

УДК 336.71

**Ключевые слова:**

бесперебойность функционирования систем оказания платежных услуг, операционный риск, риск ОД/ФТ, электронное средство платежа, банки и небанковские кредитные организации, денежные суррогаты

**С. В. Криворучко**, д. э. н.,

директор Центра денежно-кредитной политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: gleb@33.east.ru)

**В. А. Лопатин**, к. э. н.,

ст. науч. сотр. Центра денежно-кредитной политики Института финансово-экономических исследований Финансового университета при Правительстве РФ (e-mail: valopatin@mail.ru)

# Банки как субъекты национальной платежной системы: современные проблемы

*Сегодня банки столкнулись с резким изменением целого ряда политических, экономических, социальных и технологических факторов, существенно влияющих на их деятельность. В частности, такое влияние банки испытывают как субъекты национальной платежной системы, в связи с чем вынуждены решать актуальные для отрасли проблемы.*

**В** настоящее время законодательство о национальной платежной системе<sup>1</sup> отводит банкам и небанковским кредитным организациям значительное место при выполнении ролей и функций субъектов национальной платежной системы (НПС).

Во-первых, исключительно банки и небанковские кредитные организации могут открывать банковские счета, нести перед клиентами обязательства по электронным денежным средствам (открывать лицевые счета по остаткам электронных денежных средств), а также выступать в качестве операторов по переводу денежных средств и операторов электронных денежных средств.

Во-вторых, банки и небанковские кредитные организации могут выступать (и во многих случаях выступают) в качестве операторов платежных систем (ПС), разрабатывая правила и организуя работу платежной системы и операторов услуг платежной инфраструктуры, выполняя функции операционных, платежных клиринговых и/или расчетных центров. В частности, по состоянию на сентябрь 2015 г. согласно реестру платежных систем<sup>2</sup> в 34 платежных системах банки и небанковские кредитные организации выполняют: а) функции операторов платежных систем — в 20 ПС; б) функции расчетного

---

*Работа выполнена по результатам исследований, проведенных в Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации в рамках бюджетного финансирования.*

<sup>1</sup> Федеральный закон Российской Федерации от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и принятые в соответствии с ним нормативные акты.

<sup>2</sup> Реестр операторов платежных систем / Официальный сайт ЦБ РФ (<http://www.cbr.ru/PSsystem/?PrtlId=rops>).

центра — в 34 ПС; в) функции платежного клирингового центра — в 16 ПС; г) функции операционного центра — в 15 ПС.

В-третьих, банкам и небанковским кредитным организациям как операторам по переводу денежных средств предоставлено право привлекать посредников — банковских платежных агентов — для выполнения некоторых операций, связанных с осуществлением перевода денежных средств. Как правило, создание разветвленных агентских сетей существенно снижает стоимость привлечения и повышает оперативность обслуживания клиентов. В связи с этим банки и небанковские кредитные организации стимулируют банковских платежных агентов расширять агентские сети путем заключения договоров с банковскими платежными субагентами.

В-четвертых, банки и небанковские кредитные организации выполняют важные функции при оказании платежных услуг по приему платежей. В частности, во многих случаях они осуществляют инкассацию наличных денег, полученных платежными агентами (операторами по приему платежей и платежными субагентами) от физических лиц, а также выполняют перевод денежных средств при расчетах между платежными агентами и поставщиками товаров и услуг, включая переводы между платежными субагентами и операторами по приему платежей.

В-пятых, банки и небанковские кредитные организации косвенно участвуют в оказании платежных услуг почтового перевода, предоставляя банковские услуги (инкассация наличных и перевод безналичных денег) отделениям федеральной почтовой связи. В настоящее время такое участие принимает новую форму в связи с созданием «Почтой России» (совместно с крупными российскими банками) специализированного почтового банка, что приведет к дальнейшей интеграции различных платежных услуг на уровне почтовых отделений и отделений почтового банка.

Высокий уровень взаимодействия между банковской системой и НПС ставит перед банками и небанковскими кредитными организациями ряд проблем, связанных с оказанием платежных услуг, среди которых наиболее значительными являются следующие группы проблем:

1) увеличение риска нарушения бесперебойности функционирования систем оказания платежных услуг (включая платежные системы, системы корреспондентского банкинга и другие системы перевода денежных средств) под влиянием негативных политических, экономических и технологических факторов;

2) увеличение операционных рисков и рисков легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма (ОД/ФТ) банков и небанковских кредитных организаций по мере увеличения объемов и количества переводов денежных средств, осуществляемых дистанционно с использованием электронных средств платежа;

3) уменьшение доли рынка банков и небанковских кредитных организаций на рынке платежных услуг по мере распространения альтернативных систем осуществления платежей (включая трансграничные платежи) с использованием денежных суррогатов.

