

## Международные стандарты для платежных систем и основные направления их практического применения в Евросоюзе

**П. А. Тамаров,**

начальник Управления регулирования надзора и наблюдения в национальной платежной системе  
Департамента регулирования расчетов Банка России, кандидат технических наук, доцент,  
e-mail: tpa1@cbr.ru

Статья посвящена анализу рекомендаций ряда международных финансовых институтов для платежных систем, платежных инфраструктур, а также центральных банков. Фактически ставшие международными стандартами, данные рекомендации применяются в большинстве стран, в том числе в странах Евросоюза. В статье рассматривается подход Европейского центрального банка к применению международных стандартов, а также новые стандарты, разработанные Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов.

The article is devoted to the analysis of recommendations of a number of international financial institutions for payment systems, payment infrastructures and central banks. Became in fact international standards, these recommendations are used in most countries, including the countries of the European Union. The article considers the approach of the European Central Bank to the application of international standards, as well as new standards developed by the Committee on payment and settlement systems of the Bank for international settlements.

*Ключевые слова:* платежная система; ключевые принципы для системно значимых платежных систем; наблюдение за платежными и расчетными системами; методика оценки платежных систем.

*Key words:* payment system; core principles for systemically important payment systems; payment and settlement system oversight; assessment methodology for the payment systems.

Задачи надзора и наблюдения в сфере платежных и расчетных систем занимают в последние годы все более важное место в деятельности центральных банков. Существенную роль при этом играют международные стандарты, позволяющие унифицированным образом характеризовать и оценивать платежные системы, а также обеспечивать сопоставимость оценок. Одновременно стандарты обладают свойством универсальности, что позволяет учитывать национальные особенности, как, например, в странах Евросоюза, где Европейским центральным банком выпущен ряд документов, в основе которых лежат международные стандарты, разработанные Комитетом по платежным и расчетным системам (КПРС) Банка международных расчетов.

**Ключевые принципы КПРС.** В международной практике в качестве стандартов, определяющих направления развития различных инфраструктур финансовых рынков (ИФР), в том числе платежных систем, используются принципы и рекомендации, издаваемые КПРС. Отправной точкой формирования и дальнейшего развития таких стандартов можно считать подготовленный в 1990 г. группой экспертов под руководством Александра Ламфалусси отчет (доклад Ламфалусси), содержащий принципы для двусторонних и многосторонних трансграничных и мультивалютных неттинговых схем, а также структуру совместного наблюдения центральных банков стран Группы 10 за такими системами<sup>1</sup>.

В дальнейшем стандарты были детализированы и расширены в «Ключевых принципах для системно значимых платежных систем»<sup>1</sup> [1] (Ключевые принципы), а также других документах КПРС [2, 3]. Перечень данных стандартов представлен также в [4] в сопоставлении с новыми стандартами.

В соответствии с Ключевыми принципами платежная система может быть признана системно значимой, если выполняется по крайней мере одно из следующих условий:

- это единственная или основная платежная система страны по совокупной стоимости проводимых платежей;
- обрабатывает в основном платежи с высокой индивидуальной стоимостью;
- используется для расчетов по сделкам на финансовом рынке или для расчетов других платежных систем.

Отличительной чертой системно значимой платежной системы является способность вызывать системные нарушения или распространять финансовые потрясения внутри финансовой системы на национальном или даже международном уровне. Эта способность оценивается в первую очередь по размерам обрабатываемых системой платежей (в совокупности или индивидуально) относительно ресурсов участников и ресурсов финансовой системы в целом.

Еще одним фактором системной значимости платежной системы является природа обрабатываемых платежей. Система, используемая для расчетов между другими платежными системами (например, если она обрабатывает

<sup>1</sup> Report of the Committee on Interbank Netting Schemes of the Central Banks the Group of Ten Countries (Lamfalussy Report). BIS. Basel. November 1990. <http://www.bis.org/publ/cps04.pdf>

<sup>1</sup> Core Principles for Systemically Important Payment Systems. BIS. January 2001. <http://www.bis.org/publ/cps43.pdf>

платежи в рамках многосторонней системы нетто-расчетов), или система расчетов по операциям на финансовом рынке (например, по операциям на денежном, или валютном, или фондовом рынках) обычно считается системно значимой платежной системой.

В соответствии с рекомендациями КИРС системно значимые платежные системы должны соблюдать все Ключевые принципы, причем по двум из них, касающимся используемых в системе процедур и видов расчета, платежные системы должны стремиться к превышению определенных Ключевыми принципами минимальных требований.

Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк (ВБ) в рамках Программы оценки финансового сектора в 2001 г. разработали «Руководство для оценки выполнения Ключевых принципов для системно значимых платежных систем, структура и объем оценочного отчета» (Руководство) [5]. Документ предназначался для использования лицами (экспертами), проводящими оценку платежных систем в составе миссий МВФ и ВБ.

Указанное Руководство применялось к системно значимым платежным системам, прежде всего тем, где операторами являются центральные банки. Оно также включало методику анализа и оценки деятельности центрального банка в качестве уполномоченного государственного органа по отношению к системам, находящимся в собственности и управляемых негосударственными организациями.

Согласно Руководству при осуществлении оценки

устанавливается степень выполнения Ключевых принципов и определяется природа и масштаб возможных проблем в отношении «узких мест» платежной системы. Оценка призвана выделять соответствующие сильные стороны и давать возможность рекомендовать меры и приоритеты для требуемых улучшений, чтобы добиться более полного соответствия Ключевым принципам.

Проведение оценки осуществляется специалистами-экспертами, имеющими большой опыт в области функционирования платежных систем. В процессе оценки формируется интегральная характеристика многочисленных показателей и свойств платежных систем, что может быть выполнено только квалифицированными оценивающими лицами с практическим опытом. При этом важное значение имеют сотрудничество и взаимодействие в ходе оценки с оператором платежной системы указанных лиц, представляющих уполномоченные органы, в основном центральный банк в связи с его ролью и ответственностью как органа наблюдения<sup>1</sup> за платежными системами и как оператора своей собственной платежной системы. Для выполнения оценки считается необходимым иметь доступ оценивающих специалистов-экспертов к необходимой информации и возможность осуществлять контакты с уполномоченными лицами оцениваемой платежной системы.

Руководством предусмотрены оценочные критерии (табл. 1) по каждому ключевому принципу и пятибалльная шкала оценки.

Таблица 1

| Оценка                   | Оценочный критерий  |
|--------------------------|---|
| «Выполняется»            | Выполняются все оценочные критерии и платежная система функционирует без каких-либо значительных недостатков.   |
| «В основном выполняется» | Обнаружены только небольшие недостатки, которые не дают оснований для беспокойства, и если корректирующие мероприятия для достижения полного выполнения ключевых принципов запланированы и реально выполнимы в предписанный период времени. |
| «Частично выполняется»   | Выявленные недостатки достаточны, чтобы сомневаться в возможности достигнуть выполнения соответствующих оценочных критериев в предписанные временные периоды.   |
| «Не выполняется»         | Обнаружены серьезные недостатки применения оценочных критериев.   |
| «Не применяется»         | Оценочные критерии неприменимы в данных структурных, юридических или институциональных условиях.  |

Таблица 2

| Обязанности центральных банков по применению Ключевых принципов  |
|--|
| А. Центральный банк должен четко определить свои цели в области платежной системы и обозначить свою роль и политику в отношении системно значимых платежных систем.  |
| Б. Центральный банк должен обеспечивать соблюдение Ключевых принципов системами, оператором которых он является.   |
| В. Центральный банк должен осуществлять наблюдение за соблюдением Ключевых принципов системами, оператором которых он не является, и иметь возможность осуществлять это наблюдение.  |
| Г. Центральный банк должен сотрудничать с другими центральными банками и с любыми другими национальными или иностранными государственными органами в применении Ключевых принципов для обеспечения безопасности и эффективности платежной системы. |

Оценочные критерии применяются по отношению к ключевым вопросам, детализирующим каждый принцип с целью достижения определенного уровня формализации и сопоставимости выводов для разных платежных систем, что особенно важно для миссий МВФ и ВБ в разных странах. Если совокупность ключевых вопросов не является достаточной для определения степени выполнения определенных стандартов, могут приниматься во внимание дополнительные элементы, в том числе учитывающие специфику условий в отдельных странах.

Помимо 10 принципов, рекомендованных к применению в системно значимых платежных системах,

Ключевые принципы включают четыре обязанности центрального банка (табл. 2) по их применению.

Руководством предусмотрено проведение оценки деятельности центрального банка по выполнению им обязанностей по применению Ключевых принципов. Данная оценка проводится независимыми оценщиками, представляющими международные финансовые институты, в частности миссией МВФ и ВБ, и заключается в оценке

<sup>1</sup> Здесь и далее термин «наблюдение» рассматривается в значении термина *oversight*, определенного в документе КИРС [6] Central bank oversight of payment and settlement systems. BIS. Basel. May 2005. <http://www.bis.org/publ/cpss68.pdf>

степени выполнения центральным банком каждой из своих четырех обязанностей.

