

УДК 339.7

## Стратегия гармонизации платежных отношений в рамках международных объединений\*



**Тамаров Павел Александрович,**  
президент Союза участников  
платежного рынка,  
кандидат технических наук, доцент  
*pvltrmv@gmail.com*

**Tamarov Pavel A.,**  
President of the Union  
of Payment Market Members,  
Candidate of Technical Sciences,  
Assistant Professor

В статье рассмотрен подход к формированию стратегических направлений совершенствования регулирования в платежной сфере, учитывающий актуальные задачи гармонизации платежных отношений в рамках международных объединений. В его основе лежат европейские новации в регулировании платежных услуг, платежных инфраструктур, в продвижении саморегулируемого проекта SEPA, а также отмечается возрастающая роль центральных банков в задачах контроля и международного сотрудничества.

**Ключевые слова:** платежные системы и инфраструктуры, саморегулирование, оверсайт, трансграничный перевод денежных средств, гармонизация платежных отношений.

Механизмы перевода денежных средств, поддерживающая их платежная инфраструктура являются важными неотъемлемыми компонентами в трансграничном движении капитала. Их надежность и эффективность могут иметь решающее значение в векторах этого движения, в связи с чем гармонизация платежных отношений, стратегия их развития являются значимыми факторами в рамках международных объединений, способствующими устойчивому экономическому развитию.

### **Расширение содержания платежных услуг и типов операторов**

Европейская модель регулирования платежных услуг<sup>1</sup> предусматри-

<sup>1</sup> Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal

вает их оказание как коммерческими банками, так и иными типами операторов (payment services providers — PSP), в числе которых представлены платежные институты (payment institutions), которыми могут быть любые организации, в том числе информационно-телекоммуникационные (ИТ) компании, при условии выполнения ими регуляторных требований.

Как показала практика, роль таких небанковских PSP весьма значительна и особенно весома для ИТ-компаний, привлекаемых в качестве посредников во взаимодействии меж-

market // Official Journal of the European Union. L. 319. 2007. P. 1–36 ; Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market // Official Journal of the European Union. L. 337. 2015. P. 35–127.

\* Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00669.

ду банками и их клиентами. ИТ-компании, обеспечивая информационный сервис по платежам группе банков, создают инфраструктуру, обладающую более эффективным потенциалом для клиентов разных банков: поставщиков товаров-услуг и их покупателей.

В последние годы технологические инновации все более укрепляют позиции ИТ-компаний на платежном рынке. Они успешно конкурируют с банками, чему весьма способствует признание их статуса платежных институтов, как это сделано в Евросоюзе.

Новая редакция платежной директивы<sup>2</sup> еще более укрепляет позицию ИТ-компаний на рынке платежей введением новых типов платежных услуг:

— услуги по инициации платежей (Payment Initiation Service);

— услуги по консолидации информации о счетах (источниках фондирования) плательщика (Account Information Service).

Специализация PSP создает условия для повышения эффективности и позволяет упростить потребителям доступ к платежным услугам. Такой доступ является не зависящим от размещения средств для платежа (источника фондирования) в том или ином финансовом учреждении, а деятельность провайдеров должна отвечать устанавливаемым регулятором стандартам, определяющим необходимые условия коммуникаций и безопасности.

Европейские новации в регулировании платежных услуг являются предметом анализа экспертов в различных странах, в том числе в России<sup>3</sup>. В ряде публикаций<sup>4</sup> обосновывается мнение о том, что регулируемое вхождение не банков в сферу оказания платежных услуг способствует повышению эффективности по целому ряду направлений и что

конкуренция в финансовом секторе усилится. Если на начальной фазе подготовки и внедрения новой директивы банки имеют преимущество за счет сложившейся клиентской базы и соответствующих информационных ресурсов, то в дальнейшем не банки свое отставание могут компенсировать за счет более легкого вхождения на рынок (меньший уровень регуляторной нагрузки и пруденциальных требований) и за счет быстрого роста доверия потребителей.