В настоящей статье рассматриваются основные факторы, ставшие причиной возникновения перечисленных проблем, а также обсуждаются пути решения проблемных вопросов с позиции преодоления негативных явлений и дальнейшего развития банковской системы.

### **БЕСПЕРЕБОЙНОСТЬ ОКАЗАНИЯ ПЛАТЕЖНЫХ УСЛУГ**

Группа проблем, связанная с увеличением риска нарушения бесперебойности оказания платежных услуг под влиянием негативных политических, экономических и технологических факторов, в той или иной степени затрагивает все системы перевода денежных средств (корреспондентский банкинг, платежные системы для крупных сумм, розничные платежные системы и т. д.) и как минимум включает следующие три проблемы.

1. Доминирование на рынке розничных платежных услуг международных карточных платежных систем VISA и MasterCard, центры обработки информации и принятия решений которых расположены за пределами территории России. В частности, за пределами России находятся операционные и платежные клиринговые центры данных платежных систем, что позволяет блокировать по решению иностранных органов власти любые транзакции, поступающие на обработку в указанные центры.

Как известно, весной 2014 г. данная проблема приобрела особую остроту в связи с введением санкций против отдельных российских банков. Для ее решения был принят Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О национальной платежной системе” и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на предотвращение случаев нарушения бесперебойности оказания платежных услуг, а также на создание ОАО «Национальная система платежных карт» (НСПК). Введенная законом система штрафов за нарушение бесперебойности и требование об обеспечительном взносе на случай уплаты штрафов существенно изменили расклад сил на платежном рынке. В частности, международным платежным системам стало более выгодно обрабатывать транзакции по переводам денежных средств на территории Российской Федерации в российских операционных и платежных клиринговых центрах, и прежде всего в НСПК.

В настоящее время НСПК завершила подключение российских процессинговых центров (ранее осуществлявших внутрироссийские транзакции в процессинговых центрах международных платежных систем за пределами территории России) к операционному и платежному клиринговому центру НСПК, расположенному на территории России. При этом более чем полугодовой опыт НСПК по операционному и платежному клиринговому обслуживанию российских банков — участников международных платежных систем VISA и MasterCard — позволяет утверждать, что риск нарушения бесперебойности перевода денежных средств на территории России с использованием платежных карт существенно снизился.

Дальнейшие шаги НСПК направлены на выпуск национальных платежных инструментов и прежде всего — национальной платежной карты, которая получила название «Мир». Как предполагается, платежная карта «Мир» составит серьезную конкуренцию картам VISA и MasterCard, в частности за счет преференций в отношении национальных платежных инструментов, заложенных в Законе № 112-ФЗ, и более низкого комиссионного вознаграждения, которое НСПК планирует взимать с участников платежной системы за транзакции по картам. В то же время в рамках НСПК остается нерешенной проблема создания сбалансированной системы урегулирования споров по операциям с картами, качество которой существенно влияет на доверие к платежной системе, а также проблема величины и способа распределения между эмитентами и эквайерами межбанковской комиссии, результаты решения которой могут значительно повлиять на темпы роста количества карт и объема транзакций.

2. Доминирование на международном рынке финансовых телекоммуникационных услуг компании SWIFT, операционный центр и центр принятия решений которой находится за пределами территории России. При этом адекватной замены системе SWIFT в настоящее время не существует, в связи с чем отключение российских банков от системы SWIFT в условиях санкций способно нанести российской экономике значительный ущерб.

Это обусловлено тем, что по системе SWIFT осуществляется передача большинства финансовых сообщений (включая удостоверение исходящих и проверку полномочий входящих сообщений), связанных с заключением сделок и проведением расчетов в иностранной валюте между российскими банками (компаниями) и их иностранными контрагентами. В частности, по системе SWIFT осуществляется передача практически всех распоряжений о переводе денежных средств по внешнеторговым сделкам, связанным с экспортом российских энергоносителей и импортом современного технологического оборудования, а также по финансовым сделкам, связанным с привлечением инвестиций в российскую

экономику. Более того, по системе SWIFT осуществляется основной объем расчетов в иностранной валюте между российскими банками (компаниями), главным образом в рамках кредитных сделок, сделок с ценными бумагами и посреднических внешнеторговых сделок (расчеты между промышленными компаниями и внешнеторговыми посредниками).

