

Перспективы саморегулирования в НПС



Павел Тамаров,
президент Союза участников платежного рынка

Платежные операции перестают быть исключительно банковскими, а следовательно, они могут иметь самостоятельное регулирование в российской национальной платежной системе

В последние годы платежная сфера развивается весьма бурно, особенно в части продвижения финансовых технологий и той роли, которую играют небанковские структуры при переводе денежных средств. Кроме того, на отечественном рынке, как и в международной практике, возникают и решаются задачи внедрения новых методологических стандартов и нормативных требований, охватывающих деятельность разнообразных провайдеров платежных услуг, далеко не все из которых являются кредитными организациями. В международной практике наиболее ярким примером признания этих фактов являются Платежные директи-

вы Евросоюза 2007 и 2015 годов, причем в последней из них в качестве платежных услуг определены новые типы услуг: услуга по инициации платежей (*Payment Initiation Service*) и услуга по консолидации информации о счетах плательщика (*Account Information Service*).

Все более очевидным становится тот факт, что платежные операции перестают быть исключительно банковскими, а следовательно, они могут (по аналогии с Директивами Евросоюза) иметь самостоятельное регулирование в российской НПС. Позиционирование платежных услуг как услуг, оказываемых на финансовом рынке, может послужить основанием для включения

их в перечень видов деятельности, допускающих саморегулирование и образование саморегулируемых организаций (СРО) согласно Федеральному закону № 223-ФЗ от 13.06.2015. В связи с этим представляется весьма важным сформировать позицию рынка по данному вопросу.

Правовой основой института саморегулирования в Российской Федерации являются Закон № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», а также ряд нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы саморегулирования в отдельных сферах предпринимательской и профессиональной деятельности, в частности в финансовой сфере – закон № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

В 2015 году Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 № 2776-р принята Концепция совершенствования механизмов саморегулирования, которая дает импульс развития не только в тех сферах, где саморегулирование обладает уже определенной практикой (или по крайней мере где ее субъекты определены и зарегистрированы), но также и в тех отраслях, где вопрос о саморегулировании пока носит дискуссионный характер.

Мотивация саморегулирования в НПС

Вопрос о саморегулировании в платежной сфере часто поднимается в контексте оценки значительного числа субъектов, таких как платежные агенты, осуществляющих деятельность в национальной платежной системе (НПС)¹, полноценный контроль деятельности которых представляется весьма проблематичным ввиду их большого количества. Также данная

¹ lexandbusiness.ru/view-article.php?id=6033

тема обсуждается в контексте недостаточной определенности государственных структур, осуществляющих функции надзора в отношении отдельных аспектов деятельности субъектов НПС, не являющихся кредитными организациями².

Помимо платежных агентов, в отношении которых надзорная функция определена неоднозначно, можно назвать также функционирование процессинговых центров, деятельность которых в статусе операционного и/или платежно-клирингового центра может в настоящее время рассматриваться только в рамках зарегистрированной Банком России платежной системы.

Данные статистики, подготовленные Банком России по результатам выборочного обследования за 2014 год³, показывают, что количество платежных агентов превышает 14 тыс. (банковских платежных агентов более 2 тыс.). При этом отсутствует статистика по организациям, оказывающим операционные и платежно-клиринговые услуги вне рамок платежных систем, в частности, привлекаемых для этих целей операторами электронных денежных средств (статья 12.4 Закона № 161-ФЗ «О национальной платежной системе», далее – Закон 161-ФЗ).



Саморегулирование в платежной и банковской сфере

Как уже упоминалось, саморегулирование в финансовой сфере определено Федеральным законом № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» (далее – Закон 223-ФЗ). Данным законом определен статус финансовой организации, деятельность которой осуществля-

ется в соответствии с данным законом, в том числе деятельность брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев, регистраторов, акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, специализированных депозитариев, негосударственных пенсионных фондов, страховых организаций, страховых брокеров, обществ взаимного страхования, микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов, жилищных накопительных кооперативов, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов, форекс-дилеров (forex dealers).

