

Надзор и наблюдение в платежной системе России: сопоставление с международной практикой

В настоящее время актуальной является разработка новых нормативных актов Банка России, направленных на реализацию Закона о НПС. В связи с этим сохраняет свое значение дальнейшее сопоставление международных стандартов и зарубежной практики с российскими законодательными требованиями. В сочетании с лучшим отечественным опытом это позволит целенаправленно сформировать сбалансированное регулирование, учитывающее в том числе текущее состояние платежных систем и инфраструктур в России.

П.А. ТАМАРОВ, кандидат технических наук, доцент, Банк России, департамент регулирования расчетов, начальник управления



Разработка Закона «О национальной платежной системе»¹ (далее – Закон о НПС) осуществлялась в то время, когда международная методология регулирования платежных систем и наблюдения за ними воплотилась во многих документах, изданных Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов (КПРС БМР), включая отдельные документы, рассматриваемые в настоящее время как международные стандарты [1–4]. Стремление следовать данным стандартам отмечалось в публикациях Банка России [5] и в определенной степени нашло отражение в окончательной редакции закона, принятой в июне 2011 г.

Согласно КПРС БМР [1], центральные банки стремятся оказывать влияние на структуру и функционирование платежных и расчетных систем для достижения целей

государственной политики по поддержанию денежной и финансовой стабильности. Такая деятельность названа *оверсайтом* платежных и расчетных систем (Payment and Settlement System Oversight – PSSO), она во многом базируется на обязанностях и полномочиях, которые имеют центральные банки в том или ином государстве.

В соответствии с Законом о НПС определены понятия «надзор» и «наблюдение» как различные виды деятельности Банка России. При этом *надзор в НПС* означает контроль за соблюдением поднадзорными организациями требований закона и принимаемых в соответствии с ним нормативных актов Банка России, в то время как *наблюдение в НПС* направлено на совершенствование субъектами НПС своей деятельности и оказываемых услуг, а также на развитие платежных систем, платежной

инфраструктуры на основе рекомендаций Банка России.

Соотнесение требований Закона о НПС и международных стандартов позволяет сделать вывод о том, что в совокупности надзор и наблюдение в НПС адекватны оверсайту. При этом более детальное сопоставление дает возможность лучше понять сходства и различия, а также возможные интерпретации и способы применения международного опыта в практической деятельности Банка России.

Сопоставление надзора / наблюдения в НПС и оверсайта

Итак, общецелевые задачи надзора / наблюдения в НПС и оверсайта фактически совпадают (табл. 1). При этом целевыми аспектами приоритета, определяемого в рамках оверсайта, являются

¹ Федеральный закон от 27.06.2011 №161-ФЗ «О национальной платежной системе».

