

НАБЛЮДЕНИЕ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЕ

© 2018 г. А. А. Ситник

*Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА);
журнал “Актуальные проблемы российского права”
E-mail: aasitnik@msal.ru*

Поступила в редакцию 23.10.2017 г.

Настоящая статья посвящена исследованию проблем правового регулирования наблюдения в национальной платежной системе. В работе анализируется понятие наблюдения в национальной платежной системе, разграничиваются такие виды контрольной деятельности Банка России, как надзор и наблюдение в национальной платежной системе, определяются объекты наблюдения, рассматриваются виды деятельности, составляющие содержание наблюдения в национальной платежной системе, выявляются особенности проведения мониторинга, оценки и инициирования изменений в рамках наблюдения в национальной платежной системе.

Ключевые слова: наблюдение, национальная платежная система, надзор, финансовый контроль, оверсайт, Банк России, мониторинг, оценка, инициирование изменений, платежные системы.

Наблюдение в национальной платежной системе — направление контрольной деятельности Банка России, правовые основы которого впервые были закреплены в Федеральном законе от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ “О национальной платежной системе”¹ (далее — Закон о НПС) на основе обобщения практики иностранных государств и рекомендаций Банка международных расчетов. Наблюдение в национальной платежной системе предполагает принципиально новый подход к осуществлению финансового контроля на финансовом рынке — данная деятельность связана с постоянным мониторингом устойчивости национальной платежной системы в целом (а не только отдельных ее участников), рецепцией положительного зарубежного опыта регулирования общественных отношений, складывающихся в процессе функционирования национальной платежной системы, выработкой мер, направленных на повышение стабильности и эффективности финансово-хозяйственной деятельности субъектов НПС. При этом указанная деятельность в первую очередь осуществляется посредством мер убеждения, а не принуждения. Вышеназванная специфика в конечном счете и предопределяет научный интерес к рассматриваемой теме исследования.

Определение наблюдения в национальной платежной системе. В соответствии с п. 2 ст. 31 Закона о НПС под наблюдением в национальной платежной системе для целей данного Закона следует

понимать деятельность Банка России по совершенствованию операторами по переводу денежных средств, операторами платежных систем, операторами услуг платежной инфраструктуры (наблюдаемые организации), другими субъектами национальной платежной системы своей деятельности и оказываемых ими услуг, а также по развитию платежных систем, платежной инфраструктуры (объекты наблюдения) на основе рекомендаций Банка России.

Данное определение представляется не совсем удачным по следующим причинам:

исходя из приведенного определения, наблюдение — это деятельность Банка России по совершенствованию объектами наблюдения своей деятельности, что представляется неправильным с точки зрения формальной логики (более точным было говорить о том, что это деятельность Банка России по подготовке возможных изменений финансово-хозяйственной деятельности объектов наблюдения и доведению до их сведения соответствующих предложений);

несмотря на то что в определении перечисляются цель и объекты контроля, остается неясным, что же конкретно проверяется Банком России, а также в чем заключается суть контрольной деятельности;

наблюдение в национальной платежной системе сводится исключительно к инициированию изменений объектами наблюдения своей финансово-хозяйственной деятельности. Между тем Закон о НПС включает в содержание наблюдения

¹ См.: СЗ РФ. 2011. № 27, ст. 3872.

в национальной платежной системе также мониторинг и оценку (п. 1 ст. 35).

В целом можно говорить о том, что наблюдение в национальной платежной системе — это контрольная деятельность Банка России, связанная с осуществлением мониторинга и оценки финансово-хозяйственной деятельности субъектов национальной платежной системы и подготовкой на основе такой оценки предложений по изменению указанной деятельности, имеющие своей целью обеспечение стабильности и устойчивости национальной платежной системы, а также отдельных платежных систем и их участников.

Соотношение наблюдения и надзора в национальной платежной системе. Наблюдение в национальной платежной системе тесно связано с другим направлением контрольной деятельности Банка России в НПС — надзором. Между тем, как отмечается в науке, “в отличие от надзора в национальной платежной системе, наблюдение в национальной платежной системе в большей степени ориентировано на задачи развития, следования стандартам лучшей мировой и отечественной практики, рекомендациям Банка России в целях обеспечения оптимального решения платежными системами задач эффективности и надежности (с точки зрения рисков), а также адекватности национальной платежной системы потребностям экономики, банковского сектора и финансового рынка Российской Федерации”².

