

УДК 336.01

ОВЕРСАЙТ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ: ИСТОРИЯ, СУЩНОСТЬ И СПЕЦИФИКА

Курьянова И. В.

Крымский федеральный университет имени В. И. Вернадского, Симферополь, Российская Федерация

E-mail: iem-strateg@yandex.ru

В статье автором проведено исследование теоретико-методологических основ важнейшей для центральных банков деятельности – оверсайта платежных систем. Раскрыты предпосылки возникновения оверсайта платежных систем, изучены методические подходы к определению сущности оверсайта платежных систем и основных направлений его реализации, уточнены его цель, объекты, субъекты, основные инструменты, разграничены с регулировкой платежных систем, а также банковским надзором и финансовым мониторингом. В качестве предложений рассматривается «совместный оверсайт платежных систем» в сообществе с другими государствами для поддержания финансовой стабильности в мире.

Ключевые слова: оверсайт платежных систем, платежные системы, центральные банки.

ВВЕДЕНИЕ

На протяжении долгого времени многие ученые и специалисты рассматривали платежную систему исключительно как техническую инфраструктуру, обеспечивающую движение средств, и относили ее к компетенции специалистов в сфере компьютерной деятельности. Стремительное развитие платежных систем, информационно-коммуникационных технологий, необходимость поддержания финансовой стабильности в новых условиях приводит к признанию платежных систем неотъемлемой составной части финансово-кредитной системы государства, и, как следствие, большинство центральных банков мира берут на себя ответственность за обеспечение надежности, непрерывности и эффективности деятельности платежных систем путем их оверсайта (надзора, регулирования и контроля). Кроме того, последние разработки единых стандартов в области осуществления платежей, клиринга и расчетов требует от центральных банков, с одной стороны, унификации требований к платежным системам, а с другой – уникального подхода к оверсайту платежных систем с учетом особенностей национальной платежной системы.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

С начала 80-х годов XX века центральными банками многих стран мира постепенно происходит переосмысление роли платежной системы как чисто технической инфраструктуры в силу того, что платежные системы обеспечивают стабильность банковского и финансового рынков, эффективность реализации денежно-кредитной политики, бесперебойность, качество и эффективность перевода денежных средств между субъектами хозяйствования, а поддержание надежной деятельности платежных систем становится именно обязанностью регуляторов.

Так, в 1980 году руководители центральных банков Группы десяти (G10) создали Группу экспертов по платежным системам с целью проработки проблемных вопросов в функционировании платежных систем. В 1989 году председательствующие в G10 учредили специальный Комитет по межбанковским схемам неттинга (Committee on Interbank Netting Schemes) для более детального изучения проблем, касающихся трансграничных и мультивалютных схем межбанковского неттинга. В 1990 году был представлен отчет руководителя Комитета по межбанковским схемам неттинга G10 Александра Ламфалусси [1], в котором были проанализированы факторы, влияющие на деятельность платежных систем, сформулированы минимальные стандарты структуры и функционирования и определены принципы «общего оверсайта» («cooperative oversight») платежных систем центральными банками разных стран [2]. По нашему мнению, Отчет Ламфалусси можно считать отправной точкой появления, исследования и развития оверсайта платежных систем как одного из направлений деятельности центрального банка. Необходимость усиления внимания регуляторов к платежным системам, отмеченная А. Ламфалусси, была подтверждена созданием в 1990 г. органа, подотчетного G10 – Комитета по платежным и расчетным системам (Committee on payment and settlement systems) [3].

В дальнейшем роль центрального банка в сфере платежных систем исследуют Б. Саммерс и Е. Спидлер и в своих работах используют термин «надзор» («supervision») [4]. Р. Листерфилд и Ф. Монтерегро в 1994 г. ввели в оборот определение «оверсайт платежных систем» и рассмотрели его как распределение организационных обязанностей и расходов по обеспечению деятельности платежной системы между государством и банками» [5], что позже, по нашему мнению, будет способствовать определению необходимости осуществления оверсайта платежных систем, созданных как коммерческими организациями, так и центральными банками.

В 1999 году Всемирным банком совместно с Центром латиноамериканских исследований по монетарной политике (CEMLA) основана Инициатива Западного полушария в области платежных систем и расчетов по ценным бумагам. Основными результатами в рамках указанной инициативы стали работы М. Церасимо и Б. Боссона [6], которые исследовали, в частности, необходимость осуществления оверсайта платежных систем, а также определили цели, инструменты, объекты и собственно необходимость его осуществления.

Сегодня понятие «оверсайт» («oversight») широко используется международными организациями и центральными банками мира для обозначения деятельности по обеспечению надежного и эффективного функционирования платежных систем, систем расчетов по сделкам с ценными бумагами, центральных депозитариев, а также в отношении таких новых инфраструктурных организаций финансового рынка, как центральные контрагенты и торговые репозитории, которые еще не получили распространения в Российской Федерации.

