам государственных платежей.

Принцип 2. Проверять и совершенствовать бюджетные процессы, а затем работать над их автоматизацией: казначейство должно прилагать значительные усилия для выявления всех соответствующих потребностей с учетом повышения надежности, эффективности и прозрачности.

100. Все процессы в национальном казначействе должны быть проверены и в конечном счете пересмотрены в свете установленных программами государственных платежей целей, которые должны быть тесно связаны с конкретными потребностями.

101. Деятельность по управлению финансами и обработке платежей в национальном казначействе должна быть максимально основана на автоматизации. Современная устойчивая интегрированная информационная система по управлению финансами (IFMIS) с надлежащим взаимодействием с платежными системами и, если необходимо, TSA позволит повысить эффективность и улучшить управление рисками в программах государственных платежей благодаря автоматизации процессов, усилению внутреннего контроля и обеспечению своевременной и надежной информации для принятия решений³⁸.

102. Однако решение об обновлении существующей технологии, если таковая имеется, или покупке и реализации новой технологии должно приниматься только после того, как будет достигнуто понимание, какие оптимальные процессы, контрольные механизмы и информационные требования поддерживает эта обновленная или новая технология. Нередко реализация новой технологии (т.е. дополнительные функциональные возможности или модули либо совершенно новые системы) ошибочно считается исправлением изначально неэффективных процессов. Например, автоматизация лишней или ненужной задачи принесет мало пользы. Чтобы избежать этого риска, желательно провести тщательную проверку существующей последовательности выполняемых действий, а также связанных с ними управленческих и организационных структур, поскольку такая проверка позволит обнаружить возможности для улучшений, которые иначе будут упущены.

103. Правительства и их казначейства (при поддержке со стороны центральных банков, если необходимо) должны также стремиться упрощать и консолидировать в единую структуру (т.е. TSA) счета, от-

³⁷ Если государственное казначейство не является оператором государственной платежной системы, то соответствующее агентство, управляющее этой системой, должно разработать надлежащие меры по обеспечению непрерывности деятельности.

³⁸ IFMIS может быть создана своими силами или приобретена у поставщика. Хотя каждый из этих вариантов имеет свои преимущества и недостатки, предпочтение все чаще отдается коммерческому программному обеспечению, учитывая его растущую гибкость, позволяющую учесть специфические для страны требования, и легкость включения новых функциональных возможностей, оптимальной практики и стандартов путем регулярного обновления программного обеспечения. МВФ и Всемирный банк разработали широкие функциональные требования к IFMIS, которые могут использоваться в качестве отправной точки для разработки специальной версии для конкретной страны.

крытые различными государственными органами. Потенциальные преимущества TSA могут быть значительными не только для программ государственных платежей, но и для других действий в области государственной политики, таких как реализация денежно-кредитной политики.

104. Однако реальная эффективность TSA зависит от его масштаба. Поэтому желательно, чтобы TSA распространялся на все организации центрального правительства и их операции, включая, среди прочих, автономные государственные организации, счета под управлением фондов социального обеспечения и других трастовых фондов, внебюджетные фонды, кредиты международных институтов и ресурсы финансирующих организаций. В некоторых случаях TSA также распространяется на другие уровни государственного управления.

105. Эффективность TSA также зависит от степени автоматизации и интеграции с другими информационными системами (например, IFMIS) и одной или несколькими платежными системами (например, системой RTGS). В идеальном случае, как только платежная заявка будет подана государственным учреждением, она должна пройти оставшиеся стадии без дополнительного вмешательства человеческого фактора, включая последний этап, когда финансовые ресурсы зачисляются на счет получателя (так называемая сквозная обработка (STP)).

106. Аналогичным образом государственные информационные системы для выставления счетов и сбора платежей должны быть способны взаимодействовать с межбанковскими платежными системами и, если необходимо, с соответствующими платежными модулями банков и других поставщиков платежных услуг для передачи операционных данных, которые не могут быть получены напрямую из межбанковских платежных систем, чтобы эффективно организовать услуги по выставлению счетов и сбору платежей³⁹.

Принцип 3. Использовать все преимущества электронных платежей: широкое использование электронных платежей в программах государственных платежей может сократить издержки и увеличить прозрачность и возможность контроля.

107. В значительной мере надежность и эффективность программ государственных платежей также зависят от того, обеспечивает ли используемая форма платежа быстрый, надежный, удобный и экономически эффективный перевод денежных средств в бюджет или из него. При этом электронные платежи обычно имеют присущие им преимущества по сравнению с денежной наличностью и платежами на бумажных носителях. Кроме того, электронные платежи могут усилить эффективность программ государственных платежей, предоставив доступ к средствам получателям, ранее не пользовавшимся банковскими услугами.

108. Различные платежные инструменты и способы платежа имеют свои преимущества и недостатки по надежности, стоимости и удобству, среди прочего (см. таблицу 1). Казначейство (при поддержке со стороны центрального банка, если необходимо) должно проанализировать предлагаемые на рынке способы платежа, чтобы определить, какой конкретный платежный продукт больше подходит для каждой конкретной платежной программы. Следует тщательно изучить сопутствующие риски и управлять ими надлежащим образом.

109. Тот факт, что электронные платежные механизмы требуют уплаты вознаграждения в некоторой форме соответствующему поставщику платежных услуг, не должен быть препятствием для их принятия⁴⁰. Наличные денежные средства и другие платежи на бумажных носителях не связаны с такого рода издержками, они требуют некоторых других затрат (например, затраты на обращение наличных денежных средств, накладные и административные расходы), которые в целом обычно значительно превышают расходы по электронным платежам.

110. Следует отметить, что использование специфических платежных продуктов, отличающихся ограниченной функциональностью, может со временем оказаться дорогим для национального казначейства, в то же время предоставляя незначительную выгоду их пользователям, которыми обычно являются получатели государственных денежных средств. Поэтому в программах государственных платежей следует стремиться в максимально возможной степени использовать распространенные электронные платежные инструменты/способы платежа и инфраструктуру, чтобы получить экономию за счет роста масштабов электронных платежей⁴¹. Получатели также выиграют от инвестиций, уже произведенных в инфраструктуру, обеспечивающую для них доступ к более широкому набору платежных услуг за приемлемую плату.

Принцип 4. Создать необходимые организационные механизмы, способствующие постоянному развитию программ государственных платежей: национальное казначейство/министерство финансов и центральный банк должны участвовать в программах сотрудничества между собой и с другими

³⁹ В Приложении С представлены несколько примеров модернизации систем для выставления счетов и сбора платежей, в частности примеры Азербайджана и Саудовской Аравии.

⁴⁰ В некоторых случаях это включает тариф (например, за каждую операцию или ежемесячный), в других случаях поставщик услуг получает компенсацию иными способами, например за счет того, что имеет возможность распоряжаться ресурсами в течение нескольких дней, пока они не будут фактически зачислены на счет получателя.

⁴¹ Для получения дополнительной информации см.: Bold C., Porteous D., Rotman S. «Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries». Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note 77, Washington, 2012.

заинтересованными сторонами в целях выявления дополнительных возможностей усовершенствования этих программ и в конечном счете скорейшей их реализации.

111. Следует признать, что постоянное развитие программ государственных платежей является сложной задачей и требует непрерывного диалога, сотрудничества и координации действий основных заинтересованных сторон. Поэтому, чтобы гарантировать, что все основные элементы должным образом рассмотрены, включая возможность получения посредством программ государственных платежей положительного внешнего эффекта в других областях, следует поощрять сотрудничество по техническим, нормативно-правовым, операционным и надзорным вопросам.

112. Казначейство должно поддерживать регулярный диалог с центральным банком, банковской системой и другими поставщиками платежных услуг, чтобы определить, удовлетворяются ли его потребности благодаря предлагаемым в настоящее время инструментам, способам платежа и платежным услугам. Если эти потребности надлежащим образом не удовлетворяются, соответствующие заинтересованные стороны, в частности центральный банк в качестве надзорной организации платежных систем и катализатора изменений, должны определить помехи и препятствия (например, неудовлетворительная платежная инфраструктура, отсутствие конкуренции на платежном рынке) и работать в тесном сотрудничестве с соответствующими сторонами над устранением этих проблем.

113. При проведении реформ важно уточнить роли и обязанности каждой из основных сторон на раннем этапе, чтобы гарантировать нормальное их осуществление. В качестве организации, непосредственно отвечающей за управление программами государственных платежей, национальное казначейство или, в других случаях, министерство финансов, должно быть в центре деятельности по реформированию и тесно сотрудничать с центральным банком, учитывая общую ответственность последнего за надлежащее функционирование национальной платежной системы⁴².

114. Важно, чтобы обсуждение на ранних этапах реформирования было сосредоточено на согласовании общих взглядов и стратегии их планомерной реализации. В этих обсуждениях должны также участвовать другие заинтересованные стороны, такие как коммерческие банки и небанковские поставщики платежных услуг. Детальное обсуждение технических вопросов (например, конкретные инструменты, технологии и построение инфраструктуры) следует отложить, пока не будут завершены и согласованы предыдущие действия.

115. Введение новых механизмов по государственным платежам может потребовать реорганизации и (или) перестройки деятельности и функций, касающихся исполнения бюджета, в национальном казначействе, некоторых подразделениях центрального банка и министерства финансов, и даже в отраслевых министерствах и других организациях государственного сектора. Поэтому институциональная и организационная реформы должны быть надлежащим образом продуманы и должны осуществляться параллельно с реализацией новой системы⁴³.

3.2.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ СИСТЕМА

Принцип 5. Соответствующая законодательная база для существования программ государственных платежей может в дальнейшем способствовать их безопасному и эффективному функционированию: должны быть приняты/введены в действие законы и (или) подзаконные акты, обеспечивающие ясность и определенность для различных участвующих сторон, способствующие эффективности и прозрачности реализации программ.

116. В институциональном смысле законодательная и нормативно-правовая система должна четко определять роли и обязанности национального казначейства, министерства финансов, центрального банка и других государственных учреждений, занимающихся управлением программами государственных платежей и их выполнением, и должна гарантировать, что все эти организации надлежащим образом уполномочены исполнять свои функции. Должны быть также предусмотрены роли и обязанности банков и (или) других поставщиков платежных услуг в том, что касается программ государственных платежей.

117. Казначейские операции и способы их осуществления, включая соответствующие основные системы, такие как IFMIS, и их взаимодействие с платежными системами и TSA должны быть, в числе прочего, основаны на соответствующих законах, подзаконных актах и (или) правилах. Это включает определение правил по основным аспектам, относящимся к управлению финансами, таким как приобретение, заимствования и инвестирование, управление активами и контроль активов, отчетность и аудит, принимая

⁴² В некоторых случаях модернизация программ государственных платежей является следствием более широких усилий по реформированию национальной платежной системы, а эта задача обычно относится к компетенции центрального банка.

⁴³ В Приложении А представлен пример по стране, иллюстрирующий реорганизацию казначейских функций на основе схемы сотрудничества между основными заинтересованными сторонами.

во внимание порядок осуществления этой деятельности с помощью существующих систем или планируемых новых систем или методов (например, процесс управления государственными расходами посредством TSA и его связи с модулями IFMIS для контроля осуществления расходов).

118. Учитывая их важность для эффективного исполнения программ государственных платежей, могут потребоваться специальные законы или подзаконные акты, чтобы гарантировать, что охват TSA достаточно широк для того, чтобы он был эффективным.

119. Следует также разработать правила по конкретным специфическим вопросам отдельных программ. Некоторые обязательные элементы включают критерии приемлемости потенциальных получателей платежей по программе (например, условные денежные переводы), приемлемую практику государственных закупок по выбору соответствующего оператора программы, виды электронных платежных инструментов, которые должны использоваться, предельные суммы покупок, совершаемых с использованием конкретного платежного инструмента, требования к отчетности, а также аудит для обеспечения надлежащего соблюдения установленных принципов.

Принцип 6. Законы и подзаконные акты по платежным инструментам и системам, конкуренции и защите потребителей также могут быть важны для программ государственных платежей: законодательная основа должна обеспечивать надлежащую добросовестную практику на рынке и быть достаточно гибкой, чтобы поддерживать инновации.

120. Законодательная основа национальной платежной системы – это законодательство, определяющее права и обязанности участников в системе. Она также предусматривает процедуры передачи и разрешения споров по инструментам, услугам, организационным механизмам и процедурам руководства, необходимые для передачи и итогового выполнения обязательств. Устойчивая комплексная правовая основа снижает неопределенность и риск для участников платежных инфраструктур и рынков услуг, поэтому она необходима для безопасного и эффективного управления программами государственных платежей. Во вставке 7 показаны базовые элементы законодательной основы национальной платежной системы, указанные в отчете «Общие принципы по развитию национальных платежных систем» Комитета по платежным и расчетным системам (КПРС).

Вставка 7

Правовая основа национальной платежной системы

Законы общего применения, являющиеся основой платежной системы

- Имущественное и договорное право – вводится посредством общего права (юриспруденция) или действующего законодательства (включая гражданский кодекс), создающего подлежащие исполнению по закону права и обязанности при совершении и получении платежей.
- Банковское и финансовое право – устанавливает права и обязанности финансовых институтов по привлечению депозитов, предоставлению кредитов, передаче и принятию имущественного обеспечения, владению ценными бумагами и совершению операций с ценными бумагами.
- Законы о несостоятельности – устанавливают права и обязанности кредиторов организации-банкрота.
- Законы об использовании кредита и обеспечения – определяют условия кредита (процентную ставку, срок действия, права при невыполнении обязательств), права должника, а также создание, реализацию и приоритет прав на обеспечение.
- Законы, определяющие, право какой юрисдикции должно применяться, – включают статьи договора о выборе права и применении норм коллизионного права.
- Законы об электронных документах и цифровой подписи.

Законы, относящиеся к платежным системам

- Законы, относящиеся к платежным средствам – включают валютное законодательство, законы о векселях и чеках, законы об электронных платежах, подзаконные акты, не допускающие предпочтительных платежных инструментов и услуг, и правила, устанавливающие стандарты по инструментам (величина, форма, кодирование).
- Законы, относящиеся к расчету и выполнению платежных обязательств – включая неттинг, новацию, окончательность перевода денежных средств и расчетов.

- Законы о процессах в случае невыполнения обязательств и споров о платежах – приоритет платежных требований, платежные гарантии и соглашения о распределении убытков, приоритетные права на обеспечение по кредиту, законы о подтверждении при электронных платежах и механизмы разрешения споров, такие как арбитражные оговорки.
- Законы, относящиеся к роли, ответственности и полномочиям центрального банка в национальной платежной системе.
- Законы, относящиеся к созданию и поддержанию инфраструктуры поставщиков услуг и рынков – создание механизмов клиринга и расчетов, управление этими механизмами, доступ к системам инфраструктуры и участие в них, тарифы на услуги инфраструктуры, правила эмиссии и возврата электронных денег, а также защита центральных контрагентов от рисков.
- Законы, регулирующие услуги инфраструктуры ценных бумаг – вопросы замены ценных бумаг записью на счете и обездвиживания ценных бумаг, сохранение и передача ценных бумаг, поставка против платежа, окончательное завершение расчетов.

121. Чтобы обеспечить надлежащее использование электронных платежей для осуществления государственных платежей, важно законодательное признание электронных платежей в качестве действительного средства выполнения финансовых обязательств. Законодательная и нормативно-правовая система должна также обеспечивать функциональную эквивалентность электронных платежей и платежей на бумажных носителях, чтобы электронные операции были юридически признанными. В том числе для этого требуются законы об использовании электронных средств аутентификации, электронных подписей и электронных подтверждений⁴⁴.