Важное значение для внедрения наблюдения в российское законодательство имел отчет “Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами”³ Комитета по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов (Базель, Швейцария, май 2005 г.) (далее — КПРС), в котором на основе анализа опыта ведущих стран были сформулированы принципы наблюдения, а также обобщена лучшая международная практика. Первый неофициальный перевод данного доклада был подготовлен в 2007 г. и опубликован в издании Банка России “Платежные и расчетные системы”⁴.

Термин “наблюдение” является переводом использовавшегося в отчете понятия *oversight* (далее — оверсайт). В этой связи некоторые авторы указывают

на то, что наблюдение и оверсайт не являются тождественными понятиями. Так, например, как было отмечено П.А. Томаровым и Е.А. Пушиной, “сопоставление с оверсайтом свидетельствует о том, что оверсайту во многом (если не во всем) адекватна совокупность надзора в НПС и наблюдения в НПС. Признание такого соответствия позволяет применить международную методологию оверсайта в практике реализации порядка надзора и наблюдения в НПС”⁵. Интересно, что некоторые страны, не относящиеся к англоязычным, используют в своем законодательстве непосредственно термин “оверсайт”. При этом в законодательстве Республики Казахстан оверсайт отождествляется с надзором. Согласно п. 6 ст. 8 Закона Республики Казахстан от 30 марта 1995 г. № 2155 “О Национальном Банке Республики Казахстан”⁶ Национальный Банк Казахстана регулирует и осуществляет *надзор (оверсайт)* за межбанковской системой переводов денег, системой межбанковского клиринга и другими платежными системами, обеспечивающими проведение переводов денег между пользователями в казахстанских тенге.

Исходя из этого, можно заключить, что в настоящее время сложились три точки зрения на соотношение понятий “оверсайт”, “наблюдение” и “надзор”:

оверсайт является синонимом наблюдения;

оверсайт вбирает в себя совокупность признаков, характерных как для наблюдения, так и для надзора;

оверсайт — синоним надзора.

В отчете КПРС БМР “Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами” было сформулировано 10 принципов эффективно оверсайта, разделенных на две группы:

1) общие принципы оверсайта — принципы, применимые ко всем способам организации оверсайта. В данную группу входят такие принципы, как “прозрачность”, “международные стандарты”, “действенные полномочия и возможности”, “последовательность”, “сотрудничество с другими органами”;

2) принципы международного совместного оверсайта — принципы, применяемые при осуществлении оверсайта центральными банками совместно с другими международными или национальными органами. Группа включает следующие принципы: “уведомление”, “главная ответственность”,

² Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Регулирование, контроль и надзор на финансовом рынке в Российской Федерации: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры. М., 2017. С. 266.

³ Central bank oversight of payment and settlement systems // URL: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d68.pdf>

⁴ Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами // Платежные и расчетные системы. Международный опыт. 2007. № 2.

⁵ Тамаров П.А., Пушина Е.А. Наблюдение в национальной платежной системе на уровне территориального учреждения Банка России: сложившаяся практика и перспективы // Деньги и кредит. 2012. № 6. С. 10.

⁶ См.: Казахстанская правда. 1995. № 73.

“оценка системы в целом”, “расчетные механизмы”, “системы, построенные и управляемые надлежащим образом”.

Как показывает анализ практики осуществления наблюдения Банком России, в настоящее время указанное направление деятельности мегарегулятора в полной мере соответствует перечисленным принципам. При этом Банк России адекватно подходит к имплементации указанных принципов, внедряя лучшую мировую практику с учетом российских особенностей правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере национальной платежной системы.

Необходимо подчеркнуть, что, несмотря на высказанную позицию относительно того, что “оверсайту во многом (если не во всем) адекватна совокупность надзора в НПС и наблюдения в НПС”, анализ рассматриваемого отчета, а также действующего законодательства позволяет констатировать, что надзор и наблюдение в НПС представляют собой *самостоятельные, кардинальным образом отличающиеся друг от друга направления контрольной деятельности Банка России*, а модель оверсайта, предложенная в отчете, в полной мере соответствует российской модели наблюдения в НПС.