В основу оверсайта платежных систем, а в сущности, в принципы оверсайта, закладывается обязанность центрального банка по надзору за платежными системами на основе первых международных стандартов для платежных систем, заложенных в «Ключевых принципах для системно важных платежных систем». В данном документе оверсайт платежных систем был определен как «государственная политика,

ОВЕРСАЙТ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ: ИСТОРИЯ, СУЩНОСТЬ...

направленная на обеспечение надежности и эффективности платежных систем, особенно с целью снижения системного риска» [8]. Впервые были установлены международные стандарты деятельности платежных систем, касающиеся правовых вопросов, управления финансовыми рисками, защиты и операционной надежности, эффективности деятельности, участия в платежной системе и управления.

Фундаментальные основы оверсайта были развиты в документе «Оверсайт платежных систем центральным банком» [9], в котором определены принципы эффективного оверсайта платежных систем, объекты оверсайта, ответственность центральных банков по оверсайту, а также получили дальнейшее развитие основы и принципы совместного оверсайта платежных систем центральными банками. В данном документе «оверсайт платежных систем» был определен как «функция центрального банка, целью которой является обеспечение устойчивости и эффективности, путем мониторинга существующих и планируемых систем, их оценки и в случае необходимости, инициирование изменений» [9]. Указанное определение оверсайта платежных систем, введенное Банком международных расчетов, широко используют отечественные и зарубежные ученые, и на сегодняшний день его можно считать традиционным и общепринятым.

Отметим, что сегодня все большее внимание уделяется платежным системам и, в частности, их оверсайту такими международными организациями, как Банк международных расчетов, Международный валютный фонд и Всемирный банк, определяющий оверсайт платежных систем одним из инновационных направлений исследований [10]. В частности, специалистами Международного валютного фонда значительное внимание уделяется исследованиям влияния платежных систем на монетарную политику, роли центрального банка в платежной системе, особенностям деятельности платежных систем и их оверсайта в разных странах мира, а также соблюдению платежными системами международных стандартов.

Традиционные подходы к определению основных направлений деятельности оверсайта платежных систем многими учеными [11; 12; 13; 14; 15; 16; 17] рассматривались с позиции:

- мониторинга платежных систем;
- оценивания платежных систем;
- инициирования изменений в платежных системах.

На основе изученной литературы обобщим ключевые принципы эффективного оверсайта платежных систем:

- прозрачность и открытость политики центрального банка в сфере оверсайта платежных систем, в частности, четко определенной цели, порядка выполнения центральным банком своих обязанностей, требований к платежным системам и т. п.;
- принятие международных стандартов оверсайта, касающихся эффективной и непрерывной деятельности платежных систем, разработанных на коллективном опыте многих центральных банков мира;
- наличие действенных полномочий и возможностей для эффективного выполнения своих обязанностей в сфере оверсайта платежных систем;
- последовательность применения стандартов в сопоставимых платежных системах, в том числе, созданных центральным банком;

- сотрудничество при осуществлении оверсайта платежных систем с другими центральными банками и компетентными органами.

Таким образом, оверсайт платежных систем неизменно связан с регулированием платежных систем и сочетает в себе элементы наблюдения (во время мониторинга платежных систем происходит сбор и анализ информации), контроля и надзора (во время приведения деятельности платежных систем в соответствие с международными стандартами).

Исследуя сущность оверсайта, необходимо учитывать то, что платежная система, как и любая другая система, является сложным образованием, в состав которой входят различные взаимосвязанные элементы. И если объектом оверсайта является платежная система как единое целое, то отдельные вопросы деятельности элементов и составляющих платежной систем, а также самой платежной системы могут подпадать в сферу компетенции других надзорных и контролирующих органов.

В связи с тем, что деятельность платежных систем так или иначе связана с деятельностью банковской системы, успешное осуществление оверсайта платежных систем непосредственно связано с банковским надзором и имеет при этом свои особенности и отличия.

Во время банковского надзора объектом является банк как отдельное юридическое лицо, тогда как при оверсайте платежных систем в качестве объекта банк рассматривается именно как элемент платежной системы. Поэтому при осуществлении оверсайта отсутствует необходимость, например, глубокого анализа финансового состояния банка, выполнения им установленных нормативов, поскольку эта информация уже получается при банковском надзоре. В то же время банковский надзор и оверсайт платежных систем являются связанными процессами. Если банковский надзор традиционно предусматривает применение директивных и экономических инструментов, то оверсайт платежных систем направлен больше на совершенствование деятельности платежных систем путем преимущественно рекомендательно-декларативного воздействия. Кроме этого, на международном уровне оверсайт платежных систем и банковский надзор регулируются различными комитетами Банка международных расчетов и соответствующими международными документами.