Оценка степени выполнения обязанностей центрального банка осуществляется аналогично оценке системно значимых платежных систем. Документальной формой результатов проведенной оценки является оценочный отчет, который должен давать обзор национальной платежной системы страны в целом, определение основных областей, которые могут вызывать беспокойство с точки зрения негативного влияния на стабильность финансового сектора и быть основным источником неэффективности и рисков в платежной системе. Отчет должен кратко описать инструменты, включая методологию и другие применяющиеся стандарты, использованные при проведении оценки, отметить изменения, внесенные в общую методологию Руководства, а также использование собственных методологий оценок (при их наличии) и их объем.

Характеристика роли и ответственности центрального банка по применению Ключевых принципов является важной задачей в формировании понимания проектировщиками, операторами платежных систем частного сектора, участниками и пользователями всех систем, а также всеми другими заинтересованными сторонами роли централь-

ного банка, его ответственности и целей, относящихся к платежным системам. Они также должны понимать, как центральный банк намерен достигать этих целей.

**Стандарты Европейского центрального банка для платежных систем и политика наблюдения.** На практике граница между платежными системами, которые являются и не являются системно значимыми, не всегда может быть проведена абсолютно четко. Кроме того, важным является вопрос о том, необходимо ли оценивать розничные платежные системы (РПС) таким же образом, поскольку эти системы в некоторых странах балансируют на грани системной значимости. Это особенно вероятно, если розничная система широко используется и пользователи не имеют альтернативных способов перевода денежных средств.

Европейский центральный банк (ЕЦБ) и Европейская система центральных банков (Евросистема) определили «Стандарты наблюдения за европейскими розничными платежными системами»<sup>1</sup> [7]. Системная значимость РПС определена согласно данным стандартам с учетом доли ее участия в операциях на соответствующем рынке розничных платежей, финансовых рисков, а также вероятности риска «эффекта домино», что согласуется с Ключевыми принципами КППС.

Таблица 3

| Критерий значимости  | Характеристика критерия   |
|--|---|
| Доля участия в рыночных операциях (проникновение на рынок) | Если в стране отсутствует альтернативная платежная система или соглашение, которое позволяет осуществлять розничные платежи, или если система занимает значительную долю рынка, то данная ситуация заслуживает пристального внимания. Значительная доля соответствующего рынка подразумевает охват <i>более 75% его платежей</i> , осуществляемых через межбанковские розничные платежные системы и иные платежные соглашения.  |
| Совокупные финансовые риски                                | Чрезвычайно высокие суммы платежей также служат показателем системной значимости. Следовательно, особое внимание должно быть уделено розничным платежным системам, обрабатывающим <i>более 10%</i> совокупных объемов соответствующей системы валовых расчетов в реальном времени (ВРПВ) или обрабатывающим платежи, средний ежедневный объем которых <i>превышает 10 млрд евро</i> .   |
| Риск «эффекта домино»                                      | Риску «эффекта домино» наиболее подвержены системы нетто-расчетов, однако и в системе валовых расчетов неспособность одного из участников выполнять свои обязательства может послужить причиной сокращения ликвидности в системе. Элементами, которые могут способствовать возникновению «эффекта домино», являются степень концентрации, или эффект неттинга в системе, или же размер дебетовой нетто-позиции участников. Степень концентрации – доля, которая приходится на пять крупнейших участников, равная <i>80%</i> , приводит к значительным проблемам для остальных участников системы. Неттинг-коэффициент системы – составляет <i>10%</i> или менее, а также если дебетовая нетто-позиция участников достигает по меньшей мере <i>1 млрд евро</i> , такой системе должно быть уделено пристальное внимание. |

Если РПС занимает значительную долю рынка, обладает высокими совокупными финансовыми рисками и риском «эффекта домино», то это свидетельствует о ее системной значимости.

Вместе с тем в Евросоюзе ряд Ключевых принципов признаются столь важными, что их соблюдение считается обязательным не только для системно значимых розничных платежных систем (systemically important), но и для тех, которые имеют существенную (**prominent**) значимость. В связи с этим Евросистема определила в рамках стандартов для РПС условия, которым должны соответствовать платежные системы, играющие важную (существенную) роль в обработке и проведении розничных платежей, если сбой в них может иметь серьезные экономические последствия и может подорвать доверие населения к платежным системам и национальной валюте в целом.

Степень финансовых рисков различна для РПС системной и существенной значимости. Поэтому те из Ключевых принципов, которые касаются финансовых рисков (Принципы III–VI), не должны носить обязатель-

ный характер для РПС существенной значимости. При их идентификации внимание фокусируется не на финансовых рисках, присущих системе, а скорее будет учитываться степень концентрации рынка розничных платежей и в особенности доля соответствующей системы на рынке. Доля, превышающая 25% платежей, обрабатываемых через межбанковские розничные платежные системы, а также на основе иных платежных соглашений, является показателем того, что система имеет существенную значимость.