Главное концептуальное отличие надзора от наблюдения заключается в том, что надзор традиционно направлен на оценку финансовой устойчивости конкретной организации, в то время как наблюдение имеет своей *главной целью оценку устойчивости национальной платежной системы*. Как было отмечено в отчете КПРС БМР, наблюдение “дополняет пруденциальный банковский надзор (который может быть или не быть дополнительным отдельным видом деятельности центрального банка), поскольку обе функции способствуют достижению финансовой стабильности. Однако... цель наблюдения заключается в обеспечении надежности и эффективности системы в целом, с особым вниманием к присущим системам взаимосвязям между организациями-участниками. Таким образом, концепция платежного и расчетного наблюдения отличается от пруденциального банковского надзора и регулирования, при которых внимание обращается на устойчивость отдельных финансовых организаций”⁷.

Порядок осуществления наблюдения регулируется *исключительно законодательством о национальной платежной системе и принятыми в соответствии с ним подзаконными нормативными правовыми актами*, в частности Положением Банка России от

31 мая 2012 г. № 380-П “О порядке осуществления наблюдения в национальной платежной системе”⁸ (далее — Положение № 380-П). В свою очередь, правовое регулирование надзора в национальной платежной системе отличается в зависимости от объекта:

надзор за кредитными организациями — субъектами национальной платежной системы осуществляется Банком России согласно законодательству Российской Федерации о банках и банковской деятельности⁹;

надзор за иными организациями — осуществляется Банком России в соответствии с Законом о НПС.

Таким образом, в отношении кредитных организаций — субъектов национальной платежной системы осуществляется *банковский надзор*.

Надзор и наблюдение различаются также по применяемым методам. Исходя из п. 1 ст. 32 Закона о НПС, можно заключить, что при осуществлении надзора в национальной платежной системе Банк России применяет как дистанционные, так и контактные методы.

В соответствии с п. 1 ст. 35 Закона о НПС наблюдение в национальной платежной системе включает следующие виды деятельности:

1) сбор, систематизацию и анализ информации о деятельности наблюдаемых организаций, других субъектов НПС и связанных с ними объектов наблюдения (мониторинг);

2) оценку деятельности наблюдаемых организаций и связанных с ними объектов наблюдения (оценка);

3) подготовку по результатам указанной оценки предложений по изменению деятельности оцениваемых наблюдаемых организаций и связанных с ними объектов наблюдения (инициирование изменений).

Следовательно, в отличие от надзора, наблюдение осуществляется *исключительно посредством дистанционных методов*. При этом Банк России вправе использовать в ходе наблюдения информацию, полученную по результатам инспекционных проверок, проведенных в рамках его надзорных полномочий.

В полном объеме перечисленные “виды деятельности” применяются только к значимым платежным системам, наблюдение за которыми согласно п. 2 ст. 35 Закона о НПС носит *приоритетный*

⁷ Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами. С. 17.

⁸ См.: Вестник Банка России. 2012. № 31.

⁹ За исключением случая, указанного в ч. 8 ст. 34 Закона о национальной платежной системе.

характер. В отношении надзора в национальной платежной системе подобных приоритетов не устанавливается.

Еще одно отличие заключается в том, что в процессе осуществления наблюдения Банк России *ограничен в своем праве применять меры принуждения и привлекать поднадзорных субъектов к ответственности* (за исключением случаев непредоставления информации), в то время как ст. 34 Закона о НПС закрепляет ряд действий и мер принуждения, применяемых Банком России в случае нарушения поднадзорной организацией требований данного Закона или принятых в соответствии с ним нормативных актов Банка России.

Все вышеперечисленное позволяет достаточно четко разграничить надзор и наблюдение в национальной платежной системе, рассматривая их в качестве самостоятельных направлений контрольной деятельности Банка России.