122. Законодательная и нормативно-правовая основа национальной платежной системы должна реально учитывать изменение ситуации на рынке платежей. Например, желательно, по возможности, чтобы она без необходимости принятия специальных законов и подзаконных актов распространялась на новые методы, инновационные способы платежа и инструменты, новые типы поставщиков платежных услуг, а надзорные полномочия центрального банка соответственно расширялись, включая такие инновации и новых поставщиков услуг. В этом отношении в некоторых странах приняты новые законодательные акты, за основу в которых взят функциональный подход (т.е. рассматривается функция или услуга, фактически выполняемая регулируемой организацией), а не институциональный подход (т.е. является ли организация, предоставляющая услугу, лицензированным банком, небанковским поставщиком платежных услуг и т.д.)⁴⁵.

123. Появление специфических поставщиков платежных услуг может потребовать дальнейших изменений в законодательной и нормативно-правовой системе, чтобы гарантировать, что требования, предусмотренные в законодательстве (например, коэффициенты достаточности капитала), пропорциональны рискам, создаваемым этими поставщиками услуг. С другой стороны, поскольку многие из этих нетрадиционных поставщиков платежных услуг опираются на небанковские организации в качестве корреспондентов и (или) агентов по предоставлению их клиентам услуг (среди прочих) по зачислению и списанию денежных средств, могут потребоваться специальные нормативно-правовые акты, гарантирующие надлежащую и надежную работу этих корреспондентов и агентов⁴⁶.

124. Принятие электронных платежей потребителями зависит в значительной мере от доверия потребителей к этим формам платежей⁴⁷. Законы и подзаконные акты должны обеспечивать получение потребителями от поставщика услуг всей информации, необходимой для понимания основных характеристик нового инструмента или способа платежа, который они используют, конкретных услуг, которые они ожидают получить от поставщика услуг, соответствующих тарифов и других сборов, если таковые имеются, и возможных механизмов разрешения споров.

⁴⁴ Например, физические лица и предприятия, совершающие электронные платежи в бюджет, хотя бы уверены, что в случае спора (например, если их платеж не был правильно зачислен) документация электронного платежа может использоваться в качестве подтверждения.

⁴⁵ См., например, Директиву ЕС о платежных услугах (Директива 2007/64/ЕС).

⁴⁶ Например, соответствующие нормативно-правовые акты должны устанавливать: минимальные критерии для банков и (или) небанковских поставщиков платежных услуг по назначению организаций корреспондентами или агентами; конкретную деятельность, которую эти организации вправе осуществлять от их имени; пределы их финансовой ответственности.

⁴⁷ В этом контексте принятие электронных платежей потребителями относится к индивидуальным получателям бюджетных платежей, индивидуальным налогоплательщикам, сотрудникам государственных учреждений, которые уже используют или должны использовать электронные платежи, и сотрудникам предприятий, для которых актуальны платежи G2B и B2G.

125. Меры по защите потребителей, подобные указанным в предыдущем пункте, должны действовать не только в контексте программ государственных платежей, но также в отношении всех пользователей соответствующих платежных средств и (или) услуг. Однако, учитывая тот факт, что программы государственных платежей часто нацелены на слои населения, которые раньше не пользовались или мало пользовались современными платежными средствами и услугами, желательны также дополнительные меры по защите потребителей, нацеленные на эти конкретные слои населения. Например, казначейство может потребовать от поставщиков платежных услуг, управляющих платежами G2P в рамках социальной программы, ввести упрощенный экономически эффективный механизм разрешения споров.

126. Законодательная и нормативно-правовая система должна также препятствовать монополистической практике и поведению, включая соглашения об исключительности (например, когда поставщик платежных услуг требует от агента работать только с ним одним), намеренному противодействию созданию операционной совместимости платежных услуг, несправедливому или неоправданному отказу в доступе к корпоративным платежным услугам. В самом законодательстве также не следует предусматривать исключительные полномочия и права для определенного типа организаций по предоставлению отдельных платежных услуг.

3.2.3. ИНФРАСТРУКТУРА ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ

Принцип 7. Необходимость наличия соответствующей платежной инфраструктуры: возможность получения значительной выгоды от перехода на электронные платежи при совершении государственных расходов и поступлении доходов и сборов зависит от наличия платежной инфраструктуры для осуществления таких платежей, функционирующей надежно и эффективно при разумных затратах.

127. Современная межбанковская платежная инфраструктура обычно включает систему RTGS, одну или несколько АСН для обработки различных видов платежных средств и достаточно масштабную, географически разветвленную сеть доступа и каналы передачи, такие как банкоматы (АТМ), терминалы пунктов продажи POS, филиалы или онлайн-доступ. Следует отметить, что для программ государственных платежей важны как розничные платежные системы, так и системы крупных платежей. Например, АСН, на базе которой осуществляются розничные электронные кредитовые переводы, важна для осуществления платежей G2P или G2B, а также для налогоплательщиков. С другой стороны, системы крупных платежей широко используются для платежей G2G, трансфертов, а также для содействия казначейству в управлении денежными средствами.

128. Введение услуг мобильных кошельков и использование розничных предприятий в качестве корреспондентов и агентов для предоставления платежных (и других) услуг являются примерами инноваций, которые могут обеспечивать государственные платежи и другие виды платежей, такие как денежные переводы, за счет эффективного преодоления некоторых пробелов в инфраструктуре (недостаточное количество филиалов, банкоматов (АТМ) или POS-терминалов) и (или) расширения обеспечения населения финансовыми услугами. Некоторые специальные продукты уже позволили добиться заметного успеха. Тем не менее, их потенциал можно еще больше расширить за счет возможности использования соответствующей централизованной платежной инфраструктуры для клиринга и расчетов с целью снижения затрат на обработку и, возможно, даже более широкого применения (см. Принцип 8).

129. Поэтому казначейство, центральный банк и другие заинтересованные стороны должны определить недостающие элементы инфраструктуры в стране или существующие элементы, которые требуют улучшения или модернизации, чтобы надлежащим образом обеспечивать программы государственных платежей. Должны поощряться дополнения или улучшения, которые могут повысить надежность и эффективность программ государственных платежей.

130. Эффективность межбанковских платежных систем также зависит от устойчивости инфраструктуры связи и наличия в банках и у других поставщиков платежных услуг соответствующих собственных систем для эффективной обработки платежных поручений. Действительно, автоматизированные системы ведения счетов являются важной предпосылкой для эффективного предложения электронных платежных услуг банками и другими поставщиками платежных услуг (например, онлайн-авторизация операций по платежным картам).

Принцип 8. Максимальная реализация возможностей имеющейся инфраструктуры за счет операционной совместимости и широкого использования: возможность для поставщиков платежных услуг осуществлять свои платежные операции через любую из основных инфраструктур способствует эффективности, расширению сети и созданию равных условий для всех участников.

131. Ограниченная операционная совместимость платежных систем или ее отсутствие, например, как результат отсутствия общих стандартов, может привести к тому, что каждый поставщик платежных услуг будет вынужден создавать свои собственные системы, процедуры, а часто – формировать спе-

циальные деловые связи с получателями платежей и плательщиками. Такая ситуация обычно является причиной более высоких затрат на обработку и меньшего удобства для клиентов, чем это было бы возможно, и может привести к ограничению использования соответствующих платежных инструментов. В худшем случае отсутствие операционной совместимости может препятствовать достижению цели или требуемых объемов, которые необходимы, чтобы система была рентабельной, и в результате инвесторы могут отказаться от капиталовложений в такую систему.

132. Принятие общих технических стандартов, стандартов использования и стандартов данных по платежным услугам является важной предпосылкой операционной совместимости между платежными системами и ведет к обеспечению конкуренции и снижению издержек⁴⁸. Кроме того, следует уделять особое внимание принятию открытых современных стандартов (таких как ISO 20022 XML). Хотя их рассмотрение выходит за рамки настоящего отчета, они важны для увеличения международных платежных потоков и реализации новых технологий и (или) развития организаций-поставщиков.

133. Однако операционная совместимость может быть ограниченной и по другим причинам, среди которых – бизнес-решения, когда владельцы системы намеренно избрали конкуренцию за счет использования собственной инфраструктуры, трудности в достижении соглашений о взаимных платежах за использование инфраструктуры и усилия, непосредственно направленные на блокирование конкретных торговых брендов или конкурентов. В других случаях, например для некоторых инновационных платежных продуктов, которые еще недостаточно развиты, операционная совместимость может быть слишком дорогостоящей на данном этапе развития.

134. Центральный банк в качестве катализатора изменений и надзорной организации платежных систем обычно обладает наилучшими возможностями по стимулированию и ускорению принятия общих стандартов, а также по решению других проблем операционной совместимости, подобных описанным в предыдущем пункте⁴⁹.

135. Способность использовать национальную платежную инфраструктуру за приемлемую плату при соответствующем уровне обслуживания является важным элементом, лежащим в основе конкурентного платежного рынка. В большинстве случаев этого можно добиться посредством прямого или непрямого доступа к инфраструктуре при условии, что большинство прямых участников или самые значительные из них не устанавливают чрезмерных барьеров или чрезмерно высокой цены на платежные услуги, которые они предоставляют непрямым участникам.

136. Центральный банк в качестве надзорной организации платежных систем должен обеспечить, чтобы платежные системы имели объективные, основанные на рисках и открыто объявленные критерии справедливого и открытого доступа к их услугам, в том числе посредством прямого или, в соответствующих случаях, непрямого участия. Если розничные платежные системы не являются предметом надзора со стороны центрального банка, соответствующие органы государственной власти могут внести свой вклад для обеспечения справедливого открытого доступа к этим системам⁵⁰.

3.2.4. СОТРУДНИЧЕСТВО И ПАРТНЕРСТВО В ЦЕЛЯХ РАСШИРЕНИЯ ВЛИЯНИЯ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

Общий принцип 9. Стратегический подход к разработке программ государственных платежей: реформирование программ государственных платежей может стимулировать развитие устойчивой платежной инфраструктуры, которая, в свою очередь, обеспечит надежное и эффективное осуществление государственных платежей.

137. Разработка надежных и эффективных программ государственных платежей и развитие национальной платежной системы в целом тесно взаимосвязаны. Когда усилия по реформированию надлежащим образом скоординированы, создается «эффективный цикл». Например, решение использовать элек-

⁴⁸ Вероятно, наиболее показательным примером важности принятия общих стандартов по операционной совместимости является проект Единой платежной еврозоны в Европе. На эту тему имеется много публикаций, включая материалы, выпущенные Европейским центральным банком, Европейским платежным советом и многими другими организациями. В частности, стандарты обсуждаются в публикации: Ruth Wandhöfer. «EU Payments Integration: the tale of SEPA, PSD and other milestones along the road». Palgrave MacMillan, 2010.

⁴⁹ В некоторых случаях центральный банк может выбрать метод воздействия убеждением для стимулирования операционной совместимости всех соответствующих участников рынка. В других случаях он может быть вынужден использовать свои распорядительные полномочия для обеспечения соответствующей операционной совместимости путем искоренения монополистической практики.

⁵⁰ В некоторых странах официальные органы сами разрабатывают альтернативные способы предоставления доступа к межбанковским платежным системам для более мелких или специфичных поставщиков платежных услуг, автоматизация операций у которых обычно очень ограниченная. В качестве примера можно привести создание специальной сети связи, соединяющей эти организации с государственным коммерческим банком, на базе которого они затем предлагают платежные продукты и услуги, а также связывают между собой свои точки обслуживания, чтобы создать виртуальную крупную сеть обслуживания.

тронные переводы для некоторых видов массовых платежей G2P потребует создания или расширения соответствующей платежной системы, что в ином случае было бы невозможно.

138. Организации, осуществляющие реформы, в особенности казначейство и центральный банк, должны, действуя совместно с другими заинтересованными сторонами, в частности с поставщиками платежных услуг, обеспечить посредством механизма эффективного участия и координации, чтобы надлежащим образом учитывались и использовались взаимодействие и положительный внешний эффект от реформирования программ государственных платежей и всей национальной платежной системы⁵¹.

139. Казначейство и центральный банк должны также сотрудничать в оперативном порядке. Например, координация ежедневных платежей из бюджета для повышения ликвидности банковской системы в начале рабочего дня способствует нормальному потоку платежей в системе RTGS в первые часы операционного дня.

140. Правовая реформа – еще одна область, где программы государственных платежей могут вызвать позитивные изменения национальных платежных систем в целом. Например, в начале реализации новых важных программ государственных платежей центральный банк может рассмотреть вопрос о внесении изменений в нормативную базу, чтобы принять во внимание новые платежные услуги и новые технологии или расширить надзор за платежными системами.

Общий принцип 10. Использование программ государственных платежей для расширения предоставления населению финансовых услуг: значительный объем платежей, совершаемых правительствами, а также характер некоторых конкретных программ, таких как бюджетное финансирование социальных программ, позволяют стимулировать или расширять охват населения финансовыми услугами.

141. Влияние программ государственных платежей можно еще больше усилить, когда такие программы обеспечат доступ к счетам в платежной системе путем использования электронных платежей. Это особенно подходит для платежей G2P, в частности для повторяющихся выплат лицам с низким доходом и (или) лицам, не пользующимся банковскими услугами. В свою очередь, доступ к счетам в платежной системе упростит получение доступа к более широкому кругу финансовых услуг, таких как депозиты, кредиты и (или) страхование.

142. Государственные органы вместе с другими заинтересованными сторонами могут также стимулировать использование инфраструктуры, которая должна быть создана для платежей G2P, включая материально-техническое обеспечение и сеть агентов или корреспондентов, в целях предоставления более широкого спектра финансовых услуг. Например, банкомат (АТМ), установленный для снятия денежных средств в связи с целевыми денежными переводами малоимущим слоям населения, может одновременно использоваться для предоставления других финансовых услуг, таких как внесение средств на сберегательный счет, переводы средств со счета на счет, оплата коммунальных услуг, получение информации о страховых продуктах (или даже приобретение страхового продукта) и т.п.

143. Хотя платежи G2P считаются основным средством расширения охвата населения финансовыми услугами, сбор доходов государственного бюджета или платежи P2G также могут использоваться с этой целью, поскольку лица, не пользующиеся банковскими услугами, вынуждены оплачивать государственные услуги. Поэтому заинтересованные стороны могут поощрять использование счетов в платежной системе с этой целью.

144. Лица, которым предоставлен счет в платежной системе по программе государственных платежей, могут, тем не менее, отказаться от его использования по причинам, указанным в разделе 2.3.4. Проведение кампаний по повышению финансовой грамотности является чрезвычайно результативным инструментом для эффективного внедрения новых платежных альтернатив и продуктов. Кроме того, государственные органы должны обеспечить безопасность и надежность этих счетов в платежной системе, их доступность, удобство и прозрачность (см. Принцип 6).

145. Предоставление населению финансовых услуг становится целью государственной политики во все большем числе стран. В этом контексте следует отметить, что, хотя программы государственных платежей действительно могут способствовать достижению этой цели государственной политики, они не являются единственным средством для этого. Кроме того, в программах государственных платежей предоставление населению финансовых услуг обычно является второстепенной задачей по отношению к целям надежности, эффективности и прозрачности в целом. Поэтому лица, определяющие политику, должны использовать все имеющиеся в их распоряжении средства и инструменты для достижения цели предоставления населению финансовых услуг.

⁵¹ В отчете «Общие принципы по развитию национальных платежных систем» Комитета по платежным и расчетным системам подробно описаны возможные способы создания эффективной институциональной системы, обеспечивающей реформирование платежных систем.

