

**Обобщение предложений экспертов и членов рабочих органов РСПП по проекту
Стратегии развития национальной платежной системы на период 2021-2023
годов, разосланного Департаментом национальной платежной системы Банка
России 24.12.2020 (далее - Проект)**

1. Предложения концептуального и системного характера

1.1. Представляется необходимым осуществить доработку Проекта с учетом положений Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее - Закон о стратегическом планировании), прежде всего, для обеспечения соблюдения установленных им принципов стратегического планирования (ст. 7).

Закон о стратегическом планировании относит Банк России к участникам стратегического планирования (п. 6 ч. 1 ст. 9). При этом согласно ч. 6 ст. 10 Закона о стратегическом планировании Банк России осуществляет полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России), а также осуществляет иные полномочия в сфере стратегического планирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Соответствующие положения законодательства о необходимости принятия Стратегии развития НПС были установлены Федеральным законом от 27.06.2011 № 162-ФЗ (далее - Закон № 162-ФЗ). Действующая Стратегия развития национальной платежной системы от 27.03.2013 (далее – Стратегия 2013) была утверждена до принятия Закона о стратегическом планировании. Вместе с тем, Закон о Банке России в редакции Закона № 162-ФЗ (ст. 82.1) в части стратегического планирования в сфере национальной платежной системы (далее – НПС) предусмотрел только норму о том, что «направления развития национальной платежной системы определяются стратегией развития национальной платежной системы, принимаемой Банком России». Иных положений в части стратегического планирования в сфере НПС, в том числе касающихся принципов, Закон о Банке России не устанавливает. При этом специальный закон в сфере стратегического планирования (Закон о стратегическом планировании) не предусматривает исключения для Банка России в части иных общих требований к участникам стратегического планирования.

Таким образом, общие требования законодательства о стратегическом планировании распространяются на определение Банком России направлений развития НПС в стратегии развития НПС. Более того, представляется, что необходимость соблюдения указанных принципов, обуславливается не только требованиями специального законодательства о стратегическом планировании, но и общей логикой подготовки соответствующих документов.

1.2. С целью обеспечения целостности и эффективности применения новой редакции Стратегии развития НПС за счет реализации всех принципов стратегического планирования представляется целесообразным включить в Проект или предусмотреть в связанных с ним отдельных документах следующие блоки: анализ результатов реализации всех направлений развития НПС, включенных в Стратегию 2013; анализ факторов развития экономики и НПС, определяющих новые направления развития НПС согласно Проекту; лаконичное определение целей, задач и направлений развития НПС (по аналогии с подходом, примененным в Стратегии 2013); определение качественных и количественных целевых показателей развития НПС, которые предполагается достигнуть при реализации направлений развития НПС, определенных Проектом; справочно-аналитическая информация, включая статистические показатели НПС в исторической ретроспективе и их анализ, глоссарий терминов; план мероприятий по реализации Проекта.

Это позволит участникам рынка эффективно скорректировать свои стратегии и обеспечить их увязку с национальной Стратегией развития НПС. Также целесообразность включения указанных блоков в виде единого документа или Приложений к Стратегии развития НПС (блок 3 ниже) обусловлена следующим:

1) Анализ результатов реализации всех направлений развития НПС, включенных в Стратегию 2013.

В Проекте констатируется, что «успешно реализованы основные направления Стратегии развития НПС от 2013 года» (с. 15), вместе с тем, не осуществляется анализ результатов реализации направлений развития НПС, определенных в Стратегии 2013. При этом само содержание Проекта указывает, что не все направления были реализованы. В частности, в п. 18 Стратегии 2013 было указано, что «считая развитие стандартизации в НПС одной из важнейших задач, Банк России будет принимать участие в разработке национальных стандартов при оказании платежных услуг и услуг платежной инфраструктуры с учетом методологии, определенной международным стандартом ISO 20022, в целях создания технологической основы для интеграции ЕРПП на национальном и международном уровнях». При этом в п. 3.3.2 Проекта предусматривается внедрение стандарта ISO 20022 на пространстве ЕАЭС, в платежной системе Банка России, в системе передачи финансовых сообщений Банка России, в НПС. То есть, видимо, п. 18 Стратегии 2013 не был реализован в полной мере.