Потребительский уровень доверия в значительной степени зависит от уровня надежности и безопасности в оказании услуг. Директива определяет ряд новых требований ко всем типам платежных провайдеров, включающих, в частности, требования к механизмам и усиленной аутентификации. Указанные требования являются едиными для различных типов платежных провайдеров, что позволяет поставить вопрос о применимости такого подхода в российских условиях<sup>5</sup>.

Подходы Евросоюза в регулировании и стандартизации в платежной сфере, рассматриваемые как примеры лучшей практики, весьма часто принимаются во многих других странах. Кроме того, вопросы международной кооперации и конкуренции со странами Евросоюза всегда сохраняют актуальность. Вот почему постановка задачи гармонизации регулирования платежных услуг в России с европейскими подходами и ее отражение в стратегических направлениях развития НПС является насущной.

### **Платежные инфраструктуры**

Международные стандарты и наилучшая практика системного взаимодействия в платежной сфере воплощается в реализации конкретных подходов на национальном уровне. Такие стандарты в сфере платежей наиболее распространены применительно к платежным системам, сущность и характер деятельности

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Достов В.Л., Мамута М.В., Шуст П.М. Новое в регулировании розничных платежных услуг в Европейском союзе // Деньги и кредит. 2016. № 7. С. 25–31.

<sup>4</sup> См., напр.: URL: [https://www.evry.com/globalassets/bransjer/financial-services/bank2020/wp\\_psd2/psd2\\_whitepaper.pdf](https://www.evry.com/globalassets/bransjer/financial-services/bank2020/wp_psd2/psd2_whitepaper.pdf)

<sup>5</sup> Тамаров П.А. Опыт европейской регуляторики как драйвер развития российской платежной индустрии // Банковское обозрение. 2017. № 1. С. 62–63.

которых достаточно хорошо изучены и продвинуты на международном и национальном уровне.

Вместе с тем известны и другие примеры системного взаимодействия, называемые, например, платежными схемами, в качестве которых, в частности, рассматриваются механизмы международных систем платежных карт, а также схемы кредитового перевода и прямого дебета. Можно также отметить особый статус крупных банков-корреспондентов как платежных инфраструктур, именуемых «квази-системами». Все большее внимание регуляторов уделяется ИТ-инфраструктурам, обеспечивающим передачу финансовых сообщений.

В регулятивном документе Европарламента № 260/2012<sup>6</sup> наряду с определением платежной системы вводится понятие «платежная схема». Введение данного понятия закрепляет сложившийся в практике реализации Единого европейского платежного пространства (SEPA) новый тип многостороннего взаимоотношения участников платежного рынка, определяемого, в частности в<sup>7</sup>.

В российской НПС проблематика платежных схем может рассматриваться применительно к деятельности прямых участников международных систем платежных карт, таких как VISA и Mastercard. Данные участники по существу являются операторами «платежных систем 2-го уровня», каждый из которых может реализовать собственный механизм платежного клиринга. Однако взаимодействие в двухуровневых системах, в большей степени соответствующих инфраструктуре платежной схемы, формально не регулируется.

В данном контексте хотелось бы отметить два целевых аспекта позиционирования платежных схем в правовом поле Евросоюза. Один из них направлен на цели унификации и стандартизации процедур взаимодействия в рамках схемы, что

должно повлечь за собой создание единых условий оказания платежных услуг их потребителям и тем самым способствовать повышению их эффективности. Второй связан с определением (выявлением) платежных схем, имеющих системную или социальную значимость в целях реализации задач их особого контроля — оверсайта, связанных с вопросами минимизации возникающих рисков, т. е. повышения надежности.

В мировой практике в качестве объектов оверсайта помимо платежных систем и схем рассматриваются (как, например, Европейским центральным банком) так называемые квазисистемы — крупные банки-корреспонденты и соответствующие стандарты<sup>8</sup>, а также ключевые провайдеры инфраструктуры, оказывающие услуги передачи финансовых сообщений.