В настоящее время проблема создания резервных каналов для обеспечения бесперебойности осуществления трансграничных платежей в полном объеме не решена. Как временное решение обмен телекоммуникационными сообщениями между российскими банками при переводе денежных средств в иностранной валюте предложено осуществлять с использованием телекоммуникационных каналов платежной системы Банка России, для чего был внедрен специальный формат сообщения ED503, который можно использовать в качестве универсального конверта для сообщений в формате SWIFT. Однако данный способ передачи сообщений совершенно бесполезен при обмене сообщениями с иностранными контрагентами. В частности, в рамках данной системы российский банк не может направить распоряжение своему иностранному банку-корреспонденту, в котором у российского банка открыт счет НОСТРО.

В качестве другого варианта решения проблемы потери доступа к услугам системы SWIFT российские банки рассматривают подключение своих систем к альтернативным каналам онлайн-доступа к банковским услугам, которые предоставляют некоторые иностранные банки. Данный способ обмена сообщениями дает возможность российским банкам направлять распоряжения о переводе денежных средств в иностранные банки-корреспонденты (которые предоставляют услуги онлайн-доступа). В то же время он не способен обеспечить дальнейшую маршрутизацию распоряжений между иностранными банками в случае, если блокирование российских банков в системе SWIFT будет организовано на уровне блокирования банковских идентификационных кодов.

Альтернативой системе SWIFT могла бы стать независимая телекоммуникационная система финансовых сообщений с операционным центром на территории России. Однако ее эффективное функционирование возможно только при выполнении ряда условий. Во-первых, к такой системе должно подключиться большинство иностранных банков — контрагентов российских банков, а также иностранных банков, обслуживающих контрагентов российских компаний. Во-вторых, уровень бесперебойности и безопасности такой системы должен быть на уровне системы SWIFT, в связи с чем проект потребует многомиллиардных капиталовложений<sup>3</sup>, значительное количество специалистов в области высоких технологий, а также длительных временных сроков реализации.

Необходимо отметить, что альтернативная телекоммуникационная система обмена финансовыми сообщениями не сможет обеспечить предоставление расчетных услуг. В связи с этим потребуются создание полноценной альтернативной системы перевода денежных средств, например в виде российской мультивалютной платежной системы с операционным, платежным клиринговым и расчетным центром на территории Российской Федерации, которая будет связана прямыми телекоммуникационными каналами (отличными от каналов SWIFT) с платежными системами государств — партнеров по внешнеэкономической деятельности.

3. Доминирование иностранных компаний на рынке программно-аппаратных комплексов (ПАК), позволяющих создавать современные платежные инструменты (современные виды электронных средств платежа), автоматизировать деятельность операторов по переводу денежных средств, операторов услуг платежной инфраструктуры и телекоммуникационных компаний, обеспечивающих обмен финансовыми сообщениями.

Прекращение или ограничение поставок ПАК будет иметь значительное негативное воздействие на все проекты, связанные с автоматизацией банковской отрасли в целом

---

<sup>3</sup> Предполагается, что затраты будут сравнимы с затратами на создание системы SWIFT.

и платежного сегмента в частности. В настоящее время решение данной проблемы находится на начальном этапе. В частности, в рамках программ импортозамещения ускоренными темпами идет разработка российского программного обеспечения, микропроцессоров, компьютеров и телекоммуникационного оборудования. Тем не менее в ближайшие годы ожидать решения данной проблемы вряд ли возможно.

### **РОСТ ОПЕРАЦИОННЫХ РИСКОВ И РИСКОВ ОД/ФТ**

Группа проблем, связанная с ростом уровня операционных рисков и рисков ОД/ФТ банков и небанковских кредитных организаций (по мере увеличения объемов и количества переводов денежных средств, осуществляемых дистанционно с использованием электронных средств платежа), обусловлена ростом количества преступлений, связанных с кражей денежных средств, а также с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

Большое количество таких преступлений совершается на рынке розничных платежных услуг посредством ненадлежащего (с нарушением установленных правил) использования оригинала или копии электронного средства платежа (ЭСП). Как правило, такое использование ЭСП осуществляется не предусмотренными установленными правилами пользователем, в связи с чем в большинстве своем проблемы увеличения соответствующих операционных рисков и рисков ОД/ФТ сводятся к проблемам идентификации ЭСП и пользователя ЭСП.