Также не был реализован подп. «и», п. 11 Стратегии 2013, предусматривавший «участие в реализации мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации в части формирования платежной инфраструктуры, а также деятельности по включению российского рубля в число расчетных валют системы «Непрерывного взаимосвязанного расчета» (Continuous Linked Settlement — CLS), осуществляющей глобальные расчеты по валютным сделкам». Как показал опрос предприятий, проведенный РСПП осенью 2020 года с целью определения

приоритетных для бизнеса направлений и сфер осуществления трансграничных и международных транзакций и взаиморасчётов с участием российских компаний, результаты которого были направлены в Банк России письмом № 1872/02 от 7.12.2020 (далее – опрос РСПП по международным расчетам), формирование наднационального фонда ликвидности в валютах стран, не реализующих санкционную политику, а также развитие инструментов денежного рынка в таких валютах, прежде всего рынка валютных деривативов (свопов, фьючерсов, опционов), рассматривается как одно из наиболее приоритетных направлений повышения эффективности международных расчетов с участием российских компаний.

В этой связи, для выработки участниками рынка и корпоративными потребителями платежных услуг собственных стратегических решений необходимо понимание позиции Банка России причин и последствия нереализации направления указанного в подп. «и», п. 11 Стратегии 2013, а также оценки Банком России целесообразности и подходов к реализации аналогичного проекта на пространстве ЕАЭС, БРИКС и т.п.

2) Анализ факторов развития экономики и НПС, определяющих новые направления развития НПС согласно Проекту.

Проект не предусматривает в отличие от Стратегии 2013 (п. 5) описание факторов, которые учитывались Банком России при определении направлений развития НПС. Проект предусматривает описание международных и российских трендов и вызовы платежного рынка (раздел II). Вместе с тем, во-первых, анализ трендов не позволяет оценить факторы их обусловившие, а, во-вторых, как показывает анализ раздела II проекта в нем приведено описание некоторых глобальных трендов, без оценки их применимости к российским реалиям.

3) Лаконичное определение целей, задач, направлений развития НПС и принципов их реализации (по аналогии с подходом, примененным в Стратегии 2013).

Цель, задачи и направления развития НПС определяются в разделе III Проекта. Вместе с тем, цели и задачи в Проекте сформулированы в самом общем виде и они не достаточно четко соотнесены с выделенными направлениями (не показано, на достижение каких целей или решение каких задач направлена реализация каждого направления, выделенного в Проекте).

Согласно Проекту «цель Стратегии развития НПС 2021-2023 - обеспечить предоставление потребителям быстрых, удобных и доступных платежных услуг и защиту их прав». Вместе с тем, не все приведенные показатели качества платежных услуг (скорость, удобство, доступность) являются, с одной стороны необходимыми, с другой стороны достаточными для всех потребителей. Например, для корпоративных потребителей платежных услуг, работающих в B2B сегменте важнее всего безопасность и бесперебойность оказания платежных услуг, в том числе в условиях реализации санкционных рисков. Ни одна из этих качественных характеристик платежных услуг не определена в качестве цели стратегии.

Представляется, что НПС существует и развивается не ради самих платежных услуг, пусть даже качественных, а для выполнения определенных экономических и социальных функций. В этой связи, методологически представляется возможным определить в качестве цели развития НПС (и, соответственно стратегии НПС) ускорение оборачиваемости денежных средств за счет повышения скорости и безопасности расчетов способствующее увеличению ВВП.

Что касается принципов реализации стратегии, то они никак не определены в Проекте, в отличие от Стратегии 2013 (п. 7). Предлагается включить в Проект положения о принципах, которым будет следовать Банк России при осуществлении мероприятий в рамках реализации направлений, выделенных в Проекте.

4) Определение качественных и количественных целевых показателей развития НПС, которые предполагается достигнуть при реализации направлений развития НПС, определенных Проектом.

К сожалению, соответствующие показатели отсутствуют в Проекте. Это не позволит участникам рынка и корпоративным потребителям эффективно определять, а также корректировать свои стратегические планы.

5) Справочно-аналитическая информация, включая статистические показатели НПС в исторической ретроспективе и их анализ, глоссарий терминов.

Причем на практике ощущается существенная нехватка статистической и аналитической информации по показателям развития НПС и их соотношении с финансово-экономическими показателями развития. Поэтому, для обеспечения реализации указанных принципов стратегического планирования представляется целесообразным закрепить в Проекте положения о регулярной публикации в ходе реализации определенных направлений развития НПС статистической и аналитической информации, позволяющей оценить текущую ситуацию с их реализацией, а также потенциал достижения установленных целевых показателей.

Текущая редакция Проекта включает в себя исключительно статистические показатели, причем преимущественно без отражения их динамики. Например, в разделе 1.3. указано абсолютное число поставщиков услуг, что не дает возможности оценить состояние конкурентной среды без оценки динамики их численности, ассортиментного и иных разреза.

В части определения доступности платежных услуг представляется крайне важной статистика и аналитика в региональном и трансграничном разрезах.