В российском законодательстве функционирование платежных инфраструктур спозиционировано исключительно в деятельности платежных систем. Вместе с тем законодательные и практические новации в российской НПС, а также тенденции в сфере финансовых технологий на платежном рынке требуют оценить необходимость законодательных изменений, в том числе с учетом целей гармонизации регулирования.

К числу наиболее значимых реализованных новаций можно отнести:

- функционирование национальной системы платежных карт (НСПК) и платежной системы «МИР» (ПС МИР);
- функционирование Системы передачи финансовых сообщений (СПФС) Банка России, действующей в роли оператора платежной инфраструктуры;
- образование платежных систем Сбербанка и ВТБ, по существу являющихся квазисистемами.

Помимо этого, благодаря быстро развивающейся инфраструктуре ИТ-провайдеров, открытым платформам (API) формируются новые системные образования, часто называемые

<sup>6</sup> URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:094:0022:0037:en:PDF>

<sup>7</sup> SEPA Credit Transfer Rulebook, EPC125-05 Version 8.2, European Payments Council, March 2016.

<sup>8</sup> См., напр.: Monitoring tools for intraday liquidity management, Bank for International Settlements, Basel Committee on Banking Supervision. 2013.

платежными агрегаторами. Данные образования могут приводить к созданию различных новых сетевых взаимодействий банковских и небанковских организаций, регулируемых многосторонними соглашениями (правилами), оценка рисков в которых ввиду отсутствия базовых стандартов и правового регулирования далеко не всегда выглядит прозрачной.

Таким образом, появление новых инфраструктур в российской НПС свидетельствует о том, что вопрос об их статусе и способе регулирования можно считать назревшим. Его решение позволит в рамках мониторинга выявлять помимо значимых платежных систем иные значимые платежные инфраструктуры, способные оказать существенное влияние на стабильную работу НПС, а также определять необходимые стандарты в их деятельности, способствуя гармонизации регулирования на международном уровне.

### Саморегулирование

Возможное расширение состава субъектов НПС за счет небанковских платежных операторов, системных провайдеров, операторов ИТ-инфраструктуры и их регулирование ведет (потенциально) к увеличению нагрузки на контролирующие структуры, что способствует постановке вопроса о саморегулировании в платежной сфере, решение которого возможно в двух направлениях: создание саморегулируемых организаций (СРО) и формирование саморегулируемого проекта.

Деятельность СРО в финансовой сфере регулируется Федеральным законом от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»<sup>9</sup>, действующая редакция которого не затрагивает организации, оказывающие платежные услуги. Расширение функционала платежных услуг в части их оказания не банками может создать предпосылки к внесению соответствующих изменений в Закон 223-ФЗ.

Введение саморегулирования часто рассматривается в зависимо-

сти от возможности делегирования рынку надзорных полномочий. Его необходимость может быть обусловлена, с одной стороны, невысокой эффективностью общих методов государственного контроля в условиях многочисленности субъектов профессиональной (поднадзорной) деятельности с существенно разными объемами оказываемых услуг. С другой стороны, сам рынок должен быть достаточно зрелым в том смысле, что его участники являются способными к кооперации в целях выработки и достижения единых стандартов рынка и поддержания на рынке честных условий конкуренции и противостояния мошенническим действиям.

В настоящее время действующая правовая база в платежной сфере не содержит оснований для введения саморегулирования. Вместе с тем выделение платежных услуг в относительно самостоятельную отрасль, в которой по аналогии с европейским подходом операторами платежных услуг могут быть не только кредитные организации, создаст необходимые предпосылки для саморегулирования. При этом потребуются рассмотрение вопроса о внесении изменений в Закон 223-ФЗ в части дополнения перечня организаций, оказывающих платежные услуги, а также решение других задач, раскрытых в<sup>10</sup>.