3.3. РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ

146. Всемирный банк призывает официальные органы стран провести самостоятельную оценку или исследование, чтобы определить, в какой степени различные программы государственных платежей, по отдельности и в целом, соответствуют Общим принципам.

147. Дополняя Общие принципы, различные приложения, включенные в настоящий отчет, представляют ряд исследований на конкретных примерах по странам и дополнительные материалы, такие как исследования и методологии, разработанные для сравнения по разным странам, которые также могут быть полезными источниками информации и инструментами для проведения предлагаемого исследования.

148. В приложениях А–Е представлены различные исследования на конкретных примерах по странам по таким вопросам, как проведение комплексной реформы государственных платежей, первоначальное принятие или улучшение TSA, переход на электронные платежи в связи с программами государственных платежей, управление рисками в этих программах и расширение предоставления населению финансовых услуг путем осуществления социальных выплат за счет средств бюджета посредством соответствующих платежных и финансовых продуктов.

149. В Приложениях F–H описаны различные инструменты. В Приложении F представлена аналитическая основа, которая должна помочь казначейству определить все соответствующие связи и зависимости между различными участниками, видами деятельности и результатами. В Приложении G содержится список вопросов по государственным платежам, разработанный Всемирным банком во втором Всемирном исследовании по платежным системам. Этот список вопросов может использоваться в качестве контрольного списка для проверки правильности определения основных конкретных вопросов и моментов. В Приложении H представлена информация об исследовании 2011 года «Рейтинг применения электронных государственных платежей» (GEAR), в котором определялась степень использования электронных платформ (таких как Интернет и сети мобильной связи) для предоставления основных платежных услуг по государственным платежам в разных странах, а также лежащие в основе факторы, влияющие на переход к осуществлению государственных платежей электронным способом⁵².

150. Наконец, как сказано во введении к настоящему отчету, на втором этапе Всемирный банк и IAG продолжают разработку дополнительных материалов, инструментов и других средств, чтобы помочь странам в практической реализации Общих принципов. Всемирный банк и IAG ожидают, что эти дополнительные материалы станут доступны вскоре после открытой публикации настоящего отчета.

⁵² Чтобы получить дополнительную информацию, см. «2011 Government E-Payments Adoption Ranking», всемирное сравнительное исследование, проведенное «Economist Intelligence Unit» при финансовой поддержке Visa Inc. (март 2012 года). Доступно в Интернете по адресу www.visa.com/gear.

ПРИЛОЖЕНИЕ А. ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ – КОМПЛЕКСНЫЙ ПОДХОД К РЕФОРМИРОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: ПРИМЕР ИТАЛИИ⁵³

На итальянском аббревиатурой SIPA обозначается «автоматизированная система государственных платежей», в которой обрабатываются все платежи, совершаемые центральным правительством Италии, включая министерства, другие центральные управления и некоторые децентрализованные управления. SIPA – результат соглашения между основными институциональными участниками итальянской системы государственных платежей о реформировании существующей операционной системы для решения двух главных вопросов: i) улучшения характеристик платежных процедур с точки зрения экономичности, оперативности и реорганизации процессов; ii) своевременного получения данных для контроля исполнения государственного бюджета и мониторинга бюджетных расходов в целом.

Таким образом, основные цели SIPA таковы:

- внедрение информационных технологий и технологий связи в процедуры государственных расходов и отчетности для обеспечения точности данных и информации;
- обеспечение оперативности платежей;
- замена средств платежа на бумажном носителе электронными средствами платежа;
- совершение платежей с использованием, как правило, электронных платежных средств.

Помимо архитектурных и технических аспектов, SIPA главным образом представляет собой соглашение и метод. Генеральное соглашение было подписано в 2000 году Главным бюджетно-контрольным управлением, Digit PA (правительственное учреждение по инновациям в государственном управлении), Судом аудиторов и Банком Италии в качестве государственного казначейства. Это соглашение подобно протоколу о намерениях, оно определяет функции и обязанности каждой из подписавших его организаций. В нем также определены техническая архитектура и действия участника по введению или совместному использованию новых процедур. Управление в рамках SIPA осуществляется Стратегическим комитетом под председательством Главного бюджетно-контрольного управления и Руководящим комитетом под председательством Digit PA.

Одной из главных проблем было преобладание старой, несистематизированной нормативной базы казначейских услуг. До 2000 года инновационные процедуры не регулировались этими нормами и требовали дополнительных специальных нормативно-правовых актов. Это делало нормативную базу слишком сложной. В 2000 году вся нормативная база была пересмотрена, и начался процесс отмены существующих норм регулирования.

Техническая архитектура системы основана на связи между главной правительственной электронной сетью и межбанковской сетью. Все платежи, инициированные правительством государства и проверенные Главным бюджетно-контрольным управлением, направляются в Банк Италии, который осуществляет электронные кредитовые переводы, направляемые по межбанковской сети. Информация о совершенных платежах передается из банковской системы в Банк Италии и Главное бюджетно-контрольное управление, а затем – в соответствующее правительственное учреждение или департамент.

Менее чем за 5 лет SIPA позволила перевести в бездокументарную форму примерно 40 млн. платежей. В результате за последние десять лет численность персонала, необходимого для предоставления казначейских услуг, сократилась в Банке Италии примерно наполовину.

⁵³ Подготовлено при участии Банка Италии.

ПРИЛОЖЕНИЕ В. ЕДИНЫЙ КАЗНАЧЕЙСКИЙ СЧЕТ: ПРИМЕРЫ ПО РАЗНЫМ СТРАНАМ

ФРАНЦИЯ⁵⁴

Правительство Франции не держит счета в коммерческих банках. Французскому казначейству Agence France Tresor (AFT), входящему в состав Министерства экономики, финансов и промышленности, открыт единый казначейский счет (TSA) в центральном банке.

TSA включает остатки денежных средств всех департаментов правительства по доходам и расходам (включая официальные органы за пределами Франции), а также так называемых корреспондентов казначейства – региональных и местных правительств и некоторых квазиправительственных организаций, таких как предприятия с государственным участием. Фонды социального обеспечения хранят свои средства не на TSA, а в Caisse des Depots et Consignations, государственном сберегательном банке.

AFT несет ответственность за управление денежными средствами и долгом. Управление денежными средствами распространяется на все потоки денежных средств (включая потоки инвестиций) и финансовые операции правительства государства. Оно также охватывает потоки денежных средств корреспондентов казначейства⁵⁵. AFT активно управляет TSA: инвестирует избыточные денежные средства (и, если нужно, заимствует) на денежных рынках, чтобы сохранить стабильный незначительный остаток денежных средств в конце дня на TSA и обеспечить максимальный доход от инвестирования избыточных денежных средств.

Бюджетные организации принимают на себя обязательства по расходованию средств и передают платежные заявки в одно из почти 4 500 региональных казначейских управлений. Фактические платежи производятся с региональных субсчетов TSA. Конечное сальдо этих субсчетов консолидируется на TSA в реальном времени.

Исторически сфера действия AFT очень широка по сравнению с министерствами финансов в других странах Организации экономического сотрудничества и развития. Однако в результате последних реформ сфера действия TSA постоянно сокращается.

ИТАЛИЯ

При том, что число государственных организаций в Италии составляет почти 11 000, включая правительство государства, 20 региональных правительств и муниципальные образования с высокой степенью автономии в расходовании средств, итальянское казначейство играет значительную роль в управлении государственными расходами.

Центральный банк создал казначейскую систему, которая управляет более чем 17 000 субсчетов от имени органов местного самоуправления, организаций социального обеспечения и других автономных государственных организаций с внебюджетными средствами. Решение, предусмотренное центральным банком, направлено на разработку консолидированной модели для решения вопроса «асимметричной» структуры государственных финансовых потоков в Италии, где сбор доходов государственного бюджета сильно централизован, тогда как процедуры и обязанности по расходованию бюджетных средств децентрализованы. Действительно, переводы с центрального уровня на местные являются стержнем всей системы. На платежи G2G приходится 67% объема всех платежей, совершаемых центральным банком, но только 1,2% количества операций.

Широкое использование системы субсчетов направлено на мониторинг основных потоков государственных средств и на снижение требований по ликвидности и заимствованиям. Это предоставляет итальянскому Министерству финансов полный контроль за бюджетными ассигнованиями и процессом исполнения бюджета. Все конечные сальдо субсчетов консолидируются в главной бухгалтерской книге казначейства, что уменьшает волатильность потоков денежных средств и позволяет казначейству иметь незначительный денежный резерв на случай непредвиденных событий.

В последнее время внедряются также другие интегрированные системы для сбора данных и информации по доходам и расходам государственного бюджета с целью дальнейшего совершенствования управления государственными денежными средствами.

⁵⁴ Источники: МВФ и Банк Франции.

⁵⁵ Хотя движение денежных средств по счетам корреспондентов казначейства напрямую не касается правительства государства с точки зрения контроля, оно непосредственно влияет на TSA и, следовательно, на функции AFT по управлению денежными средствами.

МЕКСИКА⁵⁶

В 2007 году национальное казначейство (TESOFE) и центральный банк приступили к осуществлению проекта по созданию TSA⁵⁷. Главными целями этого проекта были совершенствование управления федеральными бюджетными средствами и формирование процесса, позволяющего TESOFE совершать платежи непосредственно со своего счета в центральном банке на счета государственных служащих, а также поставщиков услуг и подрядчиков.

До появления TSA различные федеральные агентства имели один или несколько счетов по коммерческим соглашениям. TESOFE перечисляло бюджетные денежные средства на эти счета. Федеральные агентства обычно заключали индивидуальные соглашения с банками о перечислении ими денежных средств конечному получателю. В некоторых случаях коммерческие банки могли взимать плату за предоставление подобных услуг, хотя в большинстве случаев соглашение позволяло коммерческому банку удерживать ресурсы в течение как минимум 2–3 дней до их фактической выплаты.

TESOFE и центральный банк стали главными партнерами в реализации проекта по созданию TSA. Проект предусматривал юридические полномочия на использование TSA для сбора налогов и распределения всех платежей из бюджета. Были установлены и распределены обязанности других государственных учреждений.

В октябре 2008 года центральный банк упростил установление соединения между TESOFE и его системой RTGS (SPEI). Платежи G2B и G2P в настоящее время производятся через подключение TESOFE к SPEI. Учитывая большой объем операций и информации, в частности, по фондам заработной платы государственных служащих, время открытия SPEI было изменено, чтобы предоставить коммерческим банкам больше времени на получение и обработку информации в течение ночной смены⁵⁸. Сейчас SPEI открывается в 19:30 за день до даты валютирования платежей и продолжает работать до 17:30. Кроме того, в SPEI определен новый тип платежей для упрощения идентификации платежей в целях перечисления заработной платы государственным служащим. Эти платежи отправляются при открытии системы и зачисляются на счет получателя до 8:40.

К марту 2012 года общее количество платежей G2B и G2P, обрабатываемых с помощью SPEI, превысило 8 млн. в месяц.

ТУРЦИЯ⁵⁹

Национальное казначейство (Казначейство), Министерство финансов (МФ) и Центральный банк Республики Турция (ЦБ) начали исследования по модернизации системы государственных платежей в Турции и улучшению TSA в 2006 году. Основные цели включали консолидацию свободных остатков денежных средств, имеющихся на банковских счетах государственных организаций, на счете Казначейства и перевод денежных средств со счета Казначейства на счета этих организаций в платежной системе для покрытия их платежей следующего дня. Управление обновленным TSA осуществляется через банк-корреспондент ЦБ, где открыты все счета получателям в платежной системе, и с сентября 2007 года организован обмен информацией в электронной форме между сторонами. Эта система упрощает осуществление исходящих платежей на трех основных этапах: (а) передача в электронной форме из различных министерств в Казначейство платежных заявок на платежи физическим лицам⁶⁰, организациям или предприятиям с использованием программного приложения Say2000i, ранее разработанного МФ для целей бухгалтерского учета. Казначейство рассматривает заявки в соответствии со своим финансовым планом; (б) платежная заявка в электронной форме проверяется Казначейством с помощью Say2000i; (с) затем каждое утро Казначейство переводит эти денежные средства со своих счетов в ЦБ на счета получателей в платежной системе в банке-корреспонденте ЦБ.

После успешной работы в течение приблизительно двух лет указанного выше реструктурированного TSA Казначейство, МФ и ЦБ договорились о дальнейшем развитии системы. Для этого МФ и ЦБ совместно приступили к разработке технологического решения KEOS по программному обеспечению для государственных платежей, которое выполняет функции TSA. В KEOS предусмотрено четыре технологических этапа. Первые два аналогичны существующим в реструктурированном TSA. Отличие заклю-

⁵⁶ Источники: Национальное казначейство (TESOFE) и Банк Мексики.

⁵⁷ Центральный банк выступает в качестве финансового агента федерального правительства. В числе прочего это включает платежи по доходам и расходам государственного бюджета, совершаемые TESOFE от имени федерального правительства.

⁵⁸ В части проекта, касающейся заработной платы, TESOFE и центральный банк сформировали рабочую группу вместе с Мексиканской ассоциацией банков. Заседания этой рабочей группы проводились каждые две недели в течение восьми месяцев, пока продолжалась реализация проекта.

⁵⁹ Источник: ЦБ, Казначейство и МФ.

⁶⁰ Платежная заявка включает информацию о сумме и счете получателя.

чается в использовании модуля по государственным расходам и бухгалтерской информации в KEOS, именуемого KBS, вместо Say2000i. На третьем этапе Казначейство отправляет платежные поручения в электронной форме в ЦБ через вспомогательную систему KBS-KEOS. В KEOS банк-корреспондент ЦБ больше не является частью процесса, и все счета получателей в платежной системе находятся в ЦБ. После того, как денежные средства отправлены со счета Казначейства на счета получателей в платежной системе, каждый получатель отправляет свои платежные поручения в ЦБ через TIC-KEOS, и ЦБ напрямую переводит денежные средства со счетов в платежной системе на счет получателя с помощью системы RTGS. ЦБ также отправляет бухгалтерский отчет о проведенных операциях в электронной форме в Казначейство и получателям в качестве подтверждения операции.

Планируется ввести KEOS в эксплуатацию в полном объеме в середине 2012 года.

ПРИЛОЖЕНИЕ С. ПРИМЕРЫ ПО СТРАНАМ, ГДЕ ПРИНЯТЫ ЭЛЕКТРОННЫЕ ПЛАТЕЖИ В РАМКАХ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

I. ПЛАТЕЖИ ИЗ БЮДЖЕТА НАСЕЛЕНИЮ

БРАЗИЛИЯ

Бразильская программа Bolsa Familia предусматривает денежные переводы для 12,4 млн. получателей. Эта программа была создана в 2003 году для помощи малоимущим слоям населения Бразилии после объединения четырех программ денежных платежей. Она предусматривает для семей с низким доходом ежемесячные платежи в пределах от \$7 до \$45. За счет перехода на электронные карты по учету пособий представителям малоимущих слоев населения, выпущенные для них государственной финансовой организацией, эта программа помогла сократить административные расходы с 14,7 до 2,6% от суммы выплачиваемых средств. Однако в значительной степени экономия была обусловлена объединением потоков денежных средств по нескольким программам государственных платежей на один счет, а не только переходом на электронные карты.