6) План мероприятий по реализации Проекта с указанием ориентировочных сроков реализации мероприятий, в рамках осуществления направлений развития НПС, определённых в Проекте.

Представляется целесообразным включение соответствующих положений в Проект по аналогии с действующей Стратегией 2013.

1.3. Представляется целесообразным использование в Проекте терминологии в значении, определенном законодательством Российской Федерации, а при необходимости введения новых терминов, определять их максимально однозначно в Проекте, соотнося их с другими терминами, в том числе используемыми в законодательстве Российской Федерации. Это позволит обеспечить прозрачность, результативность и эффективность стратегического планирования за счет устранения неоднозначного толкования положения Проекта.

В частности, в Проекте приводятся определения понятий банковский платежный агент, национальный платежный инструмент и другие, которые уже введены действующим российским законодательством. Представляется достаточным включение в Проект ссылки на то, что все понятия, использованные в Проекте, приводятся в значениях, указанных в законодательстве Российской Федерации, если иное не определено Проектом.

При этом в Проекте используются термины, не определенные в законодательстве и не конкретизированные в самом Проекте. В частности, это относится к понятиям «поставщик платежных услуг», «платежная сфера», «платежное пространство», «платежный ландшафт», «инновационный платежный ландшафт», «платежный инструмент», «платежный рынок», «платеж», «инфраструктура НПС», «национальная платежная инфраструктура» и др.

Представляется необходимым дать однозначное толкование указанных и иных используемых, но не определенных терминов, соотнеся их со смежными понятиями.

2. Предложения по отдельным вопросам

2.1. В Проекте уделяется недостаточно внимания разграничению особенностей потребностей в платежных услугах для различных видов потребителей. В частности, отсутствует анализ специфики потребностей предприятий как пользователей платежных услуг.

Например, при описании перспектив развития сервиса быстрых платежей в Проекте не определена позиция Банка России относительно целесообразности и перспектив развития B2B сервисов по быстрому переводу денежных средств.

Также в Проекте отсутствует анализ перспектив реализации направлений повышения эффективности осуществления трансграничных и международных транзакций и взаиморасчетов с участием российских компаний, которые были выделены бизнесом в качестве наиболее приоритетных в рамках опроса РСПП по международным расчетам. Для определения приоритетных для российского бизнеса

направлений развития внутрироссийских расчетов при необходимости и запросу Банка России РСПП готов максимально оперативно провести соответствующий опрос предприятий.

2.2. Приветствуя инициативы по регулированию деятельности платежных посредников, которые не являются кредитными организациями и действуют независимо от них («небанковские поставщики платежных услуг» в терминологии Проекта) считаем целесообразным провести дополнительные консультации по определению понятия, корректно их характеризующего (представляется некорректным применение к ним термина «небанковские»), круга этих участников, их соотношению с платежными посредниками, деятельность которых уже урегулирована законодательством Российской Федерации, функционала, подходов к регулированию и надзору за их деятельностью, в том числе путем применения институтов саморегулирования.

2.3. Требуют дополнительных консультаций положения Проекта связанные с вопросами конкуренции в НПС.

В частности, не ясно, о какой конкуренции идет речь в Проекте: ценовой, продуктовой или какой-то еще. В Проекте при формулировании направлений развития вопросы конкуренции и технологического (инновационного) развития включаются в одну группу, при этом не дается конкретных шагов, которые, по мнению Банка России, могут способствовать развитию конкуренции. Сам Банк России в Проекте рассматривается как регулятор конкуренции, при этом не учитывается его роль как поставщика платежных услуг за периметром выполнения им функций «банка банков». В Проекте не определены направления и условия тарифного регулирования платежных услуг, полномочия по которому предоставлены Банку России в 2020 году. Требуют дополнительной оценки с точки зрения влияния на конкурентную среду клиентские сервисы, предоставляемые Банком России напрямую некредитным организациям (например, Сервис быстрых платежей, «цифровой рубль»).

Требуют отдельного рассмотрения в Проекте планы и политика Банка России в отношении НСПК с точки зрения ее влияния на конкурентную среду и на устранение конфликта интересов Банка России в отношениях с НСПК.

Также предлагаем рассмотреть вопрос о внедрении института общественной экспертизы, принимаемых решений в сфере НПС на предмет обеспечения необходимого уровня конкуренции.

2.4. Представляется необходимым более предметно выделить направления развития в части международных и трансграничных платежей с участием российских компаний. В частности, предлагается:

2.4.1. Провести дополнительное обсуждение вопросов реализации наиболее приоритетных направлений повышения эффективности международных и трансграничных расчетов с участием российских предприятий, выделенных по результатам опроса РСПП по международным расчетам, с целью определения конкретных направлений развития трансграничных расчетов в Проекте.