Объекты наблюдения в национальной платежной системе. Анализ норм действующего законодательства ставит вопрос о том, что следует понимать под объектом наблюдения в национальной платежной системе. Действующий Закон о НПС не выделяет данное понятие отдельно (в частности, в ст. 3 данного Закона), а предлагает вычленировать его из понятия наблюдения, закрепленного в п. 5 ст. 31 Закона о НПС. При поверхностном рассмотрении можно выделить две основные группы объектов наблюдения:

1) *наблюдаемые организации*, к которым относятся операторы по переводу денежных средств, операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры;

2) *другие субъекты национальной платежной системы* — банковские платежные агенты (субагенты), платежные агенты, организации федеральной почтовой связи при оказании ими платежных услуг в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В то же время п/п. 1 п. 1 ст. 35 Закона о НПС определяет наблюдение как сбор, систематизацию и анализ информации о деятельности наблюдаемых организаций, других субъектов НПС и *связанных с ними объектов наблюдения*. В отношении оценки и инициирования изменений говорится “о наблюдаемых организациях” и группе “связанных с ними объектов наблюдения” (далее — третья группа), не упоминая про “других субъектов национальной платежной системы”. Аналогичный подход закреплен в Положении Банка России № 380-П.

Следует отметить, что в определении наблюдения также содержится указание на то, что оно охватывает вопросы развития платежных систем,

платежной инфраструктуры. В то же время включение платежных систем и платежной инфраструктуры в третью группу, исходя из логики самого Закона о НПС, лишена смысла, поскольку и платежные системы, и платежная инфраструктура признаются совокупностью субъектов, составляющих указанные системы, т.е. лиц, входящих в первую и вторую группу объектов наблюдения.

Для более точного понимания третьей группы объектов наблюдения представляется целесообразным обратиться к отчету КПРС БМР. В данном отчете, в частности, определяется так называемая “сфера наблюдения”, т.е. совокупность объектов наблюдения. КПРС БМР отмечает, что “сфера наблюдения тесно связана с целями государственной политики, которые стремится достичь центральный банк”, и в различных странах может включать в себя: платежные системы; системы расчета по ценным бумагам и центральных контрагентов; платежные инструменты; банки-корреспонденты и кастодианы; третьих лиц — поставщиков услуг.

Очевидно, что платежные инструменты в соответствии с российским законодательством не могут рассматриваться в качестве объекта контроля — скорее его предмета. В свою очередь, системы расчета по ценным бумагам, центральные контрагенты и кастодианы в силу специфики их деятельности параллельно становятся объектами контроля в рамках национальной платежной системы и на рынке ценных бумаг.

Исходя из всего вышеперечисленного, можно заключить, что действующее законодательство не позволяет точно определить круг объектов наблюдения, что, в свою очередь, ведет к правовой неопределенности.

Виды деятельности, составляющие наблюдение в национальной платежной системе. Как уже было отмечено, наблюдение в национальной платежной системе предполагает применение целого комплекса методов финансового контроля, отличающихся по своему содержанию, объектам, целям и т.д. В этой связи представляется необходимым последовательно проанализировать виды деятельности Банка России, составляющие содержание наблюдения в национальной платежной системе.

1. *Мониторинг.* Исходя из положений п/п. 1 п. 1 ст. 35 Закона о НПС, под мониторингом следует понимать сбор, систематизацию и анализ информации о деятельности наблюдаемых организаций, других субъектов национальной платежной системы и связанных с ними объектов наблюдения. Данное определение, на наш взгляд, достаточно точно отражает сущность мониторинга в рамках наблюдения в НПС. В то же

время необходимо подчеркнуть, что мониторинг осуществляется *регулярно*, непрерывно. Данный признак отличает мониторинг в национальной платежной системе от других методов наблюдения, в частности от оценки.

При осуществлении мониторинга Банк России использует информацию, полученную в рамках:

отчетности, предоставляемой субъектами национальной платежной системы в Банк России;

надзора в национальной платежной системе;

взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти, центральными банками и иными органами надзора и наблюдения в национальных платежных системах иностранных государств;

взаимодействия с субъектами национальной платежной системы.

Перечень форм взаимодействия Банка России с субъектами НПС носит открытый характер¹⁰.

Субъекты НПС обязаны предоставить информацию “по запросу Банка России в установленные им сроки ее предоставления”. При этом Положение № 380-П не определяет конкретные сроки предоставления соответствующей информации. Следовательно, сроки устанавливаются непосредственно в запросе. На наш взгляд, подобный подход несет за собой риск злоупотреблений. В этой связи целесообразно закрепить в Положении № 380-П минимальные сроки на предоставление информации субъектами НПС в рамках мониторинга.