Платежами по всем социальным программам в Бразилии управляет Caixa Econômica. Эта организация управляет национальным реестром по социальным программам Cadastro Unico и присваивает физическим лицам социальные идентификационные номера. Министерство социального развития выдает Caixa Econômica ежемесячные платежные разрешения, и затем Caixa Econômica каждый месяц зачисляет денежные средства на электронные карты получателей⁶¹. Доступ к этим средствам осуществляется через множество пунктов, включая 2 000 агентов, более 2 000 банков-корреспондентов, 9 000 пунктов продажи лотерейных билетов и банкоматы Caixa Econômica. Министерство социального развития, а также муниципальные и региональные координаторы осуществляют мониторинг платежного процесса.

ДОМИНИКАНСКАЯ РЕСПУБЛИКА

В начале 2000-х годов социальные пособия, выплачиваемые из бюджета, распределялись вручную. Помощь не всегда доходила до получателей, и правительство не имело эффективных средств контроля распределения пособий и оценки результатов. Экономический кризис в 2003 году заставил правительство найти более подходящий способ помощи нуждающимся и в то же время оптимизировать государственные расходы путем определения основных групп населения, которым требуются государственные субсидии.

В 2004 году только что созданное Управление по социальным субсидиям (ADESS), самостоятельное агентство, подотчетное Кабинету по социальной политике при президенте страны, разработало новое решение, позволяющее распределять льготы быстро и эффективно, а также сформировать единый поток льготных платежей, который правительство может контролировать и отслеживать.

ADESS начало осуществлять программу распределения субсидий на продовольствие по картам. Получатели по программе Comer Es Primero («Питание прежде всего») в настоящее время могут покупать продовольствие по предоплаченным картам в небольших местных магазинах, в которых специально установлены терминалы. Получить наличные средства с помощью этих предоплаченных карт нельзя. На сегодняшний день по этой программе выпущено 850 000 льготных карт, используемых для получения 9 различных субсидий (включая субсидии на продукты питания, электричество и газ) через сеть более чем 4 500 аффилированных торговых предприятий.

ИНДИЯ

Несколько программ центрального банка сделали возможным масштабный перевод заработной платы государственных служащих, пенсий, возмещения (возврата) налогов и других платежей G2P получателям через электронные средства платежа. С другой стороны, большинство программ G2P, действующих в сельских районах, до недавнего времени осуществлялись наличными денежными средствами или другими средствами платежа на бумажных носителях. Однако платежи G2P способствовали переходу на использование электронных платежных механизмов, поскольку Закон Махатмы Ганди о национальных гарантиях занятости в сельском хозяйстве (MNREGA) требует, чтобы заработная плата выплачивалась на банковские счета или почтовые депозитные счета.

В одном только штате Андхра-Прадеш в этой программе участвовали почти 12 млн. человек взрослого населения на начало января 2011 года. Для учета ежедневного присутствия на рабочем месте была вне-

⁶¹ В настоящее время Caixa Econômica осуществляет перевод получателей с получения платежей по электронным картам на упрощенные основные счета (CAIXA Facil).

дрена система электронной проверки и оценки (eMMS). Были созданы компьютерные центры в городе Мандал (МСС), по одному на 5 000 работников. Каждый центр связан с eMMS и электронной системой управления денежными средствами (eFMS) для обработки платежей по заработной плате и других хозяйственных расходов. В eFMS используются данные eMMS для платежей по заработной плате и оплаты других хозяйственных расходов. Все эти платежи производятся на межбанковском уровне или с помощью межбанковской системы NEFT/RTGS, которая функционирует в центральном банке. Вместе с тем правительство штата Андхра-Прадеш переводит общую сумму и передает список работников, которым должны быть произведены выплаты, в партнерские банки. Затем банк зачисляет денежные средства на счета работников. Участвующие в программе работники получают денежные средства с помощью смарт-карт, которые могут использоваться в сети бизнес-корреспондентов, имеющих POS-терминалы для обработки операций.

Другой подобный пример – деятельность правительства штата Бихар, которое изучает возможность реализации механизма управления, предусматривающего следующие функции: i) ведение реестра получателей и расчета сумм и сроков платежей по получателям программным путем (на основе этих данных создаются файлы платежных документов, которые отправляются в банки и поставщикам платежных услуг для зачисления соответствующих средств на банковские счета получателей или другие выбранные платежные инструменты); ii) автоматизация процесса определения платежей G2P и разделение процессов подтверждения и обработки платежей, отсутствие которых приводило к задержкам платежей или неполному поступлению средств получателям.

Механизм платежей в области здравоохранения (HOPE) должен действовать в качестве системы регистрации и хранения детальных данных по платежным операциям, создавая файлы с обобщенными и детальными данными по платежам для правительства штата Бихар. Эта система нацелена на обработку платежей сразу по нескольким программам. Поэтому она будет основываться на наборе системных параметров, в целях быстрой реализации различных программ без необходимости обращаться к разработчикам данной системы в случаях, когда программа реализуется или в нее вносятся изменения.

Механизм HOPE обеспечивает разделение ввода данных о платежах и их подтверждении. Предусматривается четкий контроль за платежами и за событиями, которые привели к их возникновению. Ожидаемые преимущества использования системы включают соблюдение политики правительства Индии по целевым платежам G2P, возможность дальнейшего мониторинга прав получателей и соответствующих платежей G2P, централизованный учет всех документов, связанных с денежными платежами, способность создавать платежные документы для различных поставщиков платежных услуг с использованием различных платежных инструментов (предоплаченные карты, банковские счета, смарт-карты, мобильные платежи и т.д.), а также уведомлять получателей о платеже.

Правительство Индии также внедряет Центральную систему мониторинга запланированных программ (CPSMS), предназначенную для регулирования и мониторинга всех финансовых потоков на различных уровнях государственного управления и в различных местных организациях, созданных для реализации различных государственных программ. Система CPSMS интегрирована с различными банками и способна переводить платежи на счета конечных получателей. Кроме того, правительство приступило к осуществлению программ по присвоению всем гражданам идентификационных номеров с возможностью биометрической идентификации. Этот номер называется Aadhar (уникальный идентификатор – UID). Aadhar используется в процессе регистрации в программах государственных платежей, позволяя повысить достоверность процесса регистрации. Планируется также сделать этот номер идентификатором для направления платежей конечным получателям, осуществляя распределение платежей в соответствии с Aadhar и номером банковского счета в промежуточной системе.

ИТАЛИЯ

В Италии правительство страны в 2008 году приступило к осуществлению программы распространения социальных карт Carta Acquisti для предоставления специальных пособий семьям с малолетними детьми и пожилым гражданам. Эта программа стала одной из крупнейших программ государственных платежей в Европе с точки зрения масштаба и охвата; за два первых месяца ее участниками стали более 500 000 человек. Итальянское правительство выбрало для выплаты пособий предоплаченные карты, поскольку они позволяют контролировать использование денежных средств (денежные средства предназначены только для покупки продуктов питания) и быстро охватить большое количество нуждающихся.

МЕКСИКА

В настоящее время федеральное казначейство через TSA производит прямые электронные платежи на счета поставщиков товаров и услуг для федерального правительства, а также выплату заработной платы на счета большинства государственных служащих.

В начале 2008 года было подписано новое соглашение с центральным банком. Новое соглашение предусматривает фиксированный ежемесячный платеж за все услуги, предоставляемые центральным банком казначейству, включая неограниченное использование платежной системы SPEI центрального банка.

Позднее в этом году центральный банк разработал специальный инструмент в рамках SPEI для выплаты заработной платы и пенсий государственным служащим. Этот инструмент позволяет осуществлять обработку платежей любого вида с большим количеством получателей. В свою очередь, казначейство модернизировало свои системы для решения данных вопросов, поэтому в период 2008–2011 годов общее количество электронных платежей, совершенных казначейством, значительно возросло, с почти 1,8 млн. платежей в 2008 году до более чем 16,4 млн. платежей в 2011 году.

Польза от этой новой централизованной схемы распределения государственных платежей включает, в числе прочего: i) значительную экономию для федерального правительства за счет уменьшения платы за услуги коммерческих банков; ii) увеличение прозрачности; iii) улучшение бюджетного контроля; iv) улучшение финансовых прогнозов; v) консолидацию платежей в SPEI.

ПАКИСТАН⁶²

В 2008 году правительство Пакистана приступило к осуществлению крупной программы денежных переводов «Программа Беназир поддержки дохода» (BISP). В рамках BISP в 2010 году начался сбор информации обо всех жителях, имеющих право на получение льгот, чтобы создать стандартную унифицированную базу данных. Реализации BISP в значительной степени способствовал тот факт, что в Пакистане введены единые национальные удостоверения личности с присвоением гражданам идентификационного номера. Эти идентификационные номера присваиваются и хранятся в национальной базе данных, которую ведет другое правительственное учреждение, NADRA.

Первоначально BISP должна была охватить 3,5 млн. семей, или 40% населения, живущего за чертой бедности, но в 2010 году данный показатель был увеличен до 7 млн. К июню 2010 года в BISP было зарегистрировано 2,2 млн. семей и были выплачены денежные пособия на сумму, эквивалентную почти \$500 млн. Учитывая ограниченный территориальный охват населения официальной финансовой системой, большинство пособий в рамках BISP выплачиваются в форме денежного почтового перевода, осуществляемого почтой Пакистана, сеть которой включает приблизительно 11 000 почтовых отделений по всей стране. Почте удалось быстро адаптировать свои существующие денежные почтовые переводы к требованиям BISP. За предоставление этой услуги она получает комиссионные в размере 1,5% от общей суммы пособий⁶³.

Кроме того, в начале 2010 года в рамках BISP начался выпуск смарт-карт, чтобы позволить получателям снимать денежную наличность со счетов с установленными ограничениями или целевых специальных счетов. Карты для пилотного проекта были модифицированы NADRA, а расходы в размере примерно \$5 за каждую смарт-карту были оплачены за счет BISP. Каждая карта имела микрочип на лицевой стороне и двухмерный штриховой код с данными удостоверения личности на обороте. Этот штриховой код может считываться фотокамерой мобильного телефона платежных агентов. Кроме того, смарт-карта BISP требует ввода PIN-кода. Когда производится платеж (обычно это первая неделя месяца), получатель должен прийти к платежному агенту и предъявить ему свое удостоверение личности и карту BISP. Агент сканирует двухмерный штриховой код, а получатель вводит PIN-код на мобильном телефоне или терминале агента, чтобы подтвердить операцию.

Сеть платежных агентов управляет United Bank Limited (UBL). Агенты получают комиссионные в размере 1–1,5% за каждую платежную операцию. Эта сумма выплачивается из 4% комиссии, которую UBL взимает с BISP.

ФИЛИППИНЫ

Программа целевых денежных переводов (CCT) Департамента социального обеспечения и развития (DSWD) осуществляется посредством программы Pantawid Pamilyang Pilipino Program (4Ps), которая реализует стратегию борьбы с бедностью и социального развития правительства Филиппин, выплачивающего целевые денежные пособия малоимущим семьям на лечение, питание и образование, в частности, детей в возрасте 0–14 лет. У программы две цели: первая – социальная поддержка, т.е. предоставление материальной помощи бедным на удовлетворение их неотложных потребностей (краткосрочные задачи борьбы с бедностью), вторая – социальное развитие, т.е. прерывание цикла бедности между поколениями посредством инвестиций в человеческий капитал.

⁶² Дополнительную информацию по программам Пакистана можно найти по адресу: http://www.cgap.org/gm/document-1.9.50409/cgap_ubl_case_study_jan_2011.pdf.

⁶³ После возникновения ряда претензий сотрудничество между почтовыми отделениями и BISP прекратилось в начале 2012 года.

Пособия ССТ выплачиваются с использованием следующих механизмов.

- Платежная карта (банкомат): денежные пособия получает самый ответственный член семьи, обычно – мать, с помощью платежной карты, выпущенной государственным Земельным банком Филиппин (LBP).
- В кассе филиала LBP: в случаях, когда платеж по платежной карте невозможен, пособия можно получить в кассе ближайшего филиала LBP.
- Система денежных переводов G-Cash Remit: в декабре 2010 года DSWD и LBP совместно с Globe Telecom начали пилотный проект по использованию системы денежных переводов G-Cash Remit национальной службой Globe Telecom в Балабаке и Тайтае, Палаване, а также Бурдеосе, Кесоне. Операции системы денежных переводов G-Cash Remit осуществляются в широкой сети пунктов обслуживания. Кроме того, LBP планирует использовать системы денежных переводов G-Cash Remit для выплаты денежных пособий в Албае, Аклане, Ауроре, Себу, Илоило, Ланао дель Норте, Масбате, Сарангани, Сорсогоне и других городах.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

Федеральная программа «Электронная Россия» была разработана со стратегической целью реализации универсального удобного для пользователя инструмента электронных платежей для предоставления разнообразных социальных услуг (или льгот) на всей территории Российской Федерации. Для ускорения реализации этого проекта недавно был принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Этот закон регулирует государственное предоставление таких услуг, включая их предоставление в электронной форме. Закон также регулирует выпуск и обслуживание универсальных электронных карт (УЭК) для населения.

Главная идея программы заключается в предоставлении населению широкого спектра электронных услуг на всей территории Российской Федерации посредством использования смарт-карт с микрочипом. Помимо возможности использования в программах государственных платежей, УЭК позволяет пользователям получать государственные и муниципальные услуги (например, услуги по социальной помощи, транспортные и медицинские услуги), а также некоторые финансовые услуги, включая платежи по картам.

С 2013 года УЭК будет выдаваться каждому гражданину Российской Федерации старше 14 лет. УЭК будет содержать некоторую информацию, связанную с пользователем (например, основные паспортные данные), в визуальной и электронной форме. С помощью этой информации будут определяться права гражданина на получение государственных, муниципальных и других услуг. Она также будет использоваться для идентификации и аутентификации пользователя. В настоящее время в Российской Федерации также осуществляется ряд социальных проектов, основанных на использовании карт. Один из них – «Социальная карта москвича». Для москвичей, имеющих право на получение некоторых государственных льгот, выпущено более 10 млн. карт (из которых 4,5 млн. уже используются в настоящее время). Это карты с магнитной полосой/бесконтактные смарт-карты, предназначенные для оплаты проезда на транспорте (метро, железная дорога, автобус) по программам государственных льгот, для медицинского страхования и получения скидок в некоторых магазинах.

СОЕДИНЕННОЕ КОРОЛЕВСТВО

В Соединенном Королевстве более 4 млн. граждан в настоящее время получают государственные пособия на счет почты по учету карт (POCA). POCA может использоваться только для снятия денежной наличности в почтовом отделении. Британский Департамент труда и пенсионного обеспечения объявил о предложении новой услуги, посредством которой крупный глобальный коммерческий банк (Citibank) будет предоставлять новый вид кассового обслуживания на всей территории Соединенного Королевства в пунктах обслуживания ведущего оператора сети денежных платежей PayPoint, удобных для оплаты коммунальных услуг и других счетов. Новая услуга будет вводиться в 2012 году, прием платежей чеками будет прекращаться постепенно, в целях подготовки населения к таким изменениям. Пользователи новой услуги смогут использовать банковский счет для получения своих государственных пособий.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ

В Соединенных Штатах давно приняты электронные платежи G2P в форме электронных переводов пособий (EBT). Впервые программа EBT появилась в 1984 году в штате Пенсильвания по программе льготной покупки продуктов по купонам, управляемой Министерством сельского хозяйства США. Закон о личной ответственности и предоставлении возможности работы от 1996 года (PRWORA) обязал штаты перевести распределение купонов на льготную покупку продуктов на EBT к октябрю 2002 года. К июню 2004 года EBT использовалась для распределения купонов на льготную покупку продуктов во всей стране. В настоящее время более 42 млн. участников программы каждый месяц получают эти пособия.