Иные возможности саморегулирования могут рассматриваться в рамках саморегулируемого проекта в платежной сфере, аналогичного SEPA. При этом подобно тому, как в базовых стандартах СРО ключевое место занимают вопросы корпоративного управления, управления рисками и внутреннего контроля, соответствующие направления стандартизации в платежных инфраструктурах должны продвигаться и углубляться в плане практики применения и развития международных стандартов, таких как Принципы для инфраструктур финансового рынка Банка международных расчетов (Принципы для

<sup>9</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4349.

<sup>10</sup> Тамаров П.А. Перспективы саморегулирования в НПС // ПЛАС. 2016. № 12. С. 46–50.

ИФР)<sup>11</sup>, и национальных стандартов как в отношении платежной системы Банка России, так и других значимых инфраструктур, в том числе относящихся к новым типам.

В плане гармонизации регулирования важным является не столько форма саморегулирования, сколько состав и содержание стандартов, принимаемых в рамках саморегулирования.

### **Обеспечение стабильности НПС**

Стабильность НПС обеспечивается прежде всего бесперебойностью функционирования платежных систем и инфраструктур, имеющих системную и/или социальную значимость, а также организаций, обеспечивающих их деятельность. В мировой практике контроль уровня бесперебойности обеспечивается центральными банками в рамках функции, называемой оверсайтом (oversight), а в российском законодательстве определенной как надзор и наблюдение в НПС.

Расширение регулирования в НПС на деятельность небанковских организаций, увеличение регулируемых типов системных и технических инфраструктур приводят к увеличению объема надзорной нагрузки (оверсайта). Вопрос об эффективности оверсайта в отношении инфраструктур и организаций, не являющихся значимыми, становится весьма актуальным. Одним из способов его решения видится двухуровневый контроль, при котором надзор и наблюдение в отношении значимых платежных инфраструктур (в их расширенном составе) осуществляет Банк России, а в отношении остальных субъектов НПС — саморегулируемые организации.

Вопрос о целесообразности системы двухуровневого контроля в немалой степени зависит от полноты и эффективности действующей организации Банком России надзора и наблюдения в НПС в условиях возможного существенного увеличения состава контролируемых субъектов НПС.

Передача указанных надзорных полномочий Банку России в сфере НПС саморегулируемым организациям позволит ему за счет сокращения общего объема надзорной нагрузки усилить внимание к новым типам значимых платежных инфраструктур, которые имеют существенное влияние на стабильность НПС. Помимо некоторых законодательных изменений это потребует адаптации ряда международных стандартов и лучших мировых практик к российским условиям. Прежде всего это касается применимости или адаптации таких стандартов, как Принципы для ИФР, к различным новым типам платежных инфраструктур и схем и разработки Банком России соответствующих нормативных документов в деятельности по надзору и наблюдению в НПС.

### **Мировые тенденции**

Активное развитие интернет-технологий, систем передачи финансовой информации, инфраструктуры международных карточных систем приводят к тому, что оказание платежных услуг все более выходит за рамки национальных границ. Задачи гармонизации в их регулировании, применении единых стандартов становятся все более насущными в рамках образуемых региональных международных объединений и союзов.

Такое понимание способствует применению единых (международных) стандартов в регулировании платежных услуг и инфраструктур и вместе с тем требует учета национальной специфики, в том числе учета национальных интересов в условиях возможных внешних угроз и геополитических манипуляций. В связи с этим актуальной видится постановка вопроса, раскрытого в<sup>12</sup> необходимости комплексной региональной (в частности, для Евразийского эко-

<sup>11</sup> URL: <http://www.cbr.ru/PSystem/docs/concept.pdf>

<sup>12</sup> Тамаров П.А. О направлениях совершенствования платежно-расчетных отношений в условиях евразийской интеграции // Банковское дело. 2015. № 12. С. 50–57 ; Его же. Гармонизация платежных отношений в рамках международных объединений и роль центробанков в их совершенствовании // Банковское дело. 2016. № 9. С. 82–87.