В свою очередь проблема идентификации ЭСП и пользователя ЭСП сводится к большому количеству технических и правовых проблем, осложняющих дистанционную идентификацию, таких как: а) создание идентификатора ЭСП, защищенного от копирования; б) связывание идентификатора, защищенного от копирования, с надлежащим пользователем; в) передача по удаленным каналам связи достоверной информации об идентификаторе ЭСП и/или идентификаторе пользователя ЭСП; г) адекватное определение состава преступления при ненадлежащем использовании ЭСП; д) выявление доказательств ненадлежащего использования ЭСП и т. д.

Как представляется, для решения данных проблем необходимо создание целого ряда эффективных институциональных и инфраструктурных механизмов, включающих:

а) принятие законов и нормативных актов, направленных на совершенствование оперативно-разыскной деятельности, связанной с выявлением и сбором доказательств преступной деятельности, обусловленной использованием ЭСП ненадлежащим образом (включая использование оригинала ЭСП ненадлежащим пользователем и ненадлежащей копии ЭСП);

б) совершенствование технических средств (специализированных программ, программно-аппаратных комплексов, вспомогательного оборудования) оперативно-разыскной деятельности, осуществляемой правоохранительными органами, позволяющих выявлять использование копий ЭСП и действия ненадлежащих пользователей ЭСП;

в) создание отраслевых центров по сбору и распространению информации о преступлениях в платежной сфере с использованием ЭСП, а также о лучших практиках банков и небанковских кредитных организаций, направленных на предотвращение таких преступлений (в том числе путем модернизации и интеграции существующих центров);

г) принятие законов и нормативных актов, направленных на использование ЭСП с высоким уровнем защищенности, включая платежные карты со встроенным микропроцессором, банкоматы с антискимминговой защитой, защищенные каналы связи, приложения со встроенными средствами криптографической защиты и т. д.;

д) создание эффективной системы удостоверяющих центров, охватывающей всю территорию Российской Федерации и позволяющей повысить доступность использования механизма квалифицированной электронной подписи при осуществлении перевода денежных средств с использованием электронных средств платежа для всего населения.

При этом создание перечисленных институциональных и инфраструктурных механизмов не должно разрушить рынок платежных услуг, оказываемых с использованием ЭСП, что в принципе может произойти в случае введения несбалансированных ограничений в части правил использования и технологии изготовления ЭСП.

### **УМЕНЬШЕНИЕ ДОЛИ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА РЫНКЕ ПЛАТЕЖНЫХ УСЛУГ**

Группа проблем, связанная с уменьшением доли банков и небанковских кредитных организаций на рынке розничных платежных услуг по мере распространения альтернативных систем осуществления платежей с использованием «денежных суррогатов», обусловлена появлением новых видов денежных средств (которые обычно относят к категории «денежных суррогатов») и связанных с ними новых платежных инструментов, услуги по использованию которых предлагают некредитные организации. Это может привести к снижению уровня доходности традиционных платежных операций банков и к сокращению объемов операций, выполняемых банками и небанковскими кредитными организациями.

В последние годы проблема использования новых видов денежных средств («денежных суррогатов») обострилась в связи с появлением и развитием виртуальных валют, среди которых особое место занимают криптовалюты. Системы распределенной (децентрализованной) эмиссии и *peer-to-peer* перевода криптовалют, функционирующие вне рамок банковской системы, могут оказать серьезную конкуренцию системам перевода депозитных и электронных денег, деятельность которых жестко регулируется в рамках национального законодательства. Этому может способствовать и инновационный механизм подтверждения платежных транзакций на основе *blockchain* (цепочки блоков), который использует многоступенчатое хеширование информации о совершенных транзакциях<sup>4</sup> и хранение всей цепочки блоков (начиная с блока, содержащего информацию о хешировании первой платежной операции).

В настоящее время распространению криптовалют в России существенно противодействуют правоохранительные органы, т. к. высокий уровень анонимности транзакций с криптовалютами и низкий уровень технического оснащения оперативно-разыскной деятельности правоохранительных органов в виртуальном пространстве не позволяют им эффективно ограничить использование криптовалют для совершения преступлений. Тем не менее криптовалюты постепенно завоевывают платежное пространство, смежное с российским, что в условиях виртуального характера платежей открывает широкие возможности для использования криптовалют в интернет-магазинах за пределами территории Российской Федерации.