Почти во всех программах ЕВТ для доступа к счетам участников ЕВТ используются карты с магнитной полосой, такие как дебетовые карты. Одной из главных причин сравнительно быстрого принятия программ ЕВТ была их поддержка розничными предприятиями благодаря уменьшению операционных издержек, удобству для получателей и предпочтению ими ЕВТ. Например, многие получатели стеснялись использовать купоны на льготную покупку продуктов в розничных предприятиях, а ЕВТ позволяла получателям использовать распространенную технологию платежных карт и устраняла стеснительность при оплате купонами на льготную покупку продуктов. Первый опыт реализации ЕВТ требовал личного инструктажа всех получателей купонов на льготную покупку продуктов, но администраторы программы поняли, что в этом нет необходимости, и позднее личный инструктаж был сокращен или исключен.

Другие подобные усилия по стимулированию перехода на электронные платежные средства включают программы Управления финансовых услуг (FMS) – бюро Министерства финансов США, предоставляющего централизованные платежные услуги федеральным агентствам и управляющего системами сбора доходов и депозитными системами федерального правительства. В 2005 году FMS приступило к осуществлению программы GoDirect® – постоянно действующей государственной разъяснительной кампании, пропагандирующей переход от бумажных чеков на электронные платежи с целью сокращения затрат времени, материалов и расходов по пересылке чеков, предоставляя получателям безопасный, удобный и очень надежный способ платежа. Программа GoDirect® также включает центр обработки звонков (по телефону либо через защищенный сайт в Интернете), помогающий получателям чеков перейти на электронные денежные переводы. По прошествии нескольких лет электронными стали уже почти 80% из почти миллиарда ежегодных платежей FMS более чем 100 млн. получателей льгот.

Однако только Управление социального обеспечения (SSA) все еще предоставляет льготы примерно 10 млн. получателей, которым каждый месяц отправляют бумажные чеки. Примерно 4 млн. таких получателей льгот не имеют банковского счета и поэтому не могут получать пособия напрямую. FMS и SSA совместно разработали экономически эффективный способ электронных платежей, обеспечивающий дополнительную безопасность, удобство и возможность для пользователей. FMS выбрало предоплаченные карты и в апреле 2008 года приступило к осуществлению программы Direct Express®. В течение двух лет участниками программы стали более чем 860 000 получателей льгот SSA – почти четверть всех получателей льгот, не имеющих банковских счетов.

Опрос держателей карт Direct Express®, проведенный в 2009 году, показал высокую степень удовлетворения потребностей пользователей. Три основных причины включали: i) немедленный платеж – не нужно ждать, когда чек придет по почте – чек также может опоздать, быть утерян или украден, а теперь получатели льгот способны оплачивать счета и делать покупки сразу в день платежа; ii) безопасность – нет необходимости идти обналичивать чек и носить большое количество денежной наличности; iii) удобство – платеж будет получен вне зависимости от того, где находится получатель, с доступом к миллионам розничных магазинов.

Помимо этих преимуществ, программа Direct Express® также обеспечивает значительную экономию на издержках для правительства США и налогоплательщиков: федеральный платеж льготы чеком обходится в \$1,03, а электронный платеж – всего в \$0,10.

Инициатива All-Electronic Министерства финансов США (объявленная в 2010 году) должна существенно увеличить количество электронных операций для сокращения канцелярской работы и экономии денег налогоплательщиков. В Министерстве финансов подсчитали, что в результате этой инициативы федеральное правительство сэкономит за первые пять лет примерно \$400 млн. и 12 млн. фунтов бумаги. В объявлении об инициативе по сокращению количества бумажных операций путем их перевода на электронные системы подчеркивались три момента.

Во-первых, Министерство финансов выпустило положение, которое требует, чтобы граждане получали свои федеральные платежи электронными средствами. Пособия можно получать путем непосредственного зачисления на банковский счет или с помощью дебетовой карты Direct Express®. Это требование относится ко всем лицам, обратившимся за получением льгот после 1 мая 2011 года, и к существующим получателям чеков начиная с 1 марта 2013 года. Этому в значительной степени способствует программа GoDirect®.

Во-вторых, предприятия, которые ранее использовали бумажные купоны по федеральным налоговым депозитам в связи с федеральными налоговыми платежами, должны вносить эти депозиты электронными средствами начиная с 2011 года.

Наконец, Министерство финансов исключило возможность покупки сберегательных облигаций на бумажных носителях посредством вычетов из заработной платы для федеральных служащих с 30 сентября 2010 года, а в частном секторе – с 1 января 2011 года. Вместо этого сберегательные облигации могут быть приобретены посредством бухгалтерской записи через программу TreasuryDirect.

II. ПЛАТЕЖИ ИЗ БЮДЖЕТА ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ

БРАЗИЛИЯ

В 2001 году федеральное правительство реализовало программу корпоративных карт в рамках широких мер по модернизации государственных закупок во всех федеральных агентствах. Эта программа, именуемая Cartao de Pagamento do Governo Federal, или «Платежная карта федерального правительства», финансируется Банком Бразилии – единственным финансовым агентом федерального правительства.

До создания этой программы денежные средства для всех расходов на закупки малоценных и быстроизнашивающихся предметов, совершаемые не на конкурсной основе, переводились на текущие счета, которые предоставляли доступ к денежной наличности и чекам (так называемые счета типа В). Эти счета финансировались с центрального счета казначейства, находились в распоряжении каждого агентства и были закреплены за определенным федеральным служащим, который должен был израсходовать выделенные денежные средства в течение 90 дней. У этого процесса был ряд недостатков. Во-первых, в течение 90 дней, когда денежные средства находились на счете, казначейство должно было их контролировать. Во-вторых, бумажная работа, связанная с множеством счетов во всех федеральных агентствах, была чрезвычайно трудна, отнимала много времени и обходилась дорого.

Введение программы корпоративных карт (CPGF) позволило правительству хранить все денежные средства на центральном счете до фактического совершения операций. По всем операциям за определенный период денежные средства списываются банком со счета в срок, заранее согласованный между Министерством планирования, бюджета и управления и Банком Бразилии. Что важнее, CPGF позволила повысить прозрачность и подотчетность в использовании бюджетных средств. Агентство и индивидуальные держатели карт могут проверить расходы по платежным картам на сайте федерального правительства (www.transparencia.gov.br), включая сумму и дату операции и тип торгового предприятия. В настоящее время каждый администратор расходов в агентстве определяет, какие сотрудники должны получить карты для закупок малоценных и быстроизнашивающихся предметов, таких как канцелярские товары, и оплаты текущих услуг (ремонт и неотложные услуги), и устанавливает для держателей карт их расходный лимит в установленных законом пределах. Объемы операций, совершаемых по программе CPGF, постоянно увеличиваются, они возросли с 3 млн. BRL в 2002 году до 73 млн. BRL в 2010 году, а количество государственных учреждений, пользующихся программой, более чем удвоилось – с 10 до 23.

В июне 2011 года была запущена новая программа «Платежная карта гражданской обороны». Эта программа предназначена для перевода денежных средств из федерального бюджета в бюджеты штатов и муниципальные бюджеты во время природных катастроф и спасательных операций. Она имеет некоторые особенности, например отсутствие доступа к денежной наличности, использование только внутри страны и только для покупки товаров и услуг; при использовании этой карты не взимается дополнительная плата.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ

Министерство финансов США предоставляет Платежную платформу в Интернете (IPP), которая является базирующейся в Интернете электронной сетью обмена счетами, соединяющей федеральные агентства и их коммерческих поставщиков. IPP позволяет агентствам получать электронно счета от своих поставщиков, превращая существующие процессы получения и одобрения расчетных документов на бумажных носителях в четко организованный электронный процесс, интегрируемый с существующими финансовыми и бухгалтерскими системами агентства. Единая точка доступа в IPP позволяет поставщикам выставлять счета нескольким участвующим в IPP агентствам через интернет-портал или автоматизированные межсистемные соединения, устраняя необходимость отправлять расчетные документы на бумажных носителях. Поставщики могут также проверять и получать через IPP уведомления о платежах (включая зачет задолженности) по их счетам.

IPP повышает эффективность бюджетных процессов благодаря: (1) сокращению или устранению обработки бумажной документации по кредиторской задолженности; (2) улучшению обслуживания граждан за счет упрощения доступа к платежным данным и повышения их качества; и (3) созданию единого центрального интернет-приложения, с помощью которого финансовые департаменты правительства могут привлекать поставщиков, а государственные поставщики могут поддерживать связь с агентствами.

Программой закупок правительства США руководит Управление служб общего назначения (GSA). Организованная GSA программа SmartPay 2 предоставляет коммерческие карты для платежей G2B американским государственным учреждениям/департаментам, а также другим организациям разных уровней государственного управления на основании генеральных договоров, заключаемых с крупными коммер-

ческими банками. В настоящее время в программе участвуют более 350 агентств/организаций, суммарные расходы составляют примерно \$30 млрд. в год, при этом совершаются 100 млн. операций по более чем 3 млн. карт.

Посредством генеральных договоров агентства могут получать разного рода продукты и услуги G2B для удовлетворения своих хозяйственных потребностей, включая в том числе платежные карты для оплаты поставок и услуг общих видов, командировочные карты для оплаты командировочных расходов государственных служащих, а также транспортные карты для оплаты топлива и запчастей для государственного автопарка.

III. ПЛАТЕЖИ ФИЗИЧЕСКИХ/ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В БЮДЖЕТ

АЗЕРБАЙДЖАН

Процесс сбора платежей за коммунальные услуги и других бюджетных доходов и в целом доступ к платежным и финансовым услугам были очень слабыми, неудобными и дорогостоящими. «Азерпост», почтовая сеть Азербайджана, имеющая сеть из более чем 1 000 почтовых отделений по всей стране, была единственной организацией, предоставляющей некоторые основные (денежные) платежные и финансовые услуги в небольших городских центрах и сельских районах. Платежная инфраструктура, созданная центральным банком Азербайджана, не могла пока эффективно объединить основных участников, таких как крупные поставщики коммунальных услуг, и не покрывала всю территорию страны.

Государственная программа развития национальной платежной системы на период 2005–2007 годов была направлена в основном на: (а) завершение технологической интеграции налоговых, таможенных и пенсионных платежей в инфраструктуру платежных систем, (b) реализацию мер, обеспечивающих более широкое использование банковских счетов и платежных карт для выплаты пенсий, социальных пособий, льгот и других финансируемых из бюджета платежей, (с) расширение доступа к платежным и финансовым услугам для населения, живущего в сельских районах с недостаточным уровнем обслуживания, (d) расширение доступности и использования электронных платежей для оплаты счетов населения и предприятий. С этой целью были приняты два основных проекта: внедрение Централизованной информационной системы по массовым платежам (CISMP) и модернизация «Азерпост» с интеграцией в национальную платежную систему.

Целью CISMP было создание централизованной электронной базы данных пользователей для коммунальных служб и других организаций массового обслуживания, которая позволила бы пользователям получать информацию о своей задолженности перед любой финансовой организацией, подключенной к системе, и производить платежи с использованием денежных средств или других платежных механизмов (платежные карты, банковские переводы, банковские услуги по Интернету). Информация о полученных платежах передается в организации, выставяющие счета, в течение 30 секунд. Изменения в электронной базе данных пользователей передаются в CISMP в реальном времени посредством взаимодействия с внутренними системами участвующих организаций.

В электронной базе данных пользователей сейчас в общей сложности приблизительно 7 млн. человек – и это в стране, где общая численность населения составляет чуть более 9 млн. Информация о задолженности предоставляется в 45 финансовых организациях через 1 673 платежных пункта, 850 из которых принадлежат «Азерпост».

В 2011 году в CISMP обрабатывалось в среднем почти 63 000 платежей в день. Объемы платежей продолжают быстро расти. В первом квартале 2012 года было обработано приблизительно 5,9 млн. платежей (в среднем примерно 76 000 платежей в день)⁶⁴.

Модернизация «Азерпост» была проведена за 5 лет. Помимо традиционных почтовых услуг, планировалось предоставлять три вида услуг: (1) финансовые услуги – электронные платежи (льготы, социальные пособия, переводы денежных средств), сбор платежей за коммунальные услуги, депозиты, другие сберегательные услуги, денежные переводы, выпуск некоторых безналичных платежных средств (например, дебетовых карт); (2) электронные государственные услуги – выдача различных свидетельств и коммерческих и личных документов местными и центральными исполнительными органами, сбор различных налогов, пошлин, штрафов и других платежей; (3) электронные коммерческие услуги – торговля через Интернет, открытие адресов электронной почты, доступ к Интернету, информация и электронные базы данных. Главное управление «Азерпост», 63 филиала и 960 почтовых отделений уже получили разрешение на предоставление финансовых услуг. Для выпуска международных платежных карт «Азерпост» получила членский сертификат в международной организации по картам, и уже выпущена в обращение первая карта «Азерпост».

⁶⁴ Дополнительные статистические данные приведены на сайте www.apus.az.

Постановление правительства, требующее производить платежи налогов, таможенных сборов, пошлин и другие платежи непосредственно в государственные организации в реальном времени, способствовало созданию Портала государственных платежей (GPP) на основе расширения и улучшения технических и функциональных возможностей CISMP. Основная идея заключается в обеспечении возможности принятия платежей в государственный бюджет через единую платформу.

Преобразование CISMP в GPP идет быстрыми темпами. Платежи, собираемые Министерством по налогам и Министерством финансов с использованием 90 кодов экономической классификации и кодов платежей, уже можно производить через GPP. Информация о налогоплательщиках из некоторых регионов, включая Баку и два других больших города, которые в настоящее время работают с централизованным казначейским счетом, загружается в центральную базу данных. Код бюджетной классификации, код бюджетного уровня и код бюджетной организации автоматически определяются и добавляются к каждой платежной операции. Таким образом упрощается прием платежей, сводится к минимуму количество ошибок и обеспечивается полностью автоматизированная обработка платежной операции во внутренней информационной системе государственного казначейства. На последующих этапах в GPP будут интегрированы внутренние информационные системы Министерства внутренних дел, государственного таможенного комитета, государственного фонда социальной защиты и других государственных агентств.

Недавно была введена в действие электронная система государственных услуг EHDIS. На сегодняшний день в ней участвуют 16 государственных организаций, которые предоставляют 60 услуг. Предполагается, что общее количество электронных услуг, предоставляемых различными государственными агентствами республики, достигнет 300.

БРАЗИЛИЯ

До 2000 года банковские корреспонденты в Бразилии могли предоставлять услуги, подобные банковским, только в районах, считающихся «необслуживаемыми» (т.е. в районах, где нет отделений банков). В 2000 году правила изменились, и корреспондентам было разрешено действовать на всей территории Бразилии. Действующие правила также позволяют всем финансовым организациям и другим организациям, уполномоченным Центральным банком Бразилии, нанимать агентов для выполнения корреспондентских функций независимо от того, являются ли эти агенты участниками национальной финансовой системы. В числе других основных услуг корреспонденты занимаются сбором платежей, связанных с налогами и оплатой счетов за коммунальные услуги.

С 2002 года в каждом муниципалитете Бразилии предоставляются банковские услуги, и только в 34 отсутствуют корреспонденты. Количество корреспондентских пунктов обслуживания постоянно растет. Граждане, не имеющие счета в уполномоченной финансовой организации, могут оплачивать свои счета и налоги в любом отделении банка или корреспондента с использованием денежных средств или других способов платежа. В действительности в настоящее время корреспонденты – это наиболее часто используемый канал для оплаты коммунальных услуг.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

В Российской Федерации в результате сотрудничества между Банком России, Федеральным казначейством и Министерством финансов Российской Федерации была разработана инновационная правовая основа, позволяющая реализовать электронные технологии в обработке бюджетных платежей, которые поступают от физических лиц и производятся не через банковские счета (т.е. платежи P2G без использования банковских счетов).