Поскольку платежные системы могут быть использованы как канал передачи средств для отмывания денег и финансирования терроризма, платежные системы также являются объектом финансового мониторинга в части предотвращения использования платежных систем для отмывания денег и финансирования терроризма. Так, в соответствии с рекомендациями Группы по разработке финансовых мер по борьбе с отмыванием средств (FATF), страны должны принимать меры для выявления подозрительных операций, физических или юридических лиц, оказывающих услуги по переводу денежных средств без лицензии или регистрации, и применять к ним соответствующие санкции [18]. Такие лица могут быть обнаружены, в том числе при оверсайте платежных систем, поэтому возникает необходимость привлечения к данному процессу специалистов в сфере финансового мониторинга, а также следственных, налоговых или других органов.

Как уже отмечалось выше, платежные системы Банком международных расчетов, Международным валютным фондом и Всемирным банком отнесены к

ОВЕРСАЙТ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ: ИСТОРИЯ, СУЩНОСТЬ...

инфраструктурным организациям финансового рынка, играющим существенную роль для экономики страны, а потенциальные последствия нарушения их деятельности могут критически влиять на поддержание финансовой стабильности. Учитывая специфику деятельности платежных систем, нарушения в их деятельности могут негативно повлиять не только участников самой платежной системы и ее пользователей, но и на других экономических субъектов, привести к возникновению системного риска и даже к финансовому кризису. А учитывая высокий уровень интеграции платежных систем в мире, нарушение деятельности одной платежной системы может оказать негативное влияние на финансовую стабильность множества стран.

Таким образом, безопасность и эффективность платежных систем играет важную роль для финансовой стабильности, и с целью ее поддержания важно обеспечить способность платежных систем противостоять экономическим потрясениям. Во время финансовых кризисов последних лет платежные системы были вынуждены осуществлять деятельность в непредсказуемых, даже экстремальных условиях, что позволило, тем не менее, извлечь важные уроки для повышения качества управления рисками. Это способствовало пересмотру в рамках инициативы Совета по финансовой стабильности, направленной на укрепление инфраструктуры и рынков, действующей в рамках международных стандартов. Осуществление оверсайта платежных систем с целью поддержания безопасности и эффективности их деятельности было определено одним из обязанностей и функций центральных банков по всему миру. Исследователями Комитета по платежам и рыночных инфраструктур Банка международных расчетов и Технического комитета Международной организации комиссий по ценным бумагам определено пять обязанностей центральных банков к регулированию и надзору инфраструктурных организаций финансового рынка, в том числе платежных систем:

- осуществление регулирования и оверсайта платежных систем, четкое определение и публичное раскрытие критериев, используемых для определения объектов, подлежащих оверсайту;
- наличие у центрального банка полномочий и достаточных ресурсов для выполнения обязанностей по обеспечению безопасности и эффективности платежных систем, а также организационной структуры, позволяющей эффективно их использовать;
- четкое определение и публичное освещение политики в сфере регулирования и оверсайта;
- внедрение и применение международных стандартов оверсайта к платежным системам;
- сотрудничество с другими органами как на национальном, так и на международном уровнях с целью повышения безопасности и эффективности их деятельности.

Отметим, что большинство из приведенных обязанностей являются принципиальными для достижения эффективности оверсайта платежных систем. Также в документе определены три основных инструмента оверсайта: сбор информации; анализ собранной информации и активные действия центрального банка по мониторингу платежных систем, заключающиеся в публикации информации, инициировании изменений в деятельности платежных систем и предоставлении расчетных услуг, заключении договорных отношений с платежными организациями.

Данные рекомендации соблюдаются и Российской Федерацией, о чем свидетельствует принятое в 2012 году положение Банка России «О порядке осуществления наблюдения в национальной платёжной системе» [19], в котором, в частности, определяется, что на основе полученной и проанализированной информации Центральный банк определяет показатели, по которым он относит платёжную систему к той или иной категории важности. Осуществляя анализ таких показателей, как количество участников платёжной системы, объём и виды операций, выполненные в платёжной системе, и их долю в общем объёме операций в разрезе видов операций, обработанных в стране системами соответствующего вида за установленный период, регулятор может определять важность отдельной платёжной системы для экономики в целом и вероятность распространения системных рисков в экономике и негативных социальных последствий в случае нарушений ее функционирования. Анализ доли операций отдельных участников в общем объёме операций, выполняемых в платёжной системе, и объёмов и видов операций, обработанных в платёжной системе с участием операторов услуг платёжной инфраструктуры, позволит и центральному банку, и платёжной организации этой платёжной системы выявлять критически важных участников платёжной системы, а также операторов услуг платёжной инфраструктуры, от которых существенно зависит деятельность платёжной системы. То есть можно сказать, что в процессе оверсайта платёжных систем Банк России осуществляет оценку потенциального распространения негативного влияния в случае нарушения деятельности отдельных платёжных систем, на других экономических субъектов и экономику в целом, а также анализирует факторы, которые могут привести к нарушениям деятельности платёжных систем. Следовательно, оверсайт платёжных систем необходим не только для лучшего понимания работы основных платёжных систем и определения их влияния на финансовую систему, но и для дальнейшего обеспечения эффективного управления рисками в платёжных системах, в частности, системных рисков, а также негативных социальных последствий на государственном или даже международном уровне.