номического союза<sup>13</sup>) программы развития в платежной сфере и роли в ее разработке и реализации государственных учреждений и некоммерческих объединений участников платежного рынка.

При рассмотрении вопросов гармонизации оказания платежных услуг может быть учтен опыт Евросоюза, в котором учтены аспекты трансграничных платежей как внутри Евросоюза, так и со странами за его пределами.

В последние годы в задачах гармонизации все более приходится учитывать различного рода вызовы и угрозы, обусловленные аспектами геополитических манипуляций. Прежде всего они касаются такой сферы услуг, которые по тем или иным причинам монополизированы зарубежными компаниями и обеспечивают осуществление не только трансграничных, но и значительное количество внутривосточных операций. В этом контексте важно отметить, что в условиях геополитических вызовов следует особо учитывать наличие механизмов, замещающих услуги западных зарубежных компаний, подверженных возможному политическим манипуляциям, в том числе услуги, продвигаемые на основе современных финансовых технологий с использованием Интернета<sup>14</sup>.

В России уже созданы, в том числе на законодательной основе, новые платежные инфраструктуры, нацеленные на замещение услуг международных систем. Это прежде всего НСПК, а также СПФС Банка России. Вместе с тем дальнейшее совершенствование законодательства о НПС должно учитывать и сочетать необходимость использования международных стандартов и лучшего мирового опыта в целях международной интеграции и формирования национального правового поля и регулирующих механизмов, в том числе в розничной сфере с применением сети Интернет,

способствующих созданию и эффективному функционированию национальных провайдеров платежных услуг и платежных инфраструктур.

### Заключение

Стратегия гармонизации платежных отношений НПС в рамках международных объединений должна учитывать взаимосвязь оказания платежных услуг, услуг платежных инфраструктур с иными сервисами, в том числе государственными и муниципальными услугами, а также влияние смежных направлений регулирования, включая услуги финансовых организаций, определенные согласно Закону 223-ФЗ.

Представляется, что для повышения эффективности в задачах гармонизации в платежной сфере в рамках международных объединений необходимо учитывать смежные направления и позицию как различных центральных банков, так и иных регуляторов в лице общенациональных и отраслевых министерств и ведомств.

### Литература

1. Достов В.Л. Новое в регулировании розничных платежных услуг в Европейском союзе / В.Л. Достов, М.В. Мамута, П.М. Шуст // Деньги и кредит. 2016. № 7. С. 25–31.
2. Тамаров П.А. Опыт европейской регуляторики как драйвер развития российской платежной индустрии / П.А. Тамаров // Банковское обозрение. 2017. № 1 // URL: <https://bosfera.ru/bo/opyt-evropeyskoj-regulyatoriki-kak-drayver-razvitiya-rossijskoj-platezhnoy-industrii>
3. Тамаров П.А. Гармонизация платежных отношений в рамках международных объединений и роль центробанков в их совершенствовании / П.А. Тамаров // Банковское дело. 2016. № 9. С. 82–87.
4. Тамаров П.А. Перспективы саморегулирования в НПС / П.А. Тамаров // ПЛАС. 2016. № 12. С. 46–50.
5. Тамаров П.А. О направлениях совершенствования платежно-расчетных отношений в условиях евразийской интеграции / П.А. Тамаров // Банковское дело. 2015. № 12. С. 50–57.

<sup>13</sup> URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_163855/6e98d66c53206813800fdef7b3692dbc90f83c79/#dst103788](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/6e98d66c53206813800fdef7b3692dbc90f83c79/#dst103788)

<sup>14</sup> URL: <http://bankir.ru/publikacii/2016-1011/mogut-li-vneshnie-ugrozy-aktivizirovat-platezhnoe-zakonodatelstvo-10008141/>