Банком России была разработана новая услуга, позволяющая кредитным организациям передавать информацию об этих платежах по электронным каналам связи Банка России в Федеральное казначейство для последующей передачи администраторам бюджетных доходов. Структура этой информации позволяет отправить подтверждение выполнения бюджетного платежа. Новая услуга стала эффективной альтернативой традиционной практике, когда кредитные организации перечисляют только один платеж с помощью платежной системы Банка России с одновременной передачей информации о каждом отдельном платеже по информационному каналу. Она также позволяет администраторам доходов бюджета надлежащим образом эффективно идентифицировать платежи, совершаемые каждым физическим лицом.

Такие платежи, а также другие подобные платежи B2G по закону производятся бесплатно.

САУДОВСКАЯ АРАВИЯ

До 2002 года ситуация с доходами государственного бюджета в Саудовской Аравии была крайне неудовлетворительная, бюджет ежегодно терял 10–15% всех доходов вследствие человеческого фактора, утечки денежных средств и задержек, связанных с неавтоматизированной системой, основанной на операциях с денежной наличностью. Затем Центральный банк Саудовской Аравии (SAMA) создал

платежную систему SADAD с целью формирования комплексной платформы для электронной оплаты счетов и расчетов (EBPP), чтобы автоматизировать процесс оплаты счетов и сбора доходов государственного бюджета в стране.

SADAD выступает в качестве посредника между организациями, выставяющими счета, коммерческими банками, коммунальными предприятиями и государственными организациями. Услуги предлагаются по всем имеющимся банковским каналам, включая банкоматы (АТМ), мобильный банкинг, интернет-банкинг и банковские услуги в филиалах банков. Во взаимодействии с местными банками SADAD обслуживает более 100 организаций, выставяющих счета, обработав приблизительно 28 млн. платежей за I квартал 2011 года. Организации, выставяющие счета в SADAD, обслуживают потребности в оплате счетов в различных секторах, включая телекоммуникации, финансовые услуги, коммунальные услуги, средства массовой информации и транспорт. Кроме того, услугами SADAD пользуются государственные организации, включая министерства, муниципалитеты, таможенные органы, фонды, а также отдельные инициативы и проекты.

Функционально SADAD позволяет организациям выставлять свои счета по банковским каналам четырьмя различными способами, поэтому клиенты могут оплачивать счета или запрашивать информацию по счетам электронно в реальном времени: 1) при операции с оплаченными почтовыми расходами организация выставяет счет электронно по каждому получателю платежа, в том числе повторяющегося, например за коммунальные услуги, или однократного, например за билет на самолет; 2) при предоплаченной операции организации загружают номера счетов клиентов в SADAD и разрешают им оплатить любую желаемую сумму (этот способ используется для оплачиваемых заранее услуг, например для пополнения счета за мобильную связь); 3) при запросе информации по счетам и платежам счета заранее не загружаются, запросы передаются в организацию, выставяющую счета, чтобы сверить сумму платежа за услуги и другие суммы, взимаемые с клиентов (эта услуга используется Министерством внутренних дел – клиенты запрашивают информацию и (или) оплачивают более 45 различных платежей, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, платежи за водительское удостоверение, паспорт, запись актов гражданского состояния, миграционные услуги); 4) при возврате средств клиенты могут потребовать его через банки или организации, выставяющие счета, если уже оплаченная услуга не использовалась.

В 2008 году Министерство финансов выпустило Директиву, требующую, чтобы во всех программах электронного сбора доходов государственного бюджета использовалась платежная система SADAD.

ТУРЦИЯ⁶⁵

Для оплаты таможенных пошлин для налогоплательщиков была разработана электронная система сбора платежей. Налогоплательщики используют специальную дебетовую карту GUMKART (таможенная электронная платежная карта) на POS-терминалах, установленных в таможенных подразделениях Министерства финансов. Эта система разработана Генеральным директором по государственному бюджету и Таможенным департаментом, двумя главными заинтересованными сторонами, совместно с Vakifbank. Управление эмиссией карт, установкой и обслуживанием POS-терминалов и финансированием программы осуществляется в форме партнерства между государственным и частным сектором.

Типичная операция включает нижеследующие действия: i) когда налогоплательщик на таможне окончательно определяет, какие ему следует уплатить пошлины, он приходит в казначейство, чтобы совершить платеж. С помощью информационного модуля государственных расходов и бухгалтерского учета (KBS) TSA ответственное должностное лицо вводит сумму электронными средствами; ii) затем с помощью POS-терминалов в Vakifbank налогоплательщик производит платеж в системе GUMKART. Операция требует двойной аутентификации – пароля к физической карте и проверки личности налогоплательщика и номера налогоплательщика ответственным должностным лицом; iii) после завершения операции POS-терминал выдает квитанцию-подтверждение для налогоплательщика, и ответственное должностное лицо также вводит в KBS соответствующую информацию о подтверждении операции. Посредством KBS подтверждение платежа также можно получить в таможенной информационной системе; iv) затем с использованием квитанции-подтверждения платежа налогоплательщик может забрать товар на таможне.

После завершения пилотного проекта в Vakifbank в 2012 году использование системы сбора платежей GUMKART будет расширено на все коммерческие банки.

СОЕДИНЕННЫЕ ШТАТЫ

Ежегодно более 96% денежных средств, собираемых Управлением финансовых услуг (FMS) от имени федеральных агентств, поступают с использованием электронных технологий. Одной из систем, использование которой значительно расширилось, является система электронной обработки чеков (ECP).

⁶⁵ Источник: Министерство финансов.

Хотя все еще производятся платежи с использованием бумажных чеков, эта программа FMS упрощает операции с чеками, конвертируя их в изображение или операцию АСН.

Защищенный государственный портал Pay.gov для сбора доходов государственного бюджета также отвечает цели FMS по обработке доходов государственного бюджета электронными средствами. С использованием интернет-технологий Pay.gov предоставляет ряд услуг, позволяя агентствам эффективно и оперативно получать и обрабатывать доходы государственного бюджета. Приложение Pay.gov включает четыре услуги: сборы (АСН и кредитная карта), формы, выставление счетов/уведомление и отчетность.

Кроме того, налогоплательщики используют электронную систему уплаты федеральных налогов (EFTPS) для погашения налоговых обязательств перед Налоговым управлением (IRS). EFTPS – это система для уплаты федеральных налогов электронными средствами по Интернету или по телефону с использованием Системы голосового ответа EFTPS. Налогоплательщики могут также производить свои налоговые платежи через Batch или Bulk Filer либо по дебетовой или кредитной карте с заполнением или без заполнения налоговой декларации в электронной форме. Совершая платеж по кредитной карте, налогоплательщик должен также оплатить комиссионные посредника.

В 2012 году FMS начнет осуществление своего пилотного проекта централизованной службы по дебиторской задолженности (CRS). Эта пилотная программа будет реализовываться в соответствии с действиями казначейства по совершенствованию и упрощению управления финансами на всех уровнях государственного управления в США. В пилотном проекте CRS будут участвовать до пяти федеральных агентств, пользующихся службой по дебиторской задолженности, и результаты помогут казначейству оценить целесообразность введения централизованной службы по дебиторской задолженности.

ПРИЛОЖЕНИЕ D. ИССЛЕДОВАНИЯ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ ПО УПРАВЛЕНИЮ РИСКАМИ В ПРОГРАММАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ

I. СПЕЦИАЛЬНАЯ ГРУППА ПО БОРЬБЕ С МОШЕННИЧЕСТВОМ ПРИ БРИТАНСКОМ КАБИНЕТЕ МИНИСТРОВ⁶⁶

По оценкам британского Управления по борьбе с мошенничеством (NFA), одно только мошенничество обходится государственному сектору Соединенного Королевства примерно в 21 млрд. фунтов стерлингов в год. Это 55% всех потерь от мошенничества в стране. Большинство случаев связаны с мошенничеством в области налогов и льгот, но бюджет также теряет значительные суммы в связи с мошенничеством в области государственных закупок и субсидий.

В конце 2010 года была создана Специальная группа по борьбе с мошенничеством, ошибками и задолженностью. Эта межправительственная рабочая группа высокого уровня нацелена на снижение огромного размера потерь. Борьба с мошенничеством является одним из краеугольных камней курса правительства Соединенного Королевства на эффективность и реформирование. После формирования Коалиции в мае 2010 года министр при Кабинете министров создал Рабочую группу по эффективности и реформированию (ERG) для координации усилий министерств по сокращению потерь и расходов. Помимо борьбы с мошенничеством, внимание ERG сосредоточено на государственных закупках, ICT, имуществе и поставщиках. Все эти факторы играют важную роль в повышении эффективности, а борьба с мошенничеством может стать наибольшим вкладом в устранение потерь государственных расходов.

В своем промежуточном отчете, опубликованном в июне 2011 года, Специальная группа согласовала четыре приоритетных направления борьбы с мошенничеством в государственном секторе: i) сотрудничество – барьеры должны быть устранены, а все участники государственного сектора должны работать совместно путем обмена информацией о мошенниках, разработки многосторонних решений, осуществления совместных проектов с привлечением специалистов по анализу данных и обеспечения привлечения специалистов по анализу данных для сокращения издержек; ii) оценка риска и расчет убытков – риск мошенничества следует оценить до начала осуществления проектов и программ, убытки также следует учитывать и объявлять в квартальных кратких отчетах; iii) предотвращение – требуются инвестиции и ресурсы для предотвращения, а не только для выявления и наказания, если в рамках оценки риска выявлены слабые места, они должны быть устранены; iv) нулевая толерантность – приемлемого уровня мошенничества не должно быть.

Все вместе эти приоритетные направления позволяют правительству Соединенного Королевства не только предотвращать мошенничество, но также выявлять, задерживать и наказывать нарушителей.

II. НАДЗОР ЗА ПРОГРАММАМИ G2B – ПРОГРАММА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КАРТ ДЛЯ ЗАКУПОК МИНИСТЕРСТВА ВОЕННО-МОРСКИХ СИЛ США И ИНСТРУМЕНТ АУДИТА ПРОГРАММЫ (РАТ)⁶⁷

Поскольку программа использования карт для закупок Министерства обороны США значительно расширилась, одна из крупнейших программ в ее составе – программа Министерства военно-морских сил США – насчитывает уже более 45 000 счетов для закупок. С ростом использования карт возросли риски и задачи внутреннего контроля. Чтобы сократить и предотвратить мошенничество, растрату, неправильное использование и потерю активов, Министерство военно-морских сил в партнерстве с крупным коммерческим банком разработало инструмент надзора, именуемый «Инструмент аудита программы» (РАТ).

РАТ является комплексным средством отчетности и поиска данных, которое предоставляет онлайн-доступ к информации по программе использования карт для покупок для объединенного командования, региональных и особых подразделений, чтобы администраторы программы могли установить систематическую документированную процедуру отслеживания ежемесячного использования карт. Этот автоматизированный инструмент позволяет лицам, одобряющим закупки, быстро и легко обнаружить возможные исключения и свести к минимуму риск злоупотреблений, обеспечив соблюдение принципов и политики Министерства военно-морских сил держателями карт. На основе критериев, определенных

⁶⁶ Источник: Кабинет министров Великобритании. «Борьба с мошенничеством в государственном секторе. Промежуточный отчет Специальной группы по борьбе с мошенничеством».

⁶⁷ Подготовлено при участии Citigroup.

специалистами по управлению и аудиту программы, РАТ автоматически осуществляет поиск операций по картам, выявляя исключения. Специальные параметры можно скорректировать исходя из конкретного задания или деятельности подразделения; эти параметры могут включать заранее определенные временные рамки и специальные ограничения, такие как коды категорий поставщиков и суммы в долларах США. Администратор программы может легко скорректировать критерии в любой момент, удалить фильтры, обновить существующие правила или создать новые.

Кроме того, РАТ автоматически генерирует сводный отчет по каждой операции по счетам, что позволяет проверить все сомнительные операции. После завершения работы направляются уведомления по электронной почте о совершенных операциях и результатах отдельных проверок. Это позволяет администраторам программы проверить весь свой перечень счетов и детально изучить конкретные операции, если необходимо. Кроме того, осуществляется автоматическая оценка эффективности внутреннего контроля и дисциплинарных мер, что обеспечивает успешную работу программы. В качестве дополнительной полезной функции в РАТ автоматически создаются отчеты для руководства, в которых содержится информация об оценке работы программы, заключение по счетам и персоналу, а также закупкам.

Благодаря РАТ у Министерства военно-морских сил появилось больше возможностей отслеживать и обнаруживать неправильное использование карт и мошенничество и принимать меры в таких случаях. РАТ непосредственно решает основные проблемы внутреннего контроля и позволяет стандартизировать процесс аудита в Министерстве военно-морских сил по всем подразделениям, а также в целом лучше бороться с мошенничеством и злоупотреблениями в этой программе.

III. ИНТЕГРИРОВАННЫЕ РЕШЕНИЯ ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ ЗАКУПКАМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ⁶⁸

Поставщики платежных услуг объединяют решения по платежам, данным и отчетности, чтобы содействовать правительствам в улучшении контроля и проверок закупок и связанных с ними платежей посредством процесса «от закупок до оплаты». На следующей схеме показаны потенциальные преимущества интегрированного решения такого рода.

Этап «от закупок до оплаты»	Преимущества от использования решения, объединяющего платежи, данные и отчетность
Подбор источников	Повышается прозрачность государственных закупок, поскольку это позволяет увидеть, соблюдает ли продавец/поставщик условия контракта с правительственным учреждением
Размещение заказа	Исполнение государственной политики государственных закупок на месте покупки путем использования лимита на расходование средств и контроля порядка расходования средств по каждой карте – в каждой программе есть отдельные механизмы контроля
Платежи и расчеты	Исключается ручной ввод реквизитов счета, поскольку отчеты по картам поступают и проверяются электронными средствами, и эмитенты предоставляют регулярную специальную электронную отчетность в агентства или бюджетные организации с информацией о расходовании средств по программе и по счетам
Выверка счетов	Проводится подробная идентификация на каждом этапе операции, от покупки до одобрения и выверки счетов; операции автоматически распределяются по кодам главной бухгалтерской книги и центрам затрат для ускорения процесса и исключения ошибок в кодах (сквозная обработка)
Контроль и аудит	Лучше видна общая картина расходования средств, операционные данные почти в реальном времени; автоматически устанавливается, в каких случаях администраторы программы уведомляются о мошенничестве или злоупотреблениях
Отчетность	Подробные данные вводятся в главную бухгалтерскую книгу электронными средствами; создаются данные и отчеты по операциям, позволяющие составлять более точную отчетность по программе

⁶⁸ Источник: на основе документа «Практическое руководство по контролю и соблюдению нормативно-правовых требований в программах коммерческих карт». Visa Inc., 2007.

ПРИЛОЖЕНИЕ Е. ИССЛЕДОВАНИЕ НА КОНКРЕТНОМ ПРИМЕРЕ – УЛУЧШЕНИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ НАСЕЛЕНИЮ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ ЧЕРЕЗ ПРОГРАММЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЛАТЕЖЕЙ: ПРИМЕР ЮЖНО-АФРИКАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ⁶⁹

В 2005 году приблизительно 36% получателей социальных пособий, выплачиваемых Агентством социального обеспечения ЮАР (SASSA), пользовались банковскими услугами. В своих основных программах SASSA больше не использует денежную наличность, денежные средства поступают получателям с помощью специальных платежных карточных продуктов, а также на обычные банковские счета. В результате к 2009 году расходы SASSA в связи с выплатой социальных пособий упали на 62%⁷⁰.