Стандарты деятельности

Оверсайт (PSSO)	Надзор-наблюдение в НПС
<i>Цели</i>	
Достижение целей государственной политики по поддержанию денежной и финансовой стабильности. Надежность и эффективность платежных и расчетных систем	Обеспечение стабильности национальной платежной системы и ее развитие
<i>Приоритет</i>	
Для всех центральных банков всегда приоритетны аспекты системного риска (надежности). Но в определенный момент, когда системный риск не является первостепенным, приоритетным может стать обеспечение эффективных форм согласованного взаимодействия инфраструктур (например, при неадекватной рыночной инфраструктуре)	Законом вводится понятие бесперебойности функционирования платежной системы и ставится задача достижения гарантированного уровня обеспечения бесперебойности оказания операционных услуг. Система управления рисками рассматривается как способ обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы. Приоритетными определены задачи наблюдения в НПС в отношении системно и социально значимых платежных систем
<i>Сфера (охват)</i>	
Состав объектов оверсайта назначается законодательно или государством (уполномоченным органом), при этом могут определяться количественные и качественные критерии для назначения. В сферу оверсайта могут включаться: <ul style="list-style-type: none"> ◦ платежные системы; ◦ расчетные системы (по ценным бумагам; по конверсионным операциям); ◦ крупные банки-корреспонденты; ◦ платежные инструменты; ◦ сторонние поставщики услуг 	<p><i>В надзоре:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ кредитные организации (операторы по переводу денежных средств); ◦ другие, не являющиеся кредитными организациями, операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры (поднадзорные организации) <p><i>В наблюдении:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ наблюдаемые организации (операторы по переводу денежных средств, операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры), другие субъекты НПС; ◦ объекты наблюдения (платежные системы, в том числе по сделкам на финансовых рынках, платежные инфраструктуры)
<i>Стандарты наблюдения</i>	
Базовые международные: <ul style="list-style-type: none"> ◦ ключевые принципы для системно значимых платежных систем (КПСЗПС); ◦ рекомендации для расчетных систем по ценным бумагам (РСЦБ); ◦ рекомендации для центральных контрагентов; ◦ новые рекомендации (в настоящее время – проект) для инфраструктур финансового рынка (Веб-сайт Банка России http://cbr.ru/today/payment_system/docs/Consultative%20report%20_final_rus_.pdf) 	<p><i>В надзоре:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ нормы Закона о НПС (прямого действия), в том числе: ст. 24 (на базе КПСЗПС); ст. 25 (клиринг и расчет); ст. 28 (система управления рисками); ◦ требования новых (будущих) нормативных актов Банка России <p><i>В наблюдении:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ рекомендации Банка России
<i>Виды деятельности</i>	
Мониторинг, оценка, инициирование (при необходимости) изменений	<p><i>Надзор:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ сбор и анализ отчетности; ◦ инспекционные проверки; ◦ меры воздействия <p><i>Наблюдение:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ приоритетность для значимых платежных систем – мониторинг, оценка, инициирование изменений; ◦ другие – мониторинг

Abstract. The development of new regulatory acts of The Bank of Russia aimed to facilitate the application of The Federal Law on the National Payments System is currently relevant. Referring to above the comparison of international standards and international practice with national legislative requirements still remains important. Together with the best national practices this will allow to develop balanced regulation, which takes into account the current state of payments systems and infrastructures in Russia.

Keywords. Payment and settlement systems, national payment system, payment and settlement system oversight, supervision and observation in national payment system, international standards.

Ключевые слова. Платежные и расчетные системы, национальная платежная система, оверсайт платежных и расчетных систем, надзор и наблюдение в национальной платежной системе, международные стандарты.

надежность и эффективность. Закон о НПС концентрирует внимание на задачах построения системы управления рисками в платежной системе и на обеспечении ее бесперебойности (т.е. акцент на надежности), при этом вопрос об обеспечении эффективности в явном виде данным законом не обозначен.

Кроме того, важно, что все организации, деятельность которых регулируется Законом о НПС, являются поднадзорными, а в части наблюдения *приоритет* установлен в отношении системно и социально значимых платежных систем. Приоритетность в данном контексте означает применение Банком России, как органом наблюдения, в отношении значимых систем всех видов деятельности по наблюдению: мониторинга, оценки и при необходимости инициирования изменений. Признание значимых платежных систем будет осуществляться исходя из количественных значений величин, установленных ст. 22 Закона о НПС, которые Банк России установит нормативным актом.

В отношении других объектов и субъектов наблюдения будет применяться только мониторинг их деятельности. Такая конструкция *сферы наблюдения* дает возможность Банку России оптимальным образом формировать задачи развития применительно к наиболее важным для экономики страны платежным инфраструктурам.

Рассматривая *стандарты наблюдения* КПРС БМР, необходимо отметить, что некоторые из сформулированных в них рекомендаций, в частности в отношении *ключевых принципов для системно значимых платежных систем*, уже реализованы в Законе о НПС.

Реализация других также является возможной в связи с тем, что Закон о НПС предоставляет Банку России право разрабатывать нормативные акты (например, в отношении требований к методикам анализа рисков) и право подготовки рекомендаций (в частности, ст. 35.5 Закона о НПС) на базе луч-

шего международного и отечественного опыта.

Направленность надзора и наблюдения в НПС

В области регулирования организации и функционирования платежных систем Закон о НПС содержит исчерпывающий перечень требований прямого действия. Вместе с тем определение требований к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежных систем (а также ее показателям) отнесено к полномочиям Банка России.

Бесперебойность – одно из важнейших, если не основное, свойство платежной системы. Исходя из этого, показатель уровня бесперебойности может рассматриваться как величина, характеризующая деятельность платежной системы в целом. Используя данный показатель, Банк России, как орган надзора в НПС, сможет формировать необходимые выводы, в том числе о применении наиболее строгих мер воздействия (вплоть до приостановления деятельности платежной системы).

Однако в целях определения требования к значениям данного показателя (например, как возможного норматива деятельности) с учетом характера значимости платежной системы необходим анализ статистической информации о деятельности реальных (зарегистрированных) платежных систем. Но ее в целостном и адекватном Закону о НПС виде не может быть до вступления данного закона в силу. Можно предположить, что указанная интерпретация показателей и уровня бесперебойности, как нормативов, станет базой для формирования перечня показателей отчетности платежных систем, что позволит сформировать информационную базу для анализа.

Реализация концепции наблюдения в НПС как задачи ее развития на базе рекомендаций Банка России, содержащих в том числе те или иные методики анализа рисков, позволит сформировать наилучшую практику и подойти к

вопросу адекватной оценки уровня бесперебойности функционирования платежной системы эволюционным способом, по мере накопления информации. Представляется, что для выработки данных методик будут востребованы многие уже разработанные методы анализа рисков и риск-менеджмента в финансовой сфере.

Реализация принципов оверсайта

Законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О национальной платежной системе»² установлено, что «направления развития национальной платежной системы определяются стратегией развития национальной платежной системы, принимаемой Банком России». Рассматривая данную норму закона в сопоставлении с *принципами оверсайта* (табл. 2), надо отметить, что Банк России следует *принципу открытости и прозрачности* своей политики в этой сфере. Предполагая наличие в такой стратегии плана мероприятий по реализации, можно ожидать в развертывании соответствующих работ взаимосвязь текущих, среднесрочных и перспективных (стратегических) задач, формируемых Банком России.

Среди этих задач важное значение имеет реализация международных стандартов. Следует отметить, что ряд требований закона (например, ст. 24), сформированных в отношении системно и социально значимых платежных систем, уже определен исходя из отдельных требований указанных стандартов. Возможность и необходимость применения остальных будет, вероятно, определяться разработкой рекомендаций Банка России, а их последовательность – в зависимости от плана мероприятий стратегии развития НПС.

Необходимость *следования международным стандартам* возрастает по мере интеграции рынков и глобализации действующих на них финансовых инфраструктур.

² Федеральный закон от 27.06.2011 № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федерального закона «О национальной платежной системе».

Для Российской Федерации эти процессы во многом взаимосвязаны с задачами формирования инфраструктуры НПС, адекватной решению государственных задач построения Международного финансового центра, вступления России в ВТО, дальнейшего совер-

шенствования механизмов конвертации российского рубля.

Развитие платежной системы Банка России в направлении применения стандартов и интерфейсов международных платежных систем, использование аналогичных целей развития в отношении значимых

платежных систем частного сектора станет одним из важных элементов стратегического планирования, основанного на *принципе последовательности*. Очевидно также, что достижение этих целей в немалой степени обусловлено характером сотрудничества Банка России с дру-

Таблица 2

Принципы деятельности

Оверсайт (PSSO)	Надзор-наблюдение в НПС
<i>Прозрачность</i>	
<p>«Центральные банки должны открыто заявлять о своей политике оверсайта, включая требования и стандарты политики для систем и критерии определения систем, к которым они должны применяться»</p> <p>«... обычно включает в числе прочего один или большее число общедоступных документов, в которых четко объясняется политика наблюдения центрального банка...»</p>	<p>Закон о ЦБ (ст. 82.1) с учетом изменений, внесенных законом 162-ФЗ:</p> <p>«Направления развития национальной платежной системы определяются стратегией развития национальной платежной системы, принимаемой Банком России»</p>
<i>Международные стандарты</i>	
<p>«Центральные банки должны в соответствующем случае принять международно признанные стандарты»</p> <p>«... Использование соответствующих международных стандартов, касающихся надежности и эффективности, может повысить результативность наблюдения центрального банка за платежными и расчетными системами». (В контексте рассматриваются КПСЗПС, РСРЦ)</p>	<p>Закон о НПС (ст. 24) базируется на КПСЗПС</p> <p>Для системно значимой платежной системы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ осуществление оператором платежной системы, и (или) платежным клиринговым центром, и (или) расчетным центром мониторинга и анализа рисков в режиме реального времени; ◦ осуществление расчета в платежной системе в режиме реального времени или в течение одного дня; ◦ другие <p>Для социально значимой платежной системы:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ осуществление оператором платежной системы, и (или) платежным клиринговым центром, и (или) расчетным центром мониторинга и анализа рисков на постоянной основе; ◦ другие
<i>Действенные полномочия и возможности</i>	
<p>«Центральные банки должны обладать полномочиями и возможностями для эффективного исполнения своих обязанностей по наблюдению»:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ полномочия должны соответствовать обязанностям; ◦ необходимость достаточных ресурсов, квалификации, организационной структуры 	<p>Законы о НПС и 162-ФЗ устанавливают полномочия Банка России как органа надзора в НПС и органа наблюдения в НПС</p> <p>Это дает основание и возможность Банку России определить организационную структуру и полномочия лиц и органов (структурных подразделений, территориальных учреждений), принимающих решения</p>
<i>Последовательность</i>	
<p>«Стандарты наблюдения должны применяться последовательно в отношении сопоставимых платежных и расчетных систем, включая системы, которыми управляет центральный банк»</p> <p>Если центральные банки сами управляют платежными и расчетными системами, последовательность достигается путем обеспечения прозрачности их политики в отношении собственных систем и использования одинаковых требований и стандартов политики, применяемых не менее строго, чем в отношении сопоставимых систем в частном секторе</p>	<p>Закон о НПС определяет права и обязанности Банка России устанавливать в своих нормативных актах порядок осуществления</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ надзора в НПС (ст. 32); ◦ наблюдения в НПС (ст. 35), <p>а также правила функционирования собственной платежной системы (ст. 20)</p> <p>Банк России регистрирует свои нормативные акты в Минюсте и публикует в официальных изданиях, что позволяет судить о политике Банка России по этим вопросам</p>
<i>Сотрудничество с другими официальными органами</i>	
<p>«Центральные банки при обеспечении надежности и эффективности платежных и расчетных систем должны сотрудничать с другими соответствующими центральными банками и официальными органами»</p> <p>«... Сотрудничество повышает эффективность наблюдения за счет сведения к минимуму потенциального дублирования мер и неудобств для наблюдаемых систем. Оно также позволяет избежать непоследовательного подхода к политике, возможной в случае несогласованных действий различных официальных органов, и снижает вероятность упущений в наблюдении»</p>	<p>Закон о НПС определяет необходимость сотрудничества Банка России:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◦ с федеральными органами исполнительной власти (ст. 36); ◦ с центральными банками и иными органами надзора и наблюдения в национальных платежных системах иностранных государств (ст. 37)

гими официальными органами (*принцип сотрудничества*). Закон о НПС закрепляет соответствующие полномочия Банка России, открывая перспективы такого сотрудничества как на государственном, так и международном уровне.