Минфин России подготовил законопроект, направленный на борьбу с «денежными суррогатами», под который в том числе подпадают криптовалюты. В случае принятия закона за использование криптовалют на территории Российской Федерации планируется взимать большие штрафы, что несомненно станет сдерживающим фактором для развития систем перевода криптовалют. В то же время терминология законопроекта позволяет трактовать понятие «денежный суррогат» в очень широких пределах, что может нанести банкам и небанковским кредитным организациям серьезный вред при совершении иных, не связанных с криптовалютами операций.

Опыт функционирования электронных денег до и после появления Закона о НПС показывает, что достаточно эффективным способом контроля операций с криптовалютами может стать принятие специализированного закона о криптовалютах, в рамках которого альтернативные системы перевода криптовалют могут быть интегрированы в банковскую систему. При этом в законе могут быть определены права, обязанности и ответственность всех участников БС и НПС, связанных с использованием криптовалют в качестве денежных

---

<sup>4</sup> *Block chain* ([https://en.wikipedia.org/wiki/Block\\_chain\\_\(database\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Block_chain_(database))).

средств и/или платежных инструментов. Данный подход становится особенно актуальным в связи с появлением стартапов, инициированных крупными банками, в рамках которых, несомненно, будет сделана попытка адаптировать криптовалюты к традиционной банковской деятельности, включая соблюдение процедур ПОД/ФТ — противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В работе рассмотрены современные проблемы, стоящие перед банками и небанковскими кредитными организациями как субъектами национальной платежной системы: вопросы бесперебойности функционирования систем оказания платежных услуг, проблемы роста операционных рисков и рисков ОД/ФТ, а также проблема уменьшения доли рынка банков по мере распространения альтернативных (небанковских) систем осуществления платежей. Предлагаемые авторами пути решения перечисленных проблем включают: создание сбалансированной системы урегулирования споров по операциям с картами и системы взимания и распределения между эмитентами и эквайерами межбанковской комиссии в рамках НСПК; создание международной мультивалютной платежной системы с операционным, платежным клиринговым и расчетным центром на территории Российской Федерации; ускорение процессов импортозамещения в области автоматизации банковской отрасли в целом и платежного сегмента в частности; совершенствование оперативно-разыскной деятельности по преступлениям в платежной сфере и технологических средств ее обеспечения; создание отраслевых центров по сбору и распространению информации о преступлениях в платежной сфере с использованием ЭСП и лучших практиках противодействия таким преступлениям; совершенствование законодательства в части использования ЭСП с высоким уровнем защищенности и создание эффективной системы удостоверяющих центров; принятие специализированного закона о криптовалютах, в рамках которого альтернативные системы перевода криптовалют могут быть интегрированы в банковскую систему.

## **Библиография**

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июня 2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе».
2. Реестр операторов платежных систем [Электронный ресурс] / Официальный сайт ЦБ РФ. Режим доступа: <http://www.cbr.ru/PSystem/?PrId=rops>.
3. Достов В. Л., Шуст П. М. Новые способы платежей в контексте ревизии Рекомендаций ФАТФ // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2011. № 6.
4. Достов В. Л., Шуст П. М. Рынок криптовалют: риски и возможности для кредитных организаций // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. 2014. № 1.
5. Криворучко С. В., Лопатин В. А. Каналы межбанковского взаимодействия как способ обеспечения бесперебойности оказания платежных услуг // Деньги и кредит. 2014. № 11.
6. Криворучко С. В. Криптовалюта как жертва некомпетентности. Эксперт о причинах и рисках запретительной политики // ПЛАС. 2016. № 4.
7. Лопатин В. А. Современные способы осуществления платежей в контексте ПОД/ФТ // Финансовая безопасность. 2015. № 9.
8. Лопатин В. А. Проблемы идентификации пользователей электронных средств платежа // Финансовая безопасность. 2014. № 4.
9. Тамаров П. А. Вопросы обеспечения бесперебойности функционирования и управления рисками платежных систем // Деньги и кредит. 2012. № 4.
10. Тамаров П. А. Бесперебойность в НПС и риски кредитной организации // Банковское дело. 2013. № 3, № 4.
11. Swan M. Blockchain. Blueprint for a New Economy. O'Reilly Media, 2015.
12. Virtual Currency Schemes [Электронный ресурс] / European Central Bank. October, 2012. Режим доступа: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrency\\_schemes201210en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrency_schemes201210en.pdf). Дата обращения 03.04.2016.
13. Digital currencies [Электронный ресурс] / Committee on Payments and Market Infrastructures, Bank for International Settlements. November, 2015. Режим доступа: <http://www.bis.org/cpmi/publ/d137.htm>. Дата обращения 03.04.2016.