Розничные платежные системы Евросоюза, как правило, предоставляют клиринговые и расчетные услуги и в большинстве случаев принимают форму автоматизированной клиринговой палаты (АКП). В подобных системах платежные поручения, которыми обмениваются финансовые учреждения, АКП электронным способом сортирует и производит клиринг, а расчеты по ним осуществляет расчетный агент. В некоторых странах подобные инфраструктурные соглашения необязательно прини-

<sup>1</sup> Oversight standards for euro retail payment systems. ECB. June 2003. [www.ecb.int/pub/pdf/other/retailpsoversightstandardsen.pdf](http://www.ecb.int/pub/pdf/other/retailpsoversightstandardsen.pdf)

мают форму АКП, а могут представлять собой многосторонние межбанковские соглашения. Эти официальные и стандартизированные соглашения могут быть основаны на частных договорах и содержать свод общих правил.

В 2009 г. ЕЦБ опубликовал «Основы политики наблюдения Евросистемы»<sup>1</sup> (Основы политики), которые заменили изданный ранее документ ЕЦБ «Роль Евросистемы в области наблюдения за платежными системами»<sup>2</sup>. Основы политики подготовлены в связи с принятием КППС документа «Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами» [6] и рассматривают термин «наблюдение» (*oversight*) в соответствующем широком смысле, относя его не только собственно к платежным и расчетным системам, но и к иным инфраструктурам финансового рынка<sup>3</sup> (как, например, центральные контрагенты или центральные депозитарии), платежным инструментам, банкам-корреспондентам («квазисистемам»), ключевым провайдером услуг платежной инфраструктуры, а также небанковским организациям, предоставляющим платежные услуги.

В документе дается общее представление о наборе механизмов, применяемых Евросистемой в целях наблюдения, и подчеркивается, что платежные инструменты являются важным элементом платежных систем. Риски, связанные с предоставлением и использованием платежных инструментов, в основном не рассматриваются как системные, но безопасность и эффективность платежных инструментов имеют большое значение, поскольку влияют на доверие к денежному обращению и, как следствие, на эффективность экономики.

В период подготовки Основ политики и ранее ЕЦБ принял ряд документов, применяемых для ее реализации. Среди них необходимо в первую очередь отметить те, которые относятся к платежным системам:

- решение Совета управляющих ЕЦБ в январе 2001 г. о принятии Ключевых принципов. Этим решением ЕЦБ официально признал необходимость следовать данным принципам в отношении европейских системно значимых платежных систем, а также обязанностям для центральных банков;
- Глоссарий терминов, связанных с платежными, клиринговыми и расчетными системами<sup>4</sup>;
- Глоссарий терминов для оценки соответствия Ключевым принципам европейских платежных систем, имеющих системную и существенную значимость<sup>5</sup>;
- Стандарты наблюдения за европейскими розничными платежными системами [7].

Указанные документы были разработаны в целях внедрения в Евросоюзе Ключевых принципов и создания соответствующей правовой основы. Решение Совета Управляющих ЕЦБ фактически придало Ключевым принципам правовой статус в Евросоюзе без какой-либо адаптации, в том числе лингвистической, поскольку англий-

ский язык, на котором они написаны и приняты КППС, является официальным языком Евросоюза.

Тем не менее ЕЦБ издал вышеупомянутые Глоссарии и Стандарты ввиду необходимости их применения в условиях Евросоюза, а также определенных особенностей оценочных категорий для платежных систем, имеющих различный характер значимости.

Формирование Основ политики происходило также в период, когда участники рынка и органы государственной власти во многих странах стали все более пересматривать свою политику в отношении непрерывности деятельности (*business continuity*) и адекватного ей планирования с учетом слабых мест в системе защиты, выявленных в результате террористических актов (особенно 11 сентября 2001 г. в Соединенных Штатах Америки), природных катастроф и серьезных сбоев в подаче электроэнергии.

В Евросоюзе консультации и дискуссии проводились главным образом на национальном уровне и не учитывали, что финансовая система зоны евро функционирует в виде сети взаимосвязанных рынков, рыночных инфраструктур и участников. Возникла потребность в координации на уровне зоны евро политики и планов обеспечения непрерывности деятельности в целях большей устойчивости финансовой системы зоны евро в целом. В связи с этим ЕЦБ были приняты:

- Рекомендации по наблюдению за непрерывностью деятельности системно значимых платежных систем<sup>1</sup> [8];
- Руководство для оценки в отношении Рекомендаций по наблюдению за непрерывностью деятельности системно значимых платежных систем<sup>2</sup>.