Передача надзора за банками в СРО в значительной степени дублировала бы функцию Банка России

При таких обстоятельствах идея саморегулирования выглядит весьма привлекательной, поскольку создает предпосылки для снижения регуляторной и надзорной нагрузки со стороны государственных структур, предоставляя возможность бизнесу развиваться в соответствии с факторами развития рынка. Вместе с тем продвижение этой идеи, безусловно, требует определенного анализа состояния вопроса, в том числе с учетом действующих правовых норм, международного опыта и стандартов, а также реально сложившихся отечественных практик.

В международной практике оказание платежных услуг рассматривается как неотъемлемая часть финансового рынка, а платежные системы определены как инфраструктура финансового рынка. Представляется логичным в этой связи вопрос о саморегулировании в платежной сфере обсуждать в контексте Закона № 223-ФЗ. Деятельность по оказанию платежных услуг не включена в Закон № 223-ФЗ. Возможной причиной этого может являться то, что перевод денежных средств⁴ определен

² www.cbr.ru/publ/moneyandcredit/2016/01/prokhorov_01_16.pdf

³ www.cbr.ru/publ/?Prtd=prs

⁴ В соответствии с Законом 161-ФЗ платежными являются услуги по переводу денежных средств, приему платежей, почтовому переводу.



как исключительно банковская операция, а дискуссия, проведенная в начале 2010-х годов по вопросу о саморегулировании в банковской сфере, привела к выводу о его нецелесообразности.

Отметим, что саморегулирование в банковской сфере обсуждается уже с начала 2000-х. Ключевыми аспектами, по которым эта идея вызывает возражения как со стороны участников рынка, так и со стороны государственных структур, являются прежде всего вопросы надзора и монополизации.

Надзорная функция Банка России в отношении кредитных организаций уже сформировалась с 1990-х годов, является высокопрофессиональной, и Банк России после объединения с Федеральной службой по финансовому рынку приобрел полномочия надзорного органа в финансовой сфере. Передача надзора за банками в СРО в значительной степени дублировала бы функцию Банка России. Совмещение функций, при котором банковское сообщество в лице СРО будет отстаивать свои интересы и при этом осуществлять, хотя бы и частично, функции контроля над собой, может привести к негативным последствиям, от которых пострадают и государство, и экономика.

Кроме того, существует опасность, что СРО будет отражать реально не позицию сообщества в целом, а тех, кто домини-

рует, прежде всего в плане финансовой состоятельности (капитала). Деятельность банковской СРО требует многочисленного и профессионального персонала, а финансирование СРО осуществляется ее членами, и поэтому финансовое доминирование способно создать преимущества для узкого круга банков, способствуя устранению конкурентов с рынка.

Ассоциации и саморегулируемые организации

Между тем в банковской сфере уже созданы и давно действуют банковские ассоциации и союзы, такие как Ассоциация российских банков, Ассоциация «Россия», успешно решая многие задачи, для которых создаются СРО (исключая надзор), и прежде всего в части создания и реализации стандартов профессиональной деятельности, а также:

- осуществление анализа деятельности своих членов;
- представление интересов членов в государственных органах и органах местного самоуправления;
- организация профессионального обучения, повышения квалификации и аттестации специалистов;
- обеспечение высокого уровня информационной открытости.

Много общего и в организационном плане между банковскими ассоциациями и СРО: статус некоммерческой организации; членство, основанное на единстве отрасли или рынка; имущество, формируемое за счет взносов; органы управления – высший орган – Общее собрание членов и др.

При этом тема совершенствования института саморегулирования в финансовой сфере сохраняет свою актуальность.

Государственное регулирование, если оно не нацелено на монополизацию, не может быть всеобъемлющим и всегда имеет определенные границы, создавая условия для конкуренции. Вместе с тем, вступая в конкуренцию, участники рынка заинтересованы как в правилах честной игры, так и в достижении максимальной эффективности оказываемых и приобретаемых на рынке услуг. Все это способствует самоорганизации и саморегулированию в любой профессиональной деятельности, а следовательно, и выработке стандартов как примеров лучшей практики, на любом рынке.