2. *Оценка.* Согласно п. 5 ст. 35 Закона о НПС при осуществлении оценки Банк России определяет степень соответствия наблюдаемых организаций и связанных с ними объектов наблюдения рекомендациям Банка России, к которым относятся собственные рекомендации Банка России, а также рекомендации по использованию стандартов или лучшей мировой и отечественной практики, при условии опубликования соответствующих документов в изданиях Банка России на русском языке. При необходимости Банк России издает методические разъяснения по использованию указанных рекомендаций.

Объектом оценки признаются исключительно значимые платежные системы (ЗПС). При этом на основании абз. 2 п. 3.2 Положения № 380-П оценка национально значимых платежных систем

осуществляется Банком России в случае, если такие системы признаны системно и (или) социально значимыми. Таким образом, только *системно и социально значимые платежные системы становятся объектом оценки*.

В настоящее время значимые платежные системы оцениваются на предмет соответствия рекомендациям, сформулированным в документе “Принципы для инфраструктур финансового рынка”, изданного в 2012 г. КПРС и Техническим комитетом МОКЦБ¹¹. Правовую основу оценки значимых платежных систем на соответствие Принципам для инфраструктуры финансового рынка составляют Приказ Банка России от 9 апреля 2014 г. № ОД-607 – в отношении системно значимых платежных систем и Приказ Банка России от 6 ноября 2014 г. № ОД-3118 – в отношении социально значимых платежных систем. При этом Письмом Банка России от 14 апреля 2014 г. № 59-Т “О соответствии рекомендациям Банка России”¹² дополнительно было рекомендовано «операторам платежных систем (как признанных значимыми, так и не являющихся таковыми) самостоятельно определить степень соответствия связанных с ними платежных систем стандартам, изложенным в документе КПРС – МОКЦБ “Принципы для инфраструктур финансового рынка”, с применением документа КПРС – МОКЦБ “Принципы для инфраструктур финансового рынка: Структура раскрытия информации и Методология оценки”».

Рассматриваемый документ КПРС – МОКЦБ содержит 24 принципа, в отношении каждого из которых высказаны определенные “ключевые соображения”, развивающие положения принципов и более детально раскрывающие их содержание. Указанные принципы применяются к платежным системам, центральному депозитарию ценных бумаг, системам расчетов по ценным бумагам, центральному контрагенту и торговому репозитарию. В то же время всего 10 принципов применяются одновременно ко всем организациям инфраструктуры финансового рынка.

В отношении платежных систем применяются 18 принципов (1–5, 7–9, 12–13, 15–19, 21–23). Для

¹⁰ Банк России обладает правом направлять запросы на предоставление необходимой информации субъектами НПС, проводить рабочие встречи с уполномоченными представителями субъекта (субъектов) НПС, в том числе в рамках создаваемых совместно с ними рабочих групп, а также использовать другие формы взаимодействия.

¹¹ После кризиса 2008 г. остро встал вопрос о необходимости пересмотра существовавших подходов к регулированию финансовых рынков. В этой связи КПРС и МОКЦБ была проведена работа по унификации принципов построения и функционирования для организаций инфраструктуры финансового рынка. Итогом данной работы и стали Принципы для инфраструктур финансового рынка. Следует отметить, что подобный подход в целом соответствует современной тенденции сближения подходов к правовому регулированию организаций на финансовых рынках.

¹² См.: Вестник Банка России. 2014. № 37.

платежных систем не сформулировано отдельных принципов. Кроме того, к определенным видам платежных систем могут не применяться некоторые виды ключевых соображений¹³.

На основании вышесказанного, можно заключить, что важность Принципов для инфраструктур финансового рынка предопределяется тем, что они определяют *предмет проводимой в рамках наблюдения оценки*.

В соответствии с п. 3.2 Положения № 380-П Банк России осуществляет оценку ЗПС с периодичностью не реже одного раза в три года и проводит ее в срок, не превышающий шесть месяцев с даты начала Банком России оценки. Не позднее чем за три месяца до проведения проверки Банк России направляет оператору платежной системы письмо о дате начала оценки ЗПС.