Данные документы были подготовлены в развитие ключевого принципа VII «Безопасность и операционная надежность». Ключевой принцип VII гласит, что система должна обеспечивать высокую степень безопасности (*security*), операционной надежности (*operational reliability*), а также непрерывности деятельности (*business continuity*), рассматриваемой прежде всего как наличие механизмов работы в нештатной ситуации для своевременного завершения дневной обработки. Вместе с тем принцип раскрывает весьма общим образом, что, по мнению ЕЦБ, недостаточно для практической реализации и оценки. Разработанный ЕЦБ документ в дополнение к стандартам КППС разработал 4 детализирующих рекомендации.

Таблица 4

| Рекомендации по наблюдению за непрерывностью деятельности системно значимых платежных систем   |
|--|
| Четко определенная стратегия непрерывности деятельности.   |
| Надлежащие планы обеспечения непрерывности деятельности, предусматривающие набор возможных сценариев и задач по восстановлению (систем) и возобновлению (работы)                             |
| Установление четко определенных процедур эффективного кризисного управления и управления средствами обмена информацией.  |
| Регулярный обзор и тестирование (общепромышленное или локальное) для повышения эффективности каждого аспекта, содержащегося в соответствующих планах обеспечения непрерывности деятельности. |

<sup>1</sup> Business continuity oversight expectations for systemically important payment systems (SIPS). ECB. 9 June 2006. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/businesscontinuitysips2006en.pdf>

<sup>2</sup> Guide for the assessment against the business continuity oversight expectations for SIPS. ECB. November 2007. [http://www.ecb.int/paym/cons/shared/files/pscc\\_guide\\_070514.pdf](http://www.ecb.int/paym/cons/shared/files/pscc_guide_070514.pdf)

<sup>1</sup> Eurosystem oversight police framework. ECB. February 2009.

<sup>2</sup> Role of the Eurosystem in the field of payment system oversight. ECB. June 2000. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/paysysoveren.pdf>

<sup>3</sup> В данной статье не рассматриваются вопросы наблюдения в отношении инфраструктур финансового рынка, отличных от платежных систем.

<sup>4</sup> Glossary of terms related to payment, clearing and settlement systems. ECB. December 2009. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/glossaryrelatedtopaymentclearingandsettlementsystems.pdf>

<sup>5</sup> Terms of reference for the oversight assessment of euro systemically and prominently important payment systems against the core principles. ECB. June 2000. [http://www.ecb.int/paym/cons/shared/files/pscc\\_terms\\_070514.pdf](http://www.ecb.int/paym/cons/shared/files/pscc_terms_070514.pdf)



ЕЦБ также подготовил документ по методологии оценки соответствия Рекомендациям по наблюдению за непрерывностью деятельности, создавший единые стандарты для анализа и оценки этой деятельности.

Также представляется важным, что в рамках Основ политики определено распределение полномочий между ЕЦБ и национальными центральными банками (НЦБ), входящими в Евросистему, в основу которого положен перечень систем, включенных в сферу наблюдения ЕЦБ (TARGET2, EURO1, STEP1, STEP2, а также CLS – в рамках совместного наблюдения). В отношении других платежных систем и объектов наблюдения НЦБ могут сформировать политику наблюдения национального масштаба, руководствуясь Основами политики и определенными ЕЦБ стандартами. В совокупности указанные документы позволяют НЦБ, финансовым организациям и инфраструктурам рынка, сотрудничая между собой, разработать и внедрить методики, применимые ко всем системно значимым платежным системам, определить требуемый уровень устойчивости, а также установить «надлежащую практику» обеспечения этого уровня.

**Другие стандарты Европейского центрального банка и Евросистемы.** В июле 2011 г. ЕЦБ выпустил обновленный вариант<sup>1</sup> Основ политики, в котором дополнительно представлено несколько документов, относящихся к стандартам в области платежных инструментов.

Создание Единого пространства платежей в евро (SEPA) существенно изменило ситуацию с различными платежами, увеличило значимость согласованного подхода к наблюдению за платежными инструментами. Вследствие этого Евросистема разработала обобщенный подход и минимальный набор общих стандартов наблюдения за платежными инструментами, которые описаны в документе «Унифицированный подход и стандарты наблюдения за платежными инструментами»<sup>2</sup>. Цель этих стандартов – создать универсальную основу для наблюдения за всеми платежными инструментами, учитывающую особенности отдельных инструментов. Данные стандарты образовали фундамент для наблюдения как за платежными инструментами в SEPA, так и для НЦБ Евросистемы, которые могут при необходимости применять общие стандарты при осуществлении наблюдения за другими национальными (не используемыми в SEPA) платежными инструментами. Чтобы учесть специфику каждого платежного инструмента, к которому применяются общие стандарты наблюдения, содержание каждого шага, предусмотренного унифицированным подходом Евросистемы к

наблюдению за платежными инструментами, необходимо по-разному адаптировать для учета особенностей анализируемого платежного инструмента.

В рамках унифицированного подхода отмечается, что методика наблюдения базируется на использовании принципа декомпозиции и риск-ориентированного подхода, учитывающего, в частности, условия функционирования рынка розничных платежных услуг и управление соответствующими рисками, которым подвержены системы, использующие те или иные платежные инструменты, на протяжении всего платежного цикла, включая клиринг и расчет.

Основная задача, решаемая при наблюдении за платежными инструментами, – обеспечение надежности и эффективности платежей с помощью этих инструментов. Системы или схемы, в которых применяются соответствующие инструменты, могут быть подвержены различным рискам, как любая платежная система. Они должны противостоять негативному воздействию всех факторов рисков, которые могут оказать всеобъемлющее влияние на доверие пользователей к данному инструменту. Следует четко разграничить проблемы системного характера (например, нарушение общепринятых правил или стандартов безопасности, которое подвергнет риску всех или большинство участников) и проблемы отдельных участников (например, неплатежеспособность одного из них, которая преодолевается в рамках банковского надзора), или проблемы, остроту которых надлежит смягчить отдельному участнику. Кроме того, особенно важно создать эффективные механизмы управления, а также стремиться предотвратить любой ущерб, угрожающий репутации используемого инструмента.

Унифицированный подход к наблюдению за платежными инструментами основан на модели стандартов наблюдения за европейскими розничными платежными системами, ее адаптации к специфике платежных инструментов, учитывающей в большей степени требования по безопасности и операционной деятельности. Этот подход реализован ЕЦБ в трех документах со стандартами [5], относящимися к:

- платежным схемам, функционирующим с использованием платежных карт<sup>3</sup> (ПСК);
- к системам кредитового перевода<sup>4</sup> (СКП);
- к системам прямого дебета<sup>5</sup> (СПД).

В этих документах единообразно, но с учетом специфики каждого платежного инструмента изложены 5 стандартов (табл. 5).

Таблица 5

| Стандарты ЕЦБ для платежных инструментов  |
|---|
| 1. ПСК (СКП, СПД) должна располагать надежной правовой базой во всех соответствующих юрисдикциях.                               |
| 2. ПСК (СКП, СПД) должна предоставлять участникам полную информацию о своей деятельности, включая сведения о финансовых рисках. |
| 3. ПСК (СКП, СПД) должна обладать достаточным уровнем безопасности, операционной надежности и непрерывности деятельности.       |
| 4. ПСК (СКП, СПД) должна использовать эффективные, контролируемые и прозрачные механизмы системы управления.                    |
| 5. ПСК (СКП, СПД) должна управлять финансовыми рисками, возникающими в процессе клиринга и расчета.                             |

<sup>1</sup> Eurosystem oversight police framework. ECB. July 2011. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eurosystemoversightpolicyframework2011en.pdf>

<sup>2</sup> Harmonised oversight approach and standards for payment instruments. ECB. February 2009. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/harmonisedoversightpaymentinstruments2009en.pdf>

<sup>3</sup> Oversight framework for card payment schemes – Standards. ECB. January 2008. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/oversightfw-cardpayments200801en.pdf>

<sup>4</sup> Oversight framework for credit transfer schemes. ECB. October 2010. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/oversightframework-credittransferschemes2010en.pdf>

<sup>5</sup> Oversight frameworks for direct debit schemes. ECB. October 2010. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/oversightframeworkdirect-debitschemes2010en.pdf>

Как и для стандартов для платежных систем, каждый из названных документов ЕЦБ помимо собственно формулировки стандарта содержит набор ключевых вопросов и пояснений, необходимых для практического применения каждого стандарта. Вместе с тем в них отсутствуют сведения о порядке оценки соответствия и шкала оценки. Отсутствуют такие сведения и в иных документах ЕЦБ, представленных на его веб-сайте. Можно предположить, что в отличие от методологии оценки значимых платежных систем в ЕЦБ не сформирована однозначно необходимость и/или возможность унификации методики оценки для платежных инструментов с использованием соответствующей шкалы.

Следует отметить, что Основы политики включают в сферу наблюдения Евросистемы банки-корреспонденты, провайдеров услуг платежной инфраструктуры, небанковские организации, предоставляющие платежные услуги, что свидетельствует о их важной роли в платежных системах. Тем не менее документами ЕЦБ это направление наблюдения не раскрывается. Такая позиция ЕЦБ и Евросистемы обусловлена тем, что согласно национальным законодательствам и правовым актам Евросоюза не только и не столько центральные банки несут ответственность за деятельность различных организаций в сфере платежных систем и перевода денежных средств.

Так, банки-корреспонденты являются объектами банковского надзора. Евросистема, действуя совместно с органами банковского надзора<sup>1</sup>, оценивает специфические особенности рисков банковской деятельности, связанной с участием в платежных системах, и вместе с тем стремится избежать двойного регулирования.

Небанковские организации могут быть задействованы на различных этапах платежного процесса. В зависимости от специфики предоставляемых ими услуг они могут по-разному регулироваться. Так, деятельность «платежных институтов» регулируется Директивой Евросоюза о платежных услугах [9]. В некоторых странах Евросоюза небанковские организации, предоставляющие эти услуги, относятся к сфере наблюдения национальных банков. Но на уровне ЕЦБ задача наблюдения за ними рассматривается только в рамках наблюдения за платежными системами и платежными инструментами.

Аналогичный подход используется Евросистемой и в отношении сторонних провайдеров инфраструктурных услуг, например, IT-компаний, надзор за которыми осуществляется государственными органами, регулируемыми основной профиль их деятельности и не являющимися центральными банками. При этом в основе такого подхода лежит принцип полной ответственности оператора платежной системы за деятельность системы, включая соответствие провайдера услуг требованиям политики наблюдения.

В связи с этим особо следует отметить наблюдение за SWIFT как глобальным провайдером услуг передачи финансовых сообщений. Совместное наблюдение за

SWIFT осуществлялось до недавнего времени национальными банками стран Группы 10. В 2012 г. состав стран, осуществляющих наблюдение за SWIFT, расширен. В числе ряда других центральных банков в их состав вошел и Банк России. При этом главную ответственность несет Национальный банк Бельгии, так как SWIFT регулируется бельгийским правом и имеет штаб-квартиру в Бельгии.

С начала 90-х годов SWIFT является основным поставщиком телекоммуникационных услуг для мировых платежных инфраструктур и расчетных инфраструктур по ценным бумагам. Центральные банки уже давно осознали значение платежных и расчетных инфраструктур как для эффективного проведения денежно-кредитной политики, так и для эффективного и стабильного развития финансовой системы в целом. Поэтому центральные банки внимательно отслеживают работу SWIFT, играющего ключевую роль в функционировании этих инфраструктур.

С 1998 г. это сотрудничество центральных банков приобрело более официальный характер, связанный с введением наблюдения за SWIFT со стороны центральных банков. Это наблюдение определяется как элемент публичной политики, направленный на повышение безопасности и эффективности платежных систем и систем расчета по ценным бумагам, особенно на ограничение системных рисков. С 1998 г. порядок наблюдения за SWIFT постепенно совершенствовался. Центральные банки стали уделять еще больше внимания устойчивости и надежности финансовой инфраструктуры, наблюдение за SWIFT активизировалось.

Цели наблюдения за SWIFT сформулированы в протоколе, подписанном Национальным банком Бельгии и SWIFT. Национальный банк Бельгии подписал также двусторонние меморандумы о взаимопонимании с каждым из центральных банков, участвующих в наблюдении за SWIFT.

SWIFT является не платежной системой, а поставщиком услуг передачи финансовых сообщений, поэтому многие из Ключевых принципов не применимы к SWIFT или применимы лишь частично, как, например, принципы, касающиеся правовой базы, адекватных критериев доступа или управленческих механизмов. Весьма важным аспектом в применении к такой организации, как SWIFT, является принцип, относящийся к безопасности и операционной надежности. Операционный риск должен находиться в центре внимания центральных банков, поскольку через него SWIFT может представлять системный риск для мировых финансов.

Центральные банки Группы 10 совместно со SWIFT приняли решение разработать ряд принципов, которые отличались бы от Ключевых принципов, были бы применимы к SWIFT и более детально отражали бы различные аспекты операционного риска.

Принципы для SWIFT, опубликованные Национальным банком Бельгии<sup>1</sup>, являются высокоуровневыми (рамочными) требованиями (High Level Expectations, HLE), оставляющими SWIFT достаточную свободу в выборе способов достижения целей, адекватных данным принципам.

В настоящее время сформулированы пять требований (табл. 6), каждое из которых в той или иной степени связано с рисками. Два требования относятся к управлению рисками (HLE 1. Выявление и управление рисками; HLE 5. Связь с пользователями), три требования связаны с детализацией видов рисков и их управлением (HLE 2.

<sup>1</sup> В странах Евросоюза существуют различные модели ведения надзора за финансовым и банковским сектором. Одна из них предполагает сосредоточение надзорных полномочий в центральном банке, другая – существование специального единого государственного надзорного органа такого, например, как Управление по надзору за сектором финансовых услуг, третья представляет собой сочетание элементов первой и второй моделей. В настоящее время на уровне глав Министерств финансов стран Евросоюза согласовано создание в 2014 г. европейской системы банковского надзора (см., например, <http://www.dw.de/главы-министра-финансов-евросоюза-согласовали-создание-о-банковском-надзоре/a-16450333>).

<sup>1</sup> High Level Expectations for the oversight of SWIFT. NBB. 2007. [http://www.nbb.be/doc/ts/enterprise/activities/oversight/FSR\\_2007EN\\_oversight%20of%20SWIFT\\_article%20HLEs.pdf](http://www.nbb.be/doc/ts/enterprise/activities/oversight/FSR_2007EN_oversight%20of%20SWIFT_article%20HLEs.pdf)

Информационная безопасность; HLE 3. Надежность и устойчивость; HLE 4. Технологическое планирование).

Как и в документах КППС и ЕЦБ, Принципы для SWIFT содержат ключевые вопросы, но они не раскрывают методику оценки и не содержат шкалу оценки.

Таким образом, Основы политики и стандарты наблюдения Евросистемы выстроены на базе Ключевых принципов и методологии наблюдения КППС. Документами ЕЦБ определена сфера наблюдения, и для каждого объекта этой сферы определена роль ЕЦБ и НЦБ, а также единые стандарты наблюдения, при этом:

– следование ЕЦБ Ключевым принципам, разработанным КППС, принято Советом Управляющих ЕЦБ, а для практического внедрения издан ряд дополнительных документов, уточняющих терминологические и содержательные аспекты применительно к европейским системно значимым платежным системам;

– особо выделены и уточнены стандарты функционирования системно значимых платежных систем, связанные с обеспечением непрерывности деятельности;

– помимо платежных систем, имеющих системную значимость, ЕЦБ определил системы, имеющие существенную значимость, и по отношению к ним ЕЦБ установлена лишь часть применимых Ключевых принципов и соответственно методология оценки;

– для платежных инструментов ЕЦБ, опираясь на Ключевые принципы, сформировал рекомендации по другим сферам наблюдения, таким, как платежные инструменты; однако задача определения степени соответствия рекомендациям (оценки) и шкала оценки публичными документами ЕЦБ не оформлены.

В табл. 7 сведена информация о Ключевых принципах, их применении и адаптации с основным объектам наблюдения в Евросистеме.

Таблица 6

| Рекомендации по наблюдению за SWIFT  |
|--|
| HLE 1. Обязанность идентифицировать и управлять операционными и финансовыми рисками, сопровождающими основные услуги SWIFT, и обеспечивать эффективность управления рисками.   |
| HLE 2. Применение адекватной политики и методов в области информационной безопасности; выделение достаточных ресурсов для обеспечения конфиденциальности и целостности информации и доступности ключевых услуг.  |
| HLE 3. Применение, с учетом роли SWIFT в мировой финансовой системе, адекватной политики и методов в области надежности и устойчивости; выделение достаточных ресурсов для обеспечения доступности, надежности и устойчивости ключевых услуг, обеспечение непрерывности бизнес-процесса, наличие плана выхода из аварийного состояния с целью быстрого восстановления ключевых услуг в чрезвычайных ситуациях. |
| HLE 4. Наличие надежных методов планирования жизненного цикла используемых технологий и выбора технологических стандартов.   |
| HLE 5. Прозрачность для пользователей; предоставление информации, дающей возможность пользователям судить об их роли и ответственности в процессе управления рисками, связанными с их использованием SWIFT.  |

Таблица 7

| Ключевые принципы для системно значимых платежных систем, применимые к системно значимым розничным платежным системам Евросоюза   | Для платежных систем, имеющих существенную значимость | Для платежных инструментов | Для SWIFT |
|---|---|----------------------------|-----------|
| I. Система должна иметь хорошо обоснованную правовую базу во всех применяемых юрисдикциях.  | •   | •                          |           |
| II. Правила и процедуры системы должны давать участникам четкое понимание воздействия системы на каждый из финансовых рисков, которым они подвергаются из-за участия в ней.   | •   | ••                         | •         |
| III. Система должна иметь четко определенные процедуры управления кредитными рисками и рисками ликвидности, которые устанавливают ответственность оператора и участников системы и обеспечивают надлежащие стимулы для управления рисками и их ограничения. |   |                