Кроме того, как отмечается в материале, опубликованном еще несколько лет назад на страницах журнала «ПЛАС»⁵, СРО могут быть наделены правом защиты интересов участников рынка (или по крайней мере членов СРО), в том числе правом подавать иски в защиту целого круга своих членов, оспаривать практику применения законодательных и иных актов, затрагивающих деятельность их членов, и таким образом решать многие острые вопросы в интересах профессионального сообщества. Конечно, наиболее продвинутые участники рынка имеют необходимые механизмы для решения своих проблем в индивидуальном порядке, но они не всегда продуктивны для постоянного использования. Кроме того, эффективность использования консолидированного мнения профессионалов гораздо более высока, в том числе с финансовой точки зрения.

⁵ www.plusworld.ru/journal/online/art153361

Принятие законодательства об НПС, а также Закона № 223-ФЗ позволяет по-новому взглянуть на вопросы саморегулирования в платежной и банковской сфере.

Какая деятельность в НПС может саморегулироваться

В рамках законодательства об НПС регулируются услуги и деятельность не только кредитных организаций. Так, услугу по приему платежей, являющуюся платежной услугой и не отнесенную согласно банковскому законодательству к банковским операциям, могут оказывать агенты.

Анализ практики оказания услуги по приему платежей показывает, что реально все большим спросом пользуется комплексная услуга, предоставляемая организациями-посредниками, в рамках которой реализованы сервисы выбора (или спецификации) товара или услуги с использованием интернет-сайтов (интернет-эквайринг), выбора платежного метода (платежная карта, электронный кошелек, наличные), включающего определенный механизм перевода денежных средств, и собственно инициирование платежа.

Изложенное свидетельствует о том, что позиционирование в Законе № 223-ФЗ деятельности по оказанию платежных услуг (а возможно, и услуг платежной ин-

фраструктуры) потребует урегулирования в рамках законодательства об НПС, в частности, по следующим аспектам:

1. допустимость осуществления банковских операций при осуществлении платежей, в том числе перевода денежных средств, организациями, не являющимися кредитными, и статус организаций (пла-

тежных операторов), наделяемых такими полномочиями;

2. расширение перечня операций (услуг), оказываемых провайдерами платежных услуг (далее – платежными операторами, ПО);

3. перечень и способ регулирования упомянутых операций.

На практике многие банки уже являются участниками соответствующих СРО, таких, например, как НАУФОР

тежных операторов), наделяемых такими полномочиями;

Кроме того, следует принимать во внимание, что в рамках 223-ФЗ определены услуги, не отнесенные к банковским операциям, но оказываемые кредитными организациями, когда они действуют, например, в качестве брокеров, дилеров, управляющих, депозитариев. На практике многие банки уже являются участниками соответствующих СРО⁶, таких как Нац-

ональная ассоциация участников фондо-

Какие задачи могут и должны решать СРО в сфере финансовых рынков

Возможность включения платежных операторов в перечень финансовых организаций, определенный Законом № 223-ФЗ, означает необходимость образования соответствующих СРО, осуществляющих деятельность согласно этому закону, в том числе согласно требованиям:

- состава документов для регистрации СРО в Банке России;
- стандартов СРО, в том числе согласуемых комитетом по стандартам при Банке России;
- участия в СРО;
- деятельности СРО и ее организации;
- контроля участников СРО и применяемых мер;
- надзора за СРО;
- взаимодействия СРО с Банком России и государственными органами.

Членство финансовой организации в СРО согласно Закону № 223-ФЗ, вид которой соответствует виду деятельности, осуществляемому такой финансовой организацией, является в настоящее время обязательным в случае наличия СРО соответствующего вида. В целях создания СРО некоммерческая организация должна иметь в качестве ее членов не менее 26% от общего количества финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности. При этом общее количество

⁶ cbr.ru/finmarkets/?PrId=supervision_sro

финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности, определяется на основании информации, размещенной на официальном сайте Банка России;

СРО осуществляет контроль за соблюдением членами СРО установленных требований, в том числе федеральных законов, стандартов и иных документов, а также вправе применять в отношении своих членов следующие меры:

- 1) предъявлять требования об обязательном устранении членом СРО выявленных нарушений в установленные сроки;
- 2) вынесение члену саморегулируемой организации предупреждения;
- 3) наложение штрафа на члена СРО в размере, установленном внутренними документами СРО;

- 4) исключение из членов СРО;
- 5) иные меры, установленные внутренними документами саморегулируемой организации, не противоречащие законодательству Российской Федерации и нормативным актам Банка России.