Процесс оценки платежной системы проходит в два этапа. На первом этапе оператор платежной системы самостоятельно проводит предварительную оценку (самооценку). Согласно п. 3.3 Положения № 380-П Банк России одновременно с направлением письма *предлагает* оператору ЗПС провести самооценку. Формально действующее законодательство не предусматривает ответственности за непроведение самооценки. В то же время оператор ЗПС обязан передать в Банк России результаты предварительной оценки, а также внутренние документы оператора ЗПС и наблюдаемых организаций, обеспечивающих функционирование ЗПС, на основании которых проводилась самооценка и которые необходимы для проведения оценки, в Банк России не позднее даты, установленной Банком России в соответствующем письме. Таким образом, за непредставление указанных документов оператор ЗПС может быть привлечен к административной ответственности.

На втором этапе происходит непосредственно оценка платежной системы со стороны Банка России. Последний проводит оценку в соответствии с методиками оценки, в которых устанавливаются оценочные критерии и система рейтингов оценки степени соответствия ЗПС рекомендациям Банка России для ЗПС. Оценочные критерии

группируются по отдельным направлениям функционирования ЗПС, в том числе: общая организация, управление кредитным риском и риском ликвидности, осуществление расчета, применение правил и процедур в случае невыполнения обязательств участником, управление операционным риском и иными видами рисков, управление участием, обеспечение эффективности, раскрытие информации (п. 3.10.2 Положения № 380-П)¹⁴.

В соответствии с п. 3.6 Положения № 380-П Банк России при оценке ЗПС осуществляет: анализ информации о наблюдаемых организациях, обеспечивающих функционирование ЗПС, полученной в ходе мониторинга, в целях оценки ЗПС; анализ результатов самооценки, полученной от оператора ЗПС; выявление фактов, препятствующих проведению оценки ЗПС; проведение оценки степени соответствия (несоответствия) организации и функционирования ЗПС рекомендациям для ЗПС на основании методик оценки; выявление лучшей отечественной практики в области платежных систем; и т.д.

Таким образом, Банк России осуществляет оценку:

отдельных участников платежной системы;

самой платежной системы;

всей национальной платежной системы (выявляя, в частности, “лучшие отечественные практики”).

Итоговым документом соответствующего контрольного мероприятия является отчет об оценке значимой платежной системы. Положение № 380-П содержит перечень сведений, обязательных для включения в отчет: информацию о результатах оценки ЗПС, материалы оценки ЗПС, предложения по изменению деятельности оцениваемых наблюдаемых организаций. В отчет также может быть включена дополнительная информация, характеризующая деятельность наблюдаемых организаций и функционирование ЗПС.

3. *Инициирование изменений*. Несмотря на то что инициирование изменений выделено Законом о НПС в качестве самостоятельного вида деятельности Банка России по наблюдению, оно, тем не менее, неразрывно связано с оценкой в НПС. Как уже было отмечено, предложения по изменению включаются в отчет об оценке НПС, а Закон о НПС и Положение № 380-П не содержат каких бы то ни было норм, позволяющих инициировать изменения вне рамок проводимой оценки. Более того, анализ норм гл. 4 “Подготовка предложений по изменению деятельности

¹³ Это, в частности, касается платежной системы Банка России. Например, в отношении данной платежной системы не применяется ключевое соображение 2 принципа 9 “Денежные переводы”, согласно которому, “если средства центрального банка не используются, ИФР должна проводить свои денежные расчеты с использованием безрисковых активов или расчетных активов с низким кредитным риском и риском ликвидности”, поскольку в рамках платежной системы Банка России расчеты осуществляются исключительно в средствах центрального банка.

¹⁴ В методиках оценки могут быть предусмотрены условия, при которых оценка ЗПС проводится по всем или отдельным направлениям функционирования ЗПС.

оцениваемых наблюдаемых организаций и связанных с ними ЗПС и доведение материалов оценки и ее результатов до органов управления оператора ЗПС” Положения № 380-П показывает, что нормы, включенные в данную главу, являются логическим продолжением гл. 3 данного Положения и содержат процессуальные нормы, описывающие порядок доведения результатов оценки до операторов ЗПС, осуществления действий в случае выражения согласия или несогласия (частичного несогласия) оператором ЗПС с результатами оценки и (или) предложениями по изменению и т.д. Таким образом, инициирование изменений, по сути, есть *неотъемлемая часть оценки*. Кроме того, в отличие от мониторинга и оценки, инициирование изменений сложно рассматривать в качестве метода финансового контроля. Инициирование изменений — это следствие применения данных методов.

Положение № 380-П содержит открытый перечень предложений по изменению, которые могут быть сформулированы Банком России¹⁵.