ВЫВОДЫ

В связи с глобализацией финансовых рынков, появлением значительного количества инфраструктурных организаций финансового рынка, в частности, платёжных систем, осуществляющих трансграничную деятельность, и расширением объектов оверсайта для поддержания финансовой стабильности возникает необходимость координации функций по оверсайту таких объектов между центральными банками разных стран. Со временем будет невозможно регулировать и осуществлять надзор за деятельностью платёжных систем только на национальном уровне, поскольку в условиях цифровизации экономики границы становятся размытыми, и они постепенно переходят на международный уровень.

Учитывая новизну, сложность и незавершенность исследований в области оверсайта платёжных систем, дальнейшего глубокого изучения требуют вопросы «совместного оверсайта», т. е. деятельности, осуществляемой центральным банком по оверсайту международных платёжных систем в тесном взаимодействии с центральными

банками других государств, и заслуживают стать темой для отдельного научного исследования.

Список литературы

1. Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks of the Group of Ten countries (Lamfalussy Report) // Bank for International Settlements. 1990. P. 41.
2. Тамаров П. А. Вопросы обеспечения бесперебойности функционирования и управления рисками платежных систем // Деньги и кредит. 2012. № 4. С. 16–22.
3. About the CPMI // Bank for International Settlements [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bis.org/cpmi/info.htm?m=3%7C16%7C29>.
4. Summers B. J. The Payment System: Design, Management, and Supervision, 1998.
5. Listfield R., Montes-Neeret F. Modernizing Payment Systems in Emerging Economies // Policy Research Working Paper. 1994. № 1336. P. 48.
6. Bossone B., Cirasino M. The Oversight of the Payments Systems: A Framework for the Development and Governance of Payment Systems in Emerging Economies // CEMLA, The World Bank. 2001. P. 69.
7. Core principles for systemically important payment systems // Bank for International Settlements The Committee on Payment and Settlement Systems. 2001. P. 92.
8. Central bank oversight of payment and settlement systems // Bank for International Settlements The Committee on Payment and Settlement Systems. 2005. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.bis.org/publ/cpss68.pdf>
9. Payments and Securities Settlement Systems Activities // The World Bank: official web-site [Электронный ресурс]. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTFINANCIALSECTOR/0contentMDK:22114364~menuPK:6110491~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282885~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html>.
10. Kakkola T. The payment system Payments, securities and derivatives, and the role of the Eurosystem, 2010. 369 p.
11. Мельниченко О. В. Аудит систем электронных денег на основе интегрированной отчетности банков // Бизнес Информ. 2013. № 12. С. 301–305.
12. Пантелеева Н. Н. Формирование и регулирование национальных платежных систем // Банковская система: устойчивость и перспективы развития: материалы международной научно-практической конференции по вопросам банковской экономики, УО «Полесский государственный университет», 2011. [Электронный ресурс]. URL: <https://rep.polessu.by/bitstream/123456789/611/1/35.pdf>.
13. Савинская Н. А., Белоглазова Г. Н. Национальная платежная система России: проблемы и перспективы развития. СПб.: СПбГУЭФ, 2011. 131 с.
14. Мазина Ю. Ю. Надзор за платежными системами (на примере частных платежных систем): автореф. дис. к. эк. наук: 08.00.10 / ИГХТУ. Иваново, 2002. 22 с.
15. Тамаров П. А. О роли кредитной организации в платежной системе // Банковское дело. 2012. № 8. С. 50–59.
16. Байдукова Н. В., Чепиков Д. А. Регулирование финансовых сервисов // Известия СПбГУЭУ. 2018. № 1 (109) [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regulirovanie-finansovyh-servisov>.
17. Рекомендации FATF: Международные стандарты по противодействию отмыванию доходов и финансированию терроризма и распространения оружия массового уничтожения [Электронный ресурс]. URL: http://www.sdfm.gov.ua/content/file/site_docs/2012/22.03.2012/1.pdf.
18. О порядке осуществления наблюдения в национальной платёжной системе: Положение Банка России от 31 мая 2012 года № 380-П (ред. от 18.01.2016) // Банк России [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_131389/.

Статья поступила в редакцию 08.04.2019