Банк России вправе передать СРО полномочия по получению от членов СРО отчетности, перечень которой устанавливается Банком России. Порядок передачи и осуществления переданных полномочий устанавливаются Банком России.

Заслуживает внимания установленный Законом № 223-ФЗ двухуровневый состав стандартов СРО: базовые и внутренние стандарты.

Базовые стандарты обязательны для исполнения всеми финансовыми организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности, вне зависимости от их членства в саморегулируемой организации. Они разрабатываются СРО и включают стандарты следующих видов:

- 1) по управлению рисками;
- 2) корпоративного управления;
- 3) внутреннего контроля;
- 4) защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций;

5) совершения операций на финансовом рынке.

Второй уровень стандартов – стандарты, которые разрабатываются и утверждаются самой СРО в соответствии с требованиями Закона № 223-ФЗ. Они являются внутренними стандартами СРО и обязательны для исполнения только ее членами.

Перечень определенного вида базовых стандартов из числа вышеуказанных, которые обязательны для разработки СРО, устанавливается Банком России. Проекты этих стандартов должны быть представлены на согласование в комитет по стандартам по соответствующему виду деятельности финансовых организаций при Банке России (Комитет по стандартам, далее – КС БР), после чего утверждаются Банком России.

Эксперты платежного рынка могли рассматривать ЕПС как практический пример европейской СРО в сфере НПС

Основными функциями КС БР согласно Закону № 223-ФЗ являются:

- выработка предложений о направлениях развития деятельности финансовых организаций;
- согласование базовых стандартов;
- осуществление экспертизы проектов федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных актов Банка России, регулирующих отношения, возникающие при осуществлении финансовыми организациями своей деятельности;
- взаимодействие по вопросам деятельности финансовых организаций с научными организациями, образовательными организациями, международными организациями.

Стандартизация в НПС и международная практика

Следует отметить, что к моменту принятия Закона 223-ФЗ уже существовал Технический комитет по стандартизации финансовых операций при Банке России (ТК 122). Его основными задачами⁷ являются организация и координация процессов разработ-

ки национальных стандартов финансовых операций, адаптация действующих международных стандартов с целью повышения эффективности российского сектора финансовых услуг и интеграции с международными финансовыми рынками. В ТК 122 образованы следующие подкомитеты:

- Безопасность финансовых (банковских) операций,
- Технологии операций на финансовых рынках,
- Технологии основных финансовых (банковских) операций,
- Пластиковые карты и иные розничные банковские услуги,
- Мобильные платежи.

Материалы заседаний ТК122⁸ свидетельствуют об адекватности его структуры

и направлений деятельности техническому комитету ТС68 международной организации по стандартизации ISO. Деятельность ТС68 во многом связана с продвижением стандарта ISO20022⁹, внедрение которого в Евросоюзе рассматривается как одно из ключевых направлений реализации проекта Единого европейского платежного пространства SEPA¹⁰. Важная роль в реализации данного проекта принадлежит Европейскому платежному совету (ЕПС). Деятельность ЕПС¹¹ направлена на содействие безопасному, надежному, эффективному, удобному и экономически сбалансированному осуществлению платежей, что должно отвечать потребностям пользователей платежных услуг, а также на содействие достижению целей в области конкурентоспособности и внедрения

⁷ www.tk122.ru

⁸ cbr.ru/psystem/default.aspx?Prtid=s_t_20022&ch=itm_22055#CheckedItem

⁹ cbr.ru/PSystem/P-sys/ISO_20022.pdf

¹⁰ cbr.ru/PSystem/TK/SEPA.pdf

¹¹ www.europeanpaymentscouncil.eu/index.cfm/about-epc/the-european-payments-council



инноваций в интегрированной европейской экономике.