По итогам проведенной оценки ЗПС Банк России направляет оператору ЗПС отчет, в котором содержатся предложения по изменению. Оператор может как согласиться, так и не согласиться (частично не согласиться) с результатами оценки и (или) предложениями по изменению. В последнем случае оператор ЗПС должен аргументировать свою позицию. Банк России рассматривает позицию оператора ЗПС и по итогам рассмотрения организует обсуждение с последним и с другими наблюдаемыми организациями, обеспечивающими функционирование ЗПС, спорных вопросов по результатам оценки ЗПС и предложениям по изменению с учетом позиции оператора ЗПС, в том числе путем проведения рабочих встреч и телеконференций (п. 4.7 Положения № 380-П).

Если Банк России придет к выводу, что позиция оператора ЗПС является обоснованной, он может корректировать результаты оценки и (или) предложения по изменению. При этом Банк России принимает решение о корректировке как по итогам

обсуждения, так и дистанционного рассмотрения позиции оператора ЗПС.

Таким образом, можно прийти к выводу, что предложения Банка России по внесению изменений:

являются “мягкой” формой вмешательства в хозяйственную деятельность объектов наблюдения;

формально не являются обязательными для операторов ЗПС;

приоритетно обеспечиваются посредством мер убеждения, а не принуждения.

Выводы

1. Наблюдение в национальной платежной системе — это самостоятельное направление контрольной деятельности Банка России, включающее мониторинг и оценку финансово-хозяйственной деятельности субъектов национальной платежной системы, а также подготовку на основе такой оценки предложений по изменению указанной деятельности, имеющих своей целью обеспечение стабильности и устойчивости национальной платежной системы, а также отдельных платежных систем и их участников.

2. Надзор и наблюдение в национальной платежной системе предполагают кардинальным образом отличающиеся подходы к осуществлению финансового контроля в национальной платежной системе. Указанные направления деятельности Центрального банка РФ отличаются по целям, источникам правового регулирования, методам, а также объему прав Банка России по применению мер принуждения.

3. Действующее законодательство не позволяет с точностью определить круг объектов наблюдения в НПС, фактически разделяя их на три группы: наблюдаемые организации, другие субъекты национальной платежной системы и связанные с ними объекты наблюдения.

4. В настоящее время основным документом, на предмет соответствия требованиям которого осуществляется оценка деятельности субъектов НПС, является документ КПРС—МОКЦБ “Принципы для инфраструктур финансового рынка”. В процессе осуществления наблюдения Банк России фактически осуществляет оценку не только платежных систем и их участников, но и национальной платежной системы в целом, выявляя, в частности, “лучшие отечественные практики”. Таким образом проявляется действие прямых и обратных связей в национальной платежной системе.

5. Инициирование изменений не является самостоятельным методом финансового контроля и его следует рассматривать как составную часть оценки в национальной платежной системе.

¹⁵ В то же время п. 4.2 названного Положения перечисляет основные возможные предложения по изменению: внесение соответствующих изменений в правила ЗПС, внутренние документы наблюдаемых организаций, обеспечивающих функционирование ЗПС, соответствующие договоры с наблюдаемыми организациями, обеспечивающими функционирование ЗПС, участниками ЗПС; внесение соответствующих изменений в систему управления рисками, в том числе для обеспечения бесперебойного функционирования ЗПС; совершенствование информационно-коммуникационных технологий наблюдаемых организаций в части обеспечения защиты информации при осуществлении переводов денежных средств и т.д.

SUPERVISION IN NATIONAL PAYMENT SYSTEM

© 2018 A. A. Sitnik

*Moscow state law University O.E. Kutafin (MSAL);
journal "Actual problems of Russian law"*

E-mail: aasitnik@msal.ru

Received 23.10.2017

This article is devoted to research of problems of legal regulation of monitoring of the national payment system. The paper examines the concept of observation in the national payment system are restricted such types of control activities of the Bank of Russia, as the supervision and oversight of the national payment system, identifies the objects, examines the activities that make up the content of the monitoring of the national payment system, the peculiarities of monitoring, evaluating, and initiating changes to monitoring in the national payment system.

Key words: supervision, national payment system, oversight, financial control, oversight, the Bank of Russia, monitoring, evaluation, initiation of changes, the payment systems.