2.4.2. Рассмотреть вопрос о включении в качестве направления развития трансграничных расчетов с участием российских компаний с использованием российского рубля и других валют, государств, не применяющих санкционную политику в отношении России и российских компаний, создание на базе международных кредитно-финансовых институтов (ЕАБР, Межгосбанк и др.) фонда ликвидности и расчетного центра для таких расчетов.

2.4.3. Предусмотреть реализацию мер по поддержке экспорта услуг российских компаний, в том числе поставщиков платежных услуг, в том числе за счет определения порядка применения способов удаленной идентификации для иностранных лиц и лиц без гражданства в целях оказания платежных услуг.

2.5. Предложения по вопросам инновационного развития и цифровизации.

2.5.1. Учитывая, что обсуждение доклада Банка России о цифровом рубле в настоящее время не завершено, не ясен статус, концептуальные и технологические модели выпуска и обращения цифрового рубля, представляется, вопросы регулирования и внедрения платформы цифрового рубля (с.24, 31 Проекта) целесообразно на данном этапе включать в форме обозначения данного направления как требующего анализа и проработки конкретных решений, по результатам чего, возможно, будут предприняты шаги по регулированию соответствующих вопросов.

2.5.2. В части определения принципов регулирования новых технологий в платежной сфере предлагается установить приоритет методов наблюдения и разъяснения, над методами прямого регулирования с последующим внедрением после обсуждения с профессиональным сообществом результатов наблюдения необходимых мер регулирования и(или) саморегулирования.

2.6. Учитывая возросшую роль информационных технологий в сфере оказания платежных услуг, выделение в качестве приоритетных направлений развития НПС технологического развития, включая вопросы внедрения OpenAPI, а также допуска новых некредитных платежных посредников, представляется

целесообразным уделить в Проекте особое и более детальное внимание вопросам безопасности и защиты прав пользователей платежных услуг.

В действующей редакции вопросы безопасности упоминаются, но не конкретизируются. Также вопросы защиты прав потребителей платежных услуг не нашли явного отражения в направлениях развития НПС.

2.7. Предложения в части выделенных в Проекте рисков при реализации Стратегии развития НПС 2021-2023.

2.7.1. Представляется некорректным выделение в качестве рисков реализации направлений развития НПС (тем более на первом месте) вопросов межведомственного взаимодействия (с. 39 Проекта). Учитывая огромный опыт Банка России и координирующую роль Правительства Российской Федерации, необходимость межведомственного взаимодействия в реализации направлений развития НПС является не риском, а прямой задачей органов, участвующих в регулировании соответствующих вопросов.

Для более точного согласования конкретных мероприятий и сроков их реализации (в Плане мероприятий), возможно, было бы целесообразно рассмотреть вопрос о согласовании в рабочем порядке Проекта, включающего План мероприятий с соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

2.7.2. Учитывая итоги опроса РСПП по международным расчетам представляется необходимым дополнительно обсудить включение в Проект анализа рисков применения санкционной политики как со стороны государств, так и отдельных корпораций, в том числе в информационно-технологической сфере. Соответствующие действия могут существенно ограничить и даже сделать невозможным применение иностранных технологий и стандартов, программного обеспечения и аппаратно-технических комплексов в «национальной инфраструктуре НПС», включая платежную систему Банка России и НСПК. В целях обеспечения развития НПС необходимо проведение анализа соответствующих рисков, а также выработка эффективных мер управления ими.

2.7.3. Представляется целесообразным выделение в качестве самостоятельного направления в Проекте анализа практики поддержки российской экономики в сфере оказания платежных услуг в условиях противоэпидемиологических мер и закрепления на законодательном и подзаконном уровнях выработанных подходов регулирования, в том числе тарифного регулирования, платежных услуг в чрезвычайных условиях.

2.8. По аналогии со Стратегией 2013 (п. 14) представляется целесообразным выделение в Проекте в качестве отдельного направления взаимодействия Банка

России с профессиональными и бизнес объединениями по всем вопросам реализации направлений развития НПС.

3. Иные предложения редакционного характера

3.1. Необходимо устранить все несоответствия положений Проекта законодательства Российской Федерации.

Например, на с. 6 Проекта указывается, что «в России же небанковские организации (платежные агенты, банковские платежные агенты, платежные агрегаторы) участвуют в оказании платежных услуг на основании договоров с банками.» (с. 6 Проекта). Вместе с тем, согласно Федеральному закону от 03.06.2009 № 103-ФЗ «О деятельности по приему платежей физических лиц, осуществляемой платежными агентами» платежные агенты действуют на основании договора не с банком, а с поставщиком товаров, работ, услуг.