В контексте саморегулирования проблематика SEPA и роль ЕПС заслуживают внимания по той причине, что изначально данный проект рассматривался как саморегулируемый¹² и имеющий основательную правовую базу, включая Директивы о платежных услугах в редакциях 2007 и 2015 годов, а также Директиву о технических и бизнес-требованиях к кредитовому переводу и прямому дебету 2012 года. В связи с этим эксперты платежного рынка могли рассматривать ЕПС¹³ как практический пример европейской СРО в сфере НПС.

Однако сопоставление направлений деятельности КС БР и направлений стандартизации проекта SEPA (в части задач ЕПС) показывает возможность их пересечения лишь в части 5-го базового стандарта «совершение операций на финансовом рынке». Соответственно, аналогичными являются выводы о соотношении деятельности КС БР и ТК122. Конечно, для полноты заключений в отношении указанных аналогий может потребоваться более глубокий анализ, однако уже сейчас можно сказать, что рассматривать в перспективе ТК122 как прототип Комитета по стандартам саморегулирования в сфере НПС вряд ли возможно без существенных изменений. При этом сложившаяся в данной сфере практику деятельности некоммерческих организаций в направлении стандартизации саморегулирования (как прототип СРО в НПС) придется существенно дополнить.

В настоящее время, рассматривая организационные структуры, созданные и действующие в правовом поле НПС, можно выделить ряд некоммерческих организаций, способных стать СРО в сфере НПС, таких как:

- Национальный совет по финансовому рынку,
- Некоммерческое партнерство «Национальный платежный совет»,
- Национальная платежная ассоциация,
- Ассоциация участников рынка электронных денег и денежных переводов,
- Ассоциация «Финансовые инновации».

К их числу можно было бы отнести и Союз участников платежного рынка. Деятельность каждой из указанных организаций имеет определенную специфику, обусловленную в том числе составом их членов (участников) и соответствующими целевыми направлениями. Такое положение дел свидетельствует о возможности в перспективе иметь в НПС несколько СРО, действующих с учетом особенности целей ее участников и соответствующих внутренних стандартов. В связи с этим хотелось бы отметить, что Концепцией совершенствования механизмов саморегулирования предусмотрена трехуровневая структура института саморегулирования, включающая:

- отдельных профессионалов или субъектов предпринимательской деятельности – 1-й уровень,
- саморегулируемые организации – 2-й уровень,
- национальные объединения СРО – 3-й уровень.

Совместная деятельность вышеупомянутых организаций создает хорошие предпосылки к образованию в перспективе национального объединения СРО в НПС.

Заключение

Продвижение в вопросах саморегулирования в платежной сфере обусловлено как вопросами развития субъектного состава НПС и типов оказываемых ими услуг в целях перевода денежных средств, так и собственно совершенствованием института саморегулирования и охватываемых им сфер профессиональной деятельности.

Актуальными в национальной и международной практике являются вопросы о статусе платежных операторов, характере их деятельности в отношении оказываемых ими платежных и инфраструктурных услуг, способах и условиях их регистрации, надзора за их деятельностью. К числу таких операторов относятся и организации, не регулируемые в настоящее время законодательством об НПС. В процессе рассмотрения этих вопросов необходимо учитывать международную практику решения подобных задач, в том числе перспективы европейского регулирования платежных услуг, саморегулируемого проекта SEPA, роль некоммерческих объединений (на примере ЕПС) в решении задач стандартизации в НПС.

Анализ по вопросам расширения области саморегулирования на сферу НПС должен учитывать концептуальные аспекты развития института саморегулирования в России, включая всесторонний анализ преимуществ и недостатков его введения, необходимость определения и выполнения условий обязательного членства в СРО, противодействия тенденции к монополизации на рынке, а также специфику деятельности платежных операторов как субъектов НПС на рынке платежных услуг.

ПЛАС

¹² www.europeanpaymentscouncil.eu/index.cfm/newsletter/article/?articles_uid=325E5BEE-5056-B741-DB1E484F25C5C265

¹³ www.m-economy.ru/art.php?nArtId=5393