В 2011 году почти 60% всех имеющих льготы получали свои субсидии через обычные банковские счета. Использование обычных банковских счетов вместо специальных платежных продуктов с ограниченной функциональностью помогло повысить доступность для населения не только платежных счетов, но и других финансовых услуг. Кроме того, SASSA уплачивает на 54% меньше комиссионных (\$2,03 по сравнению с \$4,46) за получателя с обычным финансовым счетом.

Наиболее популярным продуктом такого рода является дебетовая карта Sekulula, которую выпускает банк ABSA. Этот продукт отвечает потребностям получателей социальных субсидий в Южно-Африканской Республике. Однако ABSA также предлагает и другие финансовые услуги, такие как кредиты и страхование жизни, своим клиентам, включая получателей социальных субсидий.

В числе других особенностей Sekulula – то, что не требуется поддерживать минимальный ежемесячный остаток на счете. Аналогичным образом отсутствуют ежемесячные платежи за ведение счета. Сумма, которая обычно каждый месяц переводится на эти счета, примерно эквивалентна \$148, и SASSA уплачивает банку около \$1,50 в месяц за каждый счет. Из этой суммы держатели карт Sekulula могут произвести бесплатно два снятия средств в месяц с помощью банкоматов банка-эмитента. Карты Sekulula могут также использоваться в банкоматах любого другого банка за плату или на любом терминале пунктов продажи POS, где принимаются карты Visa. В Южно-Африканской Республике получателям льгот также предлагается возможность выбрать в любом банке счет, на который будут производиться платежи, вместо использования обычного поставщика платежных услуг в каждой провинции. Если получатель льгот выбирает такой счет, SASSA ежемесячно производит электронный перевод на этот счет с минимальными расходами для агентства⁷¹. Затем получатель оплачивает все расходы, связанные с использованием этого счета (которое может быть бесплатным в случае основных банковских счетов в пределах установленного лимита операций), а банк обычно не получает вознаграждения из бюджета. Если получатели льгот не пользуются этой возможностью, они должны обратиться к поставщику платежных услуг, назначенному для их провинции. В некоторых провинциях счет Sekulula используется автоматически, если получатель льгот не выбрал иной счет в другом банке.

⁶⁹ Настоящее приложение в значительной степени основано на публикации: Bold C., Porteous D., Rotman, S. «Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries». CGAP Focus Note 77. Washington, 2012.

⁷⁰ Источник: Pickens, Porteous, and Rotman. 2009.

⁷¹ Это только расходы на крупный электронный перевод в размере 10 центов. Однако если SASSA получает отчеты для проверки счетов, ориентировочная сумма составляет \$2,03.

ПРИЛОЖЕНИЕ F. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КАЗНАЧЕЙСТВА⁷²

При проверке бюджетных процессов с целью определения возможностей их улучшения удобно рассматривать всю деятельность казначейства в качестве стоимостной цепочки или, точнее, стоимостной системы, подразделяемой на различные процессы и виды деятельности. Такой подход обеспечивает возможность надлежащей идентификации всех связей и взаимосвязей между различными ее участниками, видами деятельности и результатами.

Следующим шагом является разработка аналитической основы высокого уровня, которая охватывает основные функциональные компоненты всей системы. В таблице 2 представлен перечень видов деятельности и краткое описание функциональных процессов и информационных потоков, связанных с казначейской системой, от общих (первый уровень) до более конкретных (второй и третий уровни). На первом, более общем уровне проводится различие между общей и операционной системой. На втором уровне определены широкие области, такие как правовая основа, технология, платежи или сборы, бухгалтерский учет и т.д. На третьем уровне рассматриваются более конкретные виды деятельности, которые, как правило, должны осуществляться одним участником. В столбце «Описание» дано подробное определение каждого вида деятельности, указанного в третьем столбце, и отмечена существующая взаимосвязь между различными процессами.

В предлагаемой модели внимание реформаторов обращается на процессы – в частности, в тех случаях, когда роли различных участников или этапов этих процессов четко не определены, – чтобы понять, является ли существующая казначейская система удовлетворительной или требуются структурные изменения. В этой модели также подчеркивается влияние правовой и институциональной системы на структуру казначейской системы.

Таблица 2. Подход «стоимостная система» по государственным платежам

Первый уровень	Второй уровень	Третий уровень	Описание
Общая система	Правовая основа	Форма государственного управления	Форма государственного управления, рамки государственного сектора, финансовые взаимоотношения между различными уровнями государственного управления могут сильно влиять на казначейскую систему и государственные платежи. В проектах реформирования казначейской системы необходимо учитывать различные факторы, такие как общая государственная финансовая модель (централизованная/децентрализованная), бюджетная самостоятельность органов местного самоуправления, организаций социального обеспечения и здравоохранения, независимых агентств и других государственных организаций, влияние финансовых взаимоотношений между центральным правительством и другими органами государственного управления на построение единого казначейского счета
		Регулирование государственных платежей	В некоторых странах государственные платежи регулируются специальным законодательством, со специальными процедурами и стандартами. Очень важно определить, является ли конкретная система регулирования государственных платежей фактически бременем или перспективой для реформирования
	Технологическое построение	Децентрализованная обработка операций	Технологическое построение, требующееся для реализации информационных систем, вытекает из принятого функционального процесса и организационной модели. Модель децентрализованной обработки операций требует наличия технических средств для обработки операций, формирования, хранения и обработки данных на каждом организационном уровне. Централизованная обработка операций требует наличия всего одной централизованной технологической платформы, при этом основное прикладное программное обеспечение и соответствующие базы данных находятся на центральном сайте. В этом случае есть возможность выбора между одноуровневым и многоуровневым построением системы
Централизованная обработка операций			

⁷² Подготовлено при участии Банка Италии.

Операционная система	Платежи	Инициирование платежей	Платежный процесс – это сложная процедура. Очень важно проанализировать отдельные составляющие всего этого процесса, от правовых обязательств (которые часто вытекают из бюджетного законодательства) до совершения платежей. Необходимо также определить каждого участника и каждый вид деятельности, а также заявку на расходование средств, процесс подтверждения (проверка правильности расходования средств и наличия бюджетной организации), регистрацию платежного поручения в системе и, наконец, совершение платежа. Важно также определить все бюджетные организации и степень возможной децентрализации решения о расходовании средств в системе
		Совершение платежей	
		Децентрализованные платежи государственных органов	
	Доходы	Сбор налогов и других доходов государственного бюджета	Сбор бюджетных поступлений может осуществляться через различные каналы и с помощью различных платежных средств. Обычно большую роль играет банковская система, но в некоторых случаях в качестве «сборщика последней инстанции» выступает центральный банк. Для передачи информации и данных в государственный орган, осуществляющий надзор за доходами, могут использоваться специальные процедуры и инструменты. Чтобы проверить, насколько система сбора доходов государственного бюджета открыта для других организаций, осуществляющих платежи, важно также определить объем использования стандартизированных платежных средств
		Надзор за доходами и управление ими	На разработку процедур могут влиять государственное агентство или департамент, отвечающие за надзор и управление процессом сбора доходов государственного бюджета. В некоторых странах агентства по сбору доходов государственного бюджета могут создать огромную базу данных и передавать информацию в другие департаменты. Важно описать роль и функции такого агентства в общей системе
	Построение и предмет единого казначейского счета	Ведение казначейского и других счетов центральных органов власти	Необходимо обозначить фактические рамки TSA в отношении роли счетов органов местного самоуправления и других государственных организаций в главной бухгалтерской книге TSA. Система, при которой органы местного самоуправления постоянно хранят денежные остатки на специальных счетах в центральном банке, может потребовать иных операционных механизмов по сравнению с системой счетов с нулевыми денежными остатками. Важно также определить, каким образом казначейства органов местного самоуправления управляют этими счетами
		Ведение счетов органов местного самоуправления	
		Казначейство органов местного самоуправления	
	Управление ликвидностью	Прогнозирование ликвидности казначейства	Прогнозирование ликвидности казначейства очень важно как для вопросов денежно-кредитной политики, так и для вопросов управления денежными операциями и долгом. В странах, где потоки денежных средств центрального правительства консолидируются на TSA, это также способствует финансовому контролю со стороны центрального правительства. Прогнозирование требует получения большого объема информации из главного бюджетно-контрольного управления и других независимых бюджетных организаций, а также из агентства по сбору доходов государственного бюджета. Важно определить различные роли и обязанности центрального банка (по денежно-кредитной политике), министерства финансов и других независимых департаментов или агентств
		Управление долгом Управление денежными операциями	Центральный банк может играть важную роль в управлении денежными операциями и долгом, выступая в качестве фискального агента и финансового консультанта министерства финансов или агентств по управлению денежными операциями и долгом
Бюджетный учет и статистика центрального правительства	Финансовые счета центрального правительства	Казначейская система обычно предоставляет основные исходные данные для регулярной бюджетной отчетности, которая дает единую картину всех доходов и расходов государственного бюджета и сравнение с бюджетными показателями. Чтобы эта отчетность была полной, должны быть представлены все статьи доходов и расходов. Важно описать роль, которую система казначейских операций играет в проведении статистики на кассовой основе и по принципу начисления, и описать роль интегрированной информационной системы	
	Нефинансовые счета центрального правительства (кассовая основа)		
	Нефинансовые счета центрального правительства (принцип начисления)		

ПРИЛОЖЕНИЕ G. СПИСОК ВОПРОСОВ ПО ГОСУДАРСТВЕННЫМ ПЛАТЕЖАМ

Следующий список вопросов является частью документа Всемирного банка «Список вопросов для сбора информации с целью определить ситуацию по платежным системам и системам расчетов по сделкам с ценными бумагами во всем мире», разработанного в рамках Всемирного исследования по платежным системам 2010 года.

A. Бюджетные переводы и централизованная казначейская система

1. Какова общая модель банковских операций по бюджетным счетам на федеральном уровне?
2. Какова общая модель банковских операций по бюджетным счетам на региональном/местном уровне?
3. Имеются ли полнофункциональная централизованная казначейская система и единый казначейский счет?
4. Каковы операционные отношения между центральным банком и государственным казначейством?
5. Опишите процесс бюджетных переводов между министерствами и департаментами.
6. Какие из этих факторов вы считаете препятствиями для эффективного управления государственными финансами?

	Серьезное препятствие	Небольшое препятствие	Не является препятствием
Технические проблемы			
Организация TSA			
Реализация IFMIS			
Другие технические проблемы			
Процедурные проблемы			
Отсутствие автоматизации			
Четкость процедур			
Документация или другие вопросы			

B. Расходы государственного бюджета

7. Как осуществляются государственные закупки? Какое министерство за них отвечает?
8. Существуют ли четкие принципы совершения государственных закупок? Являются ли они общедоступными?
9. Используются ли специальные программы: платежные карты, предпочтительный продавец и т.д.?
10. Каковы, с вашей точки зрения, главные препятствия для эффективной организации государственных закупок?
11. Существуют ли программы предоставления социальных пособий? Опишите.
12. Как определяются права на получение льгот и как осуществляется идентификация?
13. Используются ли в этих программах новые платежные инструменты или такие, которые только планируются ввести?
14. Каковы, с вашей точки зрения, главные препятствия для эффективной выплаты пособий?

C. Доходы государственного бюджета

15. Как обычно уплачиваются в бюджет налоги/сборы?
16. Есть ли электронные каналы, которыми граждане могут воспользоваться для уплаты налогов/сборов в бюджет?
17. Насколько серьезна проблема утечки доходов и какие меры принимаются для ее решения?
18. Каковы, с вашей точки зрения, главные препятствия для эффективного управления доходами бюджета?

D. Детализация программ государственных платежей

19. Отметьте наиболее подходящий вариант и укажите фактическую сумму.

	В основном денежная наличность	В основном чеки	В основном электронные платежи
Платежи из бюджета физическим лицам			
Заработная плата в государственном секторе			
Пенсии и социальное страхование (трансфертные платежи)			
Денежные переводы и социальные пособия			
Платежи физических лиц в бюджет			
Налоги			
Оплата коммунальных услуг			
Платежи за услуги и т.д.			
Платежи из бюджета юридическим лицам			
Оплата товаров/услуг			
Возмещение (возврат) налогов			
Платежи юридических лиц в бюджет			
Налоги			
Оплата коммунальных услуг			
Возврат льгот			

20. Если платежи осуществляются главным образом с использованием денежной наличности, то планируется ли переход на электронные платежи?

Е. Законодательные и нормативно-правовые аспекты

21. Какие законы регулируют платежные и расчетные системы в стране?

22. Какие законы регулируют электронные платежи в стране? Укажите эти законы.

23. Есть ли, по вашему мнению, явные пробелы в законодательстве или в нормативных актах по электронным платежам?

24. Обязаны ли небанковские поставщики платежных услуг регистрироваться/получать лицензию?

25. Кто регулирует новые платежные инструменты на рынке (такие как мобильные платежи)?

26. Обязаны ли поставщики электронных платежных услуг соблюдать правила по противодействию легализации доходов, полученных преступным путем/противодействию финансированию терроризма?

27. Кто осуществляет надзор и защиту прав потребителей (омбудсмен, агентства и т.д.)?

Ф. Платежная инфраструктура

28. Каков общий уровень развития инфраструктуры связи в стране?

29. Каков общий уровень развития розничных платежей в стране?

30. Каков общий уровень принятия розничных платежных инструментов потребителями?

31. Укажите степень распространенности и использования следующих структур, если имеются.

Платежная инфраструктура	Распространенность и использование
Системы RTGS	
Системы ACH	
Банкоматы АТМ	
Терминалы пунктов продажи POS	

32. Являются ли различные розничные платежные инструменты в стране в целом операционно совместимыми?

33. Какие электронные платежные инструменты в настоящее время используются правительством?

34. Планируются ли, реализуются ли в настоящее время крупные новые инициативы по государственным платежам?

35. Каков ваш опыт реализации таких программ?

36. Каков общий уровень автоматизации/пакетной обработки государственных платежей?

Г. Управление рисками

37. Предусмотрены ли регулярный контроль и аудит программ государственных платежей?

38. Каковы целевые показатели обеспечения обслуживания/времени обслуживания по программам государственных платежей?

39. Существует ли надлежащая документация по операционным процедурам, таким как резервное копирование и восстановление данных?

40. Разработало ли правительство стратегический план действий в чрезвычайных обстоятельствах или план непрерывности деятельности?

Н. Рыночная структура

41. Могут ли все банки и небанковские финансовые организации получить доступ к основной платежной инфраструктуре?

42. Есть ли правила, касающиеся тарифной политики по платежным инструментам?

43. Кто контролирует надзор за аспектами, относящимися к антиконкурентному поведению?

И. Руководство и прозрачность

44. Считаете ли вы, что в достаточной степени прояснены роли и обязанности в различных агентствах?

45. Публикует ли правительство информацию о задолженности, финансовых активах и других операциях?

Ж. Сотрудничество и партнерство

46. Существуют ли меморандумы о взаимопонимании между партнерскими государственными учреждениями?

47. Существуют ли объединения в платежном секторе? Как правительство с ними сотрудничает?

К. Предоставление населению финансовых услуг

48. Приблизительно какой процент населения пользуется банковскими услугами или имеет доступ к финансовым услугам?

49. Есть ли у правительства стратегический план расширения предоставления населению финансовых услуг?

50. Какую роль играют платежные инструменты при планировании правительством расширения предоставления населению финансовых услуг?

ПРИЛОЖЕНИЕ Н. ИССЛЕДОВАНИЕ GEAR 2011 ГОДА⁷³

В исследовании «Рейтинг применения электронных государственных платежей» (GEAR) оценивается, в какой степени в разных странах основные услуги в области государственных платежей предоставляются с помощью электронных платформ (таких как Интернет и сети мобильной телефонной связи), и анализируются основные факторы, влияющие на внедрение электронных государственных платежей.

В рамках исследования GEAR 2011 года организация «Economist Intelligence Unit» провела опрос по Интернету в 62 странах для проверки 17 обычных операций между гражданами, предприятиями и правительствами соответствующих стран (включая налоговые платежи и возврат налогов, затраты на содержание автомобиля, социальные льготы и социальные пособия, регистрацию предприятий и государственные закупки), чтобы оценить доступ к услугам электронных платежей. Были также собраны данные о платежной инфраструктуре, социальном, экономическом и политическом положении в этих странах. Результаты этого исследования (т.е. рейтинги степени внедрения электронных государственных платежей) могут использоваться официальными органами разных стран в справочных целях. С другой стороны, официальные органы со временем могут на основе методологии этого исследования разработать механизм для оценки расширения внедрения электронных государственных платежей в своей стране. В связи с этим индикаторы, лежащие в основе расчета рейтингов внедрения электронных государственных платежей, и методология составления таких рейтингов описаны во Вставке 8.

⁷³ Источник: «2011 Government E-Payments Adoption Ranking». A global index and benchmarking study by the Economist Intelligence Unit, sponsored by Visa Inc., March 2012. Доступно в Интернете по адресу www.visa.com/gear.

Индикаторы, используемые в исследовании GEAR 2011 года

Рейтинги степени внедрения электронных государственных платежей рассчитаны на основе 37 индикаторов, сгруппированных в семь платежных категорий. Рейтинг по каждой категории рассчитывается исходя из средневзвешенных лежащих в основе индикаторов, а общий рейтинг является средневзвешенным значением рейтингов по каждой категории; при этом каждая категория и каждый индикатор имеют равный удельный вес. Каждый качественный индикатор оценивается по шкале 0–4, где 4 – наиболее благоприятные условия, и определяется по шкале 0–100, где 100 – наиболее благоприятные условия. Количественные индикаторы (те, которые оцениваются численно) также определяются по шкале 0–100.

Ниже приведен полный список индикаторов.

1	ПЛАТЕЖИ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ В БЮДЖЕТ (P2G)	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
1.1	Подходный налог	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
1.2	Взносы в фонды социального обеспечения	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
1.3	Государственная пошлина за получение/оплата удостоверения личности	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
1.4	Плата на содержание дорог – плата за проезд по платным дорогам, штрафы	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
1.5	Платежи за проезд на общественном транспорте	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
2	ПЛАТЕЖИ ФИЗИЧЕСКИМ ЛИЦАМ ИЗ БЮДЖЕТА (G2P)	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
2.1	Возврат подоходного налога	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
2.2	Пособия из фондов социального обеспечения	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
2.3	Пособия по безработице, компенсация служащим, получившим травмы на работе, и пособия по социальному обеспечению	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
2.4	Медицинские пособия	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
3	ПЛАТЕЖИ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ В БЮДЖЕТ (B2G)	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
3.1	Налог на прибыль	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
3.2	НДС/налог с продаж	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
3.3	Взносы в фонды социального обеспечения и другие фонды	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
3.4	Плата за регистрацию компаний и уплата сборов	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
4	ПЛАТЕЖИ ИЗ БЮДЖЕТА ЮРИДИЧЕСКИМ ЛИЦАМ (G2B)	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
4.1	Возврат налога на прибыль	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
4.2	Возврат НДС/налога с продаж	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
4.3	Оплата товаров и услуг	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
4.4	Предоставление кредитов	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
5	ИНФРАСТРУКТУРА	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
5.1	Количество банкоматов на 10 000 человек	На 10 000 человек
5.2	Количество терминалов пунктов продажи POS на 10 000 человек	На 10 000 человек
5.3	Распространение доступа к сети	На 100 человек
5.4	Количество общедоступных терминалов на душу населения	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
5.5	Количество мобильных телефонов на 100 человек	На 100 человек
5.6	Уровень развития карт с накоплением суммы	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
5.7	Уровень развития 3G и других технологий	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
5.8	Уровень развития бесконтактных и мобильных платежей	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
6	СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
6.1	Уровень грамотности	%
6.2	Уровень образования	В годах
6.3	Интернет/технологии	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
6.4	Процент населения, пользующегося банковскими услугами или услугами других финансовых организаций	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
6.5	Процент предприятий, пользующихся банковскими услугами или услугами других финансовых организаций	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
6.6	Финансовая грамотность	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
6.7	Доля предприятий, размещающих заказы через Интернет	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
6.8	Доля потребителей, заказывающих товары через Интернет	%
6.9	Процент населения с платежными картами	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
7	ВОПРОСЫ ПОЛИТИКИ	Рейтинг 0–100 (100 – лучший)
7.1	Государственные обязательства по надежности электронных платежей	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
7.2	Государственные обязательства по интеграции негосударственной экономики	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)
7.3	Государственные обязательства перед Специальной группой по борьбе с финансовыми преступлениями (FATF)	Рейтинг 0–4 (4 – лучший)

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ВЫБОРОЧНАЯ БИБЛИОГРАФИЯ

Allsopp P., Summers B., Veale J. «The Evolution of Real-Time Gross Settlement». Financial Infrastructure Policy and Research Series, The World Bank, 2009.

Bold C., Porteous D., Rotman S. «Social Cash Transfers and Financial Inclusion: Evidence from Four Countries». Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note 77, Washington, 2012.

Cirasino M., Garcia J.A., Guadamillas M., Montes-Negret F. «Reforming Payment and Securities Settlement Systems in Latin America and the Caribbean». The World Bank, 2007.

Cirasino M., Garcia J.A. «Measuring Payment System Development». Financial Infrastructure Policy and Research Series, The World Bank, 2008.

Committee on Payment and Settlement Systems. «General Principles for International Remittance Services». BIS, 2007.

Committee on Payment and Settlement Systems. «General Guidance for National Payment System Development». BIS, 2006.

Committee on Payment and Settlement Systems. «Policy Issues for Central Banks in Retail Payments». BIS, 2003.

Committee on Payment and Settlement Systems. «A Glossary of Terms used in Payment and Settlement Systems». BIS, 2003.

Committee on Payment and Settlement Systems. «Core Principles for Systemically Important Payment Systems». BIS, 2001.

European Commission, Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC, OJ L 267 of 10 October 2009.

European Commission, Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC, O.J. L 319 of 5 December 2007.

Guadamillas M. (study coordinator). «Balancing Cooperation and Competition in Retail Payment Systems». Financial Infrastructure Policy and Research Series, The World Bank, 2008.

Hashim A., Allen B. «Treasury Reference Model». Technical Paper No. 505, The World Bank, 2001.

Pattanayak S., Fainboim I. «Treasury Single Account: Concept, Design, and Implementation Issues». Working Paper 10/143, International Monetary Fund, 2010.

Pickens M., Porteous D., Rotman, S. «Banking the Poor via G2P Payments». Consultative Group to Assist the Poor, Focus Note 58, Washington, 2009.

Tandberg E. «Treasury System Design: A Value Chain Approach». Working Paper 05/153, International Monetary Fund, 2005.

The World Bank. «Developing a Comprehensive National Retail Payments Strategy», prepared by the World Bank's Payment Systems Development Group, Financial Infrastructure Policy and Research Series, The World Bank, 2012 (forthcoming).

The World Bank. «Payment Systems Worldwide – A Snapshot. Outcomes of the Global Payment Systems Survey 2010», prepared by the World Bank's Payment Systems Development Group, Financial Infrastructure Policy and Research Series, The World Bank, 2011.

The World Bank. «Payment Systems Worldwide – A Snapshot. Outcomes of the Global Payment Systems Survey 2008», prepared by the World Bank's Payment Systems Development Group, Financial Infrastructure Policy and Research Series, The World Bank, 2009.

«2011 Government E-Payments Adoption Ranking». A global index and benchmarking study by the Economist Intelligence Unit, sponsored by Visa Inc., March 2012. Available at www.visa.com/gear.

ПРИЛОЖЕНИЕ J. ГЛОССАРИЙ⁷⁴

Автоматизированная клиринговая палата: электронная клиринговая система, в которой осуществляется обмен платежными поручениями между финансовыми организациями, главным образом с помощью магнитных носителей или сетей связи, и их обработка в центре обработки данных.

Агент*: договорные отношения, при которых одна сторона, агент, действует от имени другой стороны, принципала.

Брутто-расчеты в реальном времени: непрерывные (в реальном времени) расчеты по денежным платежам или передаче ценных бумаг в индивидуальном порядке последовательно по каждому приказу (без неттинга).

Внутрибюджетные переводы*: бюджетные переводы в различные государственные учреждения или департаменты.

Дебетовая карта: карта, позволяющая держателю совершать покупки непосредственно за счет денежных средств, имеющихся на его счете в кредитной организации (иногда выполняет также другие функции, например, функции денежной наличности или чека).

Доходы государственного бюджета*: платежи в государственный бюджет, связанные обычно с налогами, пошлинами и предоставлением некоторых государственных услуг.

Единый казначейский счет*: единый банковский счет или набор взаимосвязанных счетов, посредством которых совершаются все платежи в связи с доходами и расходами государственного бюджета. В некоторых случаях взаимосвязанные счета могут дать такой же конечный результат, как и единый банковский счет, учитывая однородный характер денежных средств.

Карта с микрочипом: также именуется «карта с микросхемой». Карта с одним или несколькими компьютерными микрочипами или микросхемами для идентификации, хранения данных или специальной обработки, используемая для валидации персональных идентификационных номеров (PIN-кодов), авторизации покупок, проверки остатка счета и хранения личных записей. В некоторых случаях память в карте обновляется всякий раз, когда карта используется (например, обновляется остаток счета).

Карта с сохранением суммы: предоплаченная карта, денежная сумма на которой может увеличиваться или уменьшаться. Также именуется «электронный кошелек».

Кредитная карта: карта, показывающая, что для ее держателя открыта кредитная линия. Она позволяет держателю совершать покупки и (или) снимать денежную наличность в заранее определенных пределах; предоставленный кредит погашается полностью в определенный срок или погашается частично, тогда остаток считается продленным кредитом. На сумму продленного кредита начисляются проценты, и иногда с держателя взимается ежегодный платеж за обслуживание.

Межбанковская система перевода денежных средств: система перевода денежных средств, в которой большинство прямых участников (или все они) являются финансовыми организациями, в частности, банками и другими кредитными организациями.

Непрямой участник: относится к системе перевода денежных средств или передачи ценных бумаг, в которой имеется многоуровневая структура. Непрямые участники отличаются от прямых участников тем, что не имеют возможности совершать некоторые действия в системе (например, вводить приказы о передаче, производить расчеты), доступные прямым участникам. Поэтому непрямые участникам требуются услуги прямых участников, которые совершают эти действия от имени непрямых участников.

Окончательный перевод: безотзывный безусловный перевод для погашения обязательства по совершению этого перевода. Термины «поставка» и «платеж» определяются в качестве окончательного перевода.

Операционная совместимость: ситуация, в которой платежные средства, относящиеся к определенной схеме, могут использоваться в других странах и в системах, созданных другими схемами. Операционная совместимость требует технической совместимости между системами, но может действовать, только если между соответствующими схемами заключены коммерческие соглашения.

Операционный риск: риск того, что недостатки информационных систем или механизмов внутреннего контроля могут привести к неожиданным убыткам.

⁷⁴ Определения терминов по платежным системам взяты из публикации CPSS «Глоссарий терминов, используемых в платежных и расчетных системах» (BIS, 2003). Все другие термины, помеченные «*», определены Секретариатом IAG.

Охват населения финансовыми услугами*: доступность основных финансовых продуктов для удовлетворения потребностей в совершении платежей, накоплениях, кредите, страховании и инвестициях малочисленных слоев населения за приемлемую плату.

Платежи из бюджета физическим лицам*: платежи гражданам из бюджета. Наиболее распространенными видами таких платежей являются выплата заработной платы работникам государственного сектора, распределение субсидий и другие подобные программы платежей.

Платежи из бюджета юридическим лицам*: платежи из бюджета предприятиям, обычно в связи с поставками товаров и услуг, расходами работников государственного сектора, возмещением налогов и т.д.

Платежи физических лиц в бюджет*: платежи, совершаемые гражданами в бюджет, обычно в связи с налогами, сборами или оплатой товаров или услуг, предоставляемых государством.

Платежи юридических лиц в бюджет*: платежи, совершаемые юридическими лицами в бюджет, обычно в связи с налогами, сборами или оплатой товаров или услуг, предоставляемых государством.

Платежная система: платежная система включает набор инструментов, банковских процедур и (обычно) межбанковские системы перевода денежных средств, которые обеспечивают обращение денежных средств.

Платежное поручение: приказ или сообщение с требованием перевести денежные средства (в форме денежного требования в отношении лица) получателю платежа. Этот приказ может относиться к кредитовому переводу или дебетовому переводу. Также именуется «платежная инструкция».

Платежный инструмент: инструмент, позволяющий его держателю/пользователю переводить денежные средства.

Предоплаченная карта: карта, на которой хранится денежная сумма и за которую держатель заплатил эмитенту заранее.

Программа государственных платежей*: набор правил и операционных механизмов, позволяющих переводить денежные средства из бюджета и в бюджет. Обычно реализуется множество программ государственных платежей для удовлетворения различных потребностей.

Прямой участник: участник межбанковской системы перевода денежных средств, который отвечает перед расчетным агентом (или всеми другими прямыми участниками) за осуществление своих собственных платежей, платежей своих клиентов и платежей непрямых участников, от имени которых он производит расчеты.

Пункт продажи (POS): этот термин относится к использованию платежных карт в розничной точке (точка продажи). Платежная информация фиксируется на бумажных квитанциях или в электронных терминалах, которые в некоторых случаях также предназначены для ее передачи. В последнем случае этот механизм иногда называется «электронный перевод денежных средств в точке продажи».

Расходы государственного бюджета*: платежи из государственного бюджета.

Система перевода денежных средств: официальный механизм, основанный на частном договоре или законодательстве, с множеством участников, общими правилами и стандартизированными соглашениями для передачи и погашения денежных обязательств, возникающих между его участниками.

Сквозная обработка: передача деталей сделки непосредственно из клиентских торговых систем и полная автоматизированная обработка подтверждений и платежных инструкций без необходимости повторного ввода и переформатирования данных.

Централизованная казначейская система*: операционная модель, при которой процессы, относящиеся к доходам и расходам государственного бюджета, осуществляются централизованно, обычно в государственном казначействе. Централизованная система обычно включает правительство государства, а в некоторых случаях – также один или несколько уровней регионального государственного управления.

Электронные деньги: сумма, сохраняемая электронными средствами в устройстве, таком как карта с микрочипом или жесткий диск в персональном компьютере.

Эмитент: в системе карт с накоплением суммы или другой подобной системе электронных денег с предоплаченными счетами – организация, которая получает платеж в обмен на сумму, распределенную в системе, и обязана оплатить осуществляемые в системе операции или сальдо расчетов.

Юридический риск: риск убытков по причине непредусмотренного применения закона или нормативного акта или по причине невозможности принудительного исполнения договора.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК
