

Новое законодательство – ключевой фактор модернизации национальной платежной системы

*Т. Н. Чугунова,
заместитель Председателя Банка России*

В последнее время в мире произошли глубокие изменения в оценке значимости платежных систем для развития национальных и мировой экономик. Платежные системы стали ключевой частью финансовой инфраструктуры рыночной экономики в качестве связующего звена между субъектами экономической деятельности, способствующего эффективному проведению денежно-кредитной политики, поддержке общественного доверия к национальной валюте как средству платежа и обеспечению устойчивости банковского сектора.

Реализация долгосрочных планов Российской Федерации по повышению степени вовлеченности российской экономики в мировую экономическую систему (вступление в ВТО, участие в интеграционных объединениях со странами СНГ, продвижение российского рубля в качестве региональной расчетной валюты, построение международного финансового центра) требует нового качества развития национальной платежной системы Российской Федерации. Одним из существенных препятствий к этому являлось отставание законодательного регулирования, сформированного еще в 90-е годы прошлого века.

С принятием Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» (далее – Закон о НПС) и связанного с ним Федерального закона от 27 июня 2011 г. № 162-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О национальной платежной системе» законодательное регулирование национальной платежной системы выходит на принципиально новый уровень.

Закон о НПС устанавливает правовые и организационные основы национальной платежной системы, регулирует порядок оказания платежных услуг, в том числе осуществления перевода денежных средств, использования электронных средств платежа, деятельность субъектов национальной платежной системы¹, а также определяет требования к организации и функционированию платежных систем, порядок осуществления надзора и наблюдения в национальной платежной системе. Далее будут рассмотрены отдельные положения Закона о НПС.

Законом о НПС вводится понятие *платежная услуга*, разновидностями которой являются услуга по переводу денежных средств, услуга по приему платежей и услуга почтового перевода денежных средств.

Услуги по переводу денежных средств вправе оказывать операторы по переводу денежных средств (кредитные организации, Банк России, Внешэкономбанк) на основании договоров, заключаемых с клиентами и между операторами по переводу денежных средств, в рамках применяемых форм безналичных расчетов в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации.

Услуги по приему платежей, как и прежде, вправе оказывать платежные агенты на основании Федерального закона от 3 июня 2009 г. № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами». Вместе с тем усиливается контроль за использованием платежными агентами наличных денежных средств. Для этого предусматриваются специальные банковские счета, по которым должны будут переводиться принятые денежные средства, а контроль возлагается на налоговые органы Российской Федерации. В свою очередь, Банк России наделен полномочиями по мониторингу деятельности операторов по приему платежей, который будет проводиться путем сбора соответствующей информации.

¹ Субъектами национальной платежной системы являются операторы по переводу денежных средств (включая операторов электронных денежных средств), банковские платежные агенты (субагенты), платежные агенты, организации федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации, операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры.

В рамках Закона о НПС регулируется деятельность банковских платежных агентов, действующих на основании договора с кредитной организацией. Функции банковских платежных агентов существенно расширяются, что позволит более активно использовать банковскую модель.

Что касается приема платежей кредитными организациями, то согласно Закону о НПС они будут оказывать услуги по переводу денежных средств на основании своей банковской лицензии. Договоры на прием платежей в качестве платежных агентов, которые были заключены на основании Федерального закона № 103-ФЗ, после вступления в силу «смежного» закона № 162-ФЗ (с 1 октября 2011 г.) должны быть расторгнуты. Вместе с тем у кредитных организаций сохраняется возможность до этого времени привести договоры в соответствие с требованиями нового законодательства. По этому вопросу Банк России уже выпустил соответствующее разъяснение (письмо от 7 июля 2011 г. № 99-Т «О требованиях законодательства Российской Федерации о национальной платежной системе»).

Услуги почтового перевода денежных средств вправе оказывать организации федеральной почтовой связи в соответствии с требованиями Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи».

Существенное внимание в Законе о НПС уделяется электронным денежным средствам. Они востребованы в силу своей технологичности, которая касается средств и способов оформления переводов денежных средств. При этом сами переводимые денежные средства своей сути не изменяют, оставаясь безналичными денежными средствами, учитываемыми без открытия банковского счета. Закон о НПС содержит достаточно подробное и сбалансированное регулирование электронных денежных средств, отвечающее сложившейся практике рынка. До Закона о НПС электронные денежные средства находились в зоне правового риска, сейчас эта сфера будет легальна и подконтрольна. При этом операторами электронных денежных средств смогут быть только кредитные организации, включая новый вид небанковских кредитных организаций (НКО) с упрощенным режимом создания и регулирования. Для передачи распоряжений об осуществлении переводов электронных денежных средств клиенты смогут использовать электронные средства платежа с различным режимом (требующие и не требующие проведения идентификации, с чем связаны устанавливаемые ограничения по остаткам электронных денежных средств и объему операций).

Закон о НПС содержит «широкое» определение *электронных средств платежа*, позволяя относить к ним все перспективные платежные инструменты. Клиенты получают большую степень информированности об условиях использования электронных средств платежа. Кредитная организация будет обязана предоставить клиенту до использования платежной карты или иного электронного средства платежа подробную информацию об условиях его использования, включая ограничения и риски. По каждой совершенной операции банк будет обязан направить клиенту уведомление. Если операция является несанкционированной, то клиент сможет заявить об этом в банк и получить возмещение, если банк не докажет, что клиент нарушил порядок использования электронного средства платежа, что и повлекло совершение операции без согласия клиента – физического лица. Бремя доказывания несет в этом случае банк, что соответствует практике законодательного регулирования рынков платежных услуг развитых стран. Исключение составляет случай проведения операций по переводу электронных денежных средств с использованием электронных средств платежа, не требующих идентификации (так называемых неперсонифицированных электронных средств платежа).

Закон о НПС предоставляет кредитным организациям дополнительные возможности для расширения сферы безналичных расчетов. Кроме переводов электронных денежных средств, это прямое дебетование (широко распространенное в зарубежной практике), когда поставщик регулярно выставляет требования на списание с банковского счета плательщика за оказываемые ему услуги, а банк плательщика осуществляет такие списания при наличии согласия плательщика. Это избавляет клиента от необходимости стоять в очереди, а поставщикам позволяет ускорить получение платежей, особенно при внедрении электронного документооборота. Закон о НПС эту возможность обеспечивает. При оказании услуг по переводу денежных средств кредитные организации также смогут взаимодействовать с небанковскими организациями (операторами связи, банковскими платежными агентами). Кроме того, за счет участия в платежных системах кредитные организации смогут оптимизировать издержки на осуществление переводов денежных средств.

В соответствии с Законом о НПС Банком России будет осуществляться модернизация всей нормативной базы, регулирующей расчеты, что также должно создать стимулы для расширения безналичного оборота.

На основании Закона о НПС Банк России получил новые полномочия по надзору и наблюдению в национальной платежной системе. В действующей редакции Федерального закона от 10 июля

2002 г. «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» его полномочия в этом направлении ограничивались деятельностью кредитных организаций и не распространялись на платежные системы. Функции организации платежной системы (посредством установления правил) и обеспечения ее функционирования (посредством оказания услуг платежной инфраструктуры) могут выполнять и организации, не являющиеся кредитными организациями. В отношении них у Банка России надзорные полномочия отсутствовали. Эти недостатки устранены в Законе о НПС.

В сфере *надзора* в национальной платежной системе включены как кредитные организации, являющиеся операторами платежных систем, операционными центрами, клиринговыми центрами, так и организации, не являющиеся кредитными. За первыми надзор будет осуществляться в рамках банковского надзора с его инструментами и мерами воздействия. За вторыми (не являющимися кредитными организациями) Банком России будет осуществляться надзор непосредственно на основании норм Закона о НПС.

В отличие от надзора в национальной платежной системе, который нацелен на обеспечение исполнения законодательных и нормативных требований, *наблюдение* в национальной платежной системе ориентировано на задачи развития, следования стандартам лучшей мировой и отечественной практики, рекомендациям Банка России в целях обеспечения оптимального решения кредитными организациями и платежными системами задач эффективности и бесперебойности, а также адекватности национальной платежной системы потребностям экономики, банковского сектора и финансового рынка Российской Федерации.

Осуществление этих функций Банком России в отношении платежных систем связано с предусмотренной Законом о НПС *регистрацией операторов платежных систем*. Организации, намеревающиеся стать операторами платежных систем, обязаны зарегистрироваться в Банке России после вступления в силу с июля 2012 г. норм Закона о НПС, регулирующих платежные системы, путем направления регистрационного заявления и документов, предусмотренных Законом о НПС. Зарегистрированные операторы будут включены в специальный реестр, который будет вести Банк России. Этот реестр будет общедоступным, т. е. каждое заинтересованное лицо сможет узнать, насколько легально действует та или иная платежная система. Платежные системы, операторы которых не зарегистрировались в Банке России, не смогут функционировать на территории Российской Федерации. По Закону о НПС предусматривается направление Банком России организациям, осуществляющим деятельность оператора платежной системы, но не зарегистрированным в Банке России, уведомлений о необходимости такой регистрации.

В соответствии с Законом о НПС значимые платежные системы разделяются на два типа: *системно значимые*, в рамках которых обычно осуществляются переводы денежных средств на крупные суммы, в том числе по сделкам на финансовых рынках, и *социально значимые*, в рамках которых осуществляются переводы денежных средств по розничным платежам.

Банком России будут установлены *критерии* отнесения платежных систем к системно или социально значимым. Практическое применение данных критериев станет возможным после проведения анализа регулярной отчетности, содержащей информацию о количественных и качественных характеристиках платежных систем, которую операторы платежных систем и операторы привлекаемой ими платежной инфраструктуры должны будут предоставлять в Банк России.

Закон о НПС не содержит специальных норм, посвященных *международным (трансграничным) платежным системам*. Такие платежные системы при осуществлении в их рамках переводов денежных средств на территории Российской Федерации рассматриваются как подпадающие под российскую юрисдикцию. Для этого установлено требование о наличии на территории Российской Федерации юридического лица, выполняющего функции оператора платежной системы, с его регистрацией в Банке России. Такое юридическое лицо должно будет разработать правила платежной системы, соответствующие Закону о НПС. В соответствии с требованиями Закона о НПС резидентами Российской Федерации также должны быть клиринговые и расчетные центры. Операционные центры могут находиться на территории иностранных государств, но ответственность за их деятельность, например при ненадлежащем оказании операционных услуг участникам платежных систем, полностью возложена на операторов платежных систем.

Говоря о развитии национальной платежной системы в целом, следует отметить, что согласно изменениям в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» цель деятельности Банка России по обеспечению эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы теперь звучит как **обеспечение стабильности и развития национальной платежной системы**. Это уточнение свидетельствует, что платежная сфера становится для Банка России такой же приоритетной, как и денежно-кредитная политика, банковское регулирование и надзор.

Стабильность национальной платежной системы будет обеспечиваться всем комплексом мер регулирования и контроля, предусмотренных новым законодательством о национальной платежной системе и принимаемыми в соответствии с ним нормативными актами Банка России. Банк России будет взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти, к компетенции которых также относятся вопросы национальной платежной системы (Минфин, Минэкономразвития, ФАС, Росфинмониторинг, Минкомсвязи и др.), а также с зарубежными коллегами из центральных банков и иных органов надзора и наблюдения в национальных платежных системах.

Развитие и модернизация национальной платежной системы будет обеспечиваться через функции Банка России как координатора усилий всех участников национальной платежной системы (в настоящее время при поддержке Банка России создается Национальный платежный совет с участием профильных ассоциаций), через процессы стандартизации, развитие информационных ресурсов о национальной платежной системе (пример – издание Банка России «Платежные и расчетные системы», доступное на интернет-сайте Банка России, в котором публикуются как международный опыт, так и материалы по платежной системе России), а также через стратегическое планирование (в Федеральном законе «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» предусмотрено принятие Банком России «Стратегии развития национальной платежной системы», которая будет доступна для всеобщего обсуждения).

Важную роль в развитии национальной платежной системы приобретает такое новое направление деятельности Банка России, как стандартизация финансовых операций. 14 апреля 2011 г. в Банке России состоялось заседание Технического комитета «Стандарты финансовых операций», образованного Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 30 декабря 2010 г. № 5527. Создание Технического комитета является важным результатом, достигнутым на основе работы Банка России по анализу международных стандартов с целью повышения эффективности функционирования национальной платежной системы. Основными задачами Технического комитета являются организация и координация процессов разработки национальных стандартов финансовых операций, адаптация действующих международных стандартов с целью повышения эффективности российского сектора финансовых услуг и интеграции с международными финансовыми рынками. Работа Технического комитета будет осуществляться в подкомитетах, охватывающих вопросы безопасности финансовых (банковских) операций, технологии операций на финансовых рынках, основных финансовых (банковских) операций, процедуры и технологии расчетов с использованием банковских карт и иных инструментов розничных платежей, а также мобильные платежи.

Национальная платежная система должна стать ключевым элементом формируемого в России международного финансового центра. Такая роль подчеркивается в Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года и в Плане мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911-Р. К вопросам развития национальной платежной системы в контексте инфраструктурного обеспечения международного финансового центра относятся:

- 1) обеспечение внутрисуточного окончательности переводов денежных средств, в первую очередь в системе БЭСП Банка России;
- 2) внедрение механизмов «поставка против платежа» и «платеж против платежа», а также процедур сквозной непрерывной обработки финансовой информации (STP, Straight Through Processing) на основе международных стандартов;
- 3) взаимодействие с системой CLS (Continuous Linked Settlement, «непрерывный взаимосвязанный расчет»), осуществляющей глобальные расчеты по валютным сделкам, на предмет возможного включения рубля в число расчетных валют данной системы;
- 4) взаимодействие с международными системами расчетов по ценным бумагам (Euroclear, Clearstream) в целях обеспечения скоординированного расчета по сделкам с международными финансовыми инструментами;
- 5) совершенствование механизмов оптимизации управления ликвидностью, управления расчетными, системными и межсистемными рисками, возникающими в связи с участием кредитных организаций в платежных системах для переводов крупных сумм, в системах расчета по сделкам с финансовыми активами и в розничных платежных системах.

Хочется верить, что консолидирующее значение Закона о НПС, разработка которого объединила представителей государства и рынка, будет сохраняться и получать новое содержание в интересах развития национальной платежной системы. ■