■ ВЫВОДЫ

Закон о НПС в части надзора и наблюдения во многом следует международным стандартам в сфере платежных и расчетных систем, что позволяет исполь-

зовать при их практической реализации лучшие формы, методы и способы организации подобной деятельности других центральных банков.

В законе определены важные надзорные полномочия Банка России в отношении поднадзорных организаций, вплоть до приостановления их деятельности. Акцентируется внимание на обеспечении бесперебойности функционирования платежных систем и построении системы управления рисками, создавая

возможность контролировать (в рамках надзора) их на соответствие установленным требованиям, а также продвигать развитие (в рамках наблюдения). Определена необходимость формировать в рамках наблюдения задачи развития на базе стратегического планирования (стратегии развития НПС), что способствует решению задач текущего и перспективного характера на основе международных принципов эффективного оверсайта.

Список литературы

1. Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами // Платежные и расчетные системы: Международный опыт. Вып. 2. 2007, дек.
2. Ключевые принципы для системно-значимых платежных систем/ Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов // Платежные и расчетные системы: Международный опыт. Вып. 23. 2011.
3. Рекомендации для систем расчетов по ценным бумагам / Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов. 2008, июнь // Платежные и расчетные системы: Международный опыт. Вып. 8. 2008, дек.
4. Рекомендации для центральных контрагентов / Комитет по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов. 2008, июнь // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 11. 2008, дек.
5. Организация наблюдения за платежными и расчетными системами: Международный опыт и подходы Банка России // Платежные и расчетные системы. Наблюдение за платежными и расчетными системами. Вып. 22. 2010.

ИНФОРМБАНК

Западной модели капитализма осталось 3–4 года

Финансовая система убивает реальную экономику. Это конец игры. Западной модели капитализма осталось 3–4 года. С таких признаний начался 42-й Всемирный экономический форум в Давосе. Его тема – «Большая трансформация: создавая новые модели».

Спор начался еще в кулуарах форума, пишет портал Gazeta.ru. У западной модели свободного рынка осталось совсем немного времени для того, чтобы измениться, заявил в самом начале давосской встречи управляющий инвестфондом Carlyle Дэвид Рубинштейн. «Если не изменимся, то скоро проиграем, – сказал он, имея в виду конкуренцию с развивающимися странами, в которых государство играет более заметную роль в экономических системах, чем в США и Западной Европе. – Для капитализма, в условиях которого мы живем и который мы считаем лучшим в мире из всех возможных типов капитализма, это будет конец игры».

У генерального секретаря Международной федерации профсоюзов Шерон Барроу нашлось предложение, как исправить ситуацию. «Давайте сядем за стол и обсудим, как поднять реальную экономику, – обратилась она к финансистам. – Потому что сейчас финансовая система ее убивает. Социальная напряженность, которая за этим следует, не понравится никому».

Но пока следует разобраться с последствиями финансового кризиса, уверены участники форума. Главная проблема – последствия возможного дефолта перегруженной долгами Греции.

Глава Сбербанка Герман Греф, приехавший в Давос, был категоричен, он считает, что Греции лучше выйти из еврозоны. Перспективы экономических реформ в стране сомнительны, признался в кулуарах WEF и знаменитый финансист Джордж Сорос. «В греческом правительстве – политики, которым предстоят выборы», – сказал он, противопоставляя Греции Италию, где «в правительстве технократы». Но Дж. Сорос уверен, что даже возможный дефолт страны не будет означать ее отказа от евро. Хотя он и говорил о возможном исключении Греции из зоны единой валюты: «В Греции есть много влиятельных сторонников отказа страны от евро. Владельцы бизнеса сильно заинтересованы в том, чтобы платить налоги в драхмах, а не в евро».

В целом Европе недостаточно структурных реформ для решения проблем перегруженных долгами стран. К ним нужно прибавить строгую бюджетную дисциплину в наиболее пострадавших от долгового кризиса странах.

Простого решения европейский кризис не имеет, сошлись во мнении участники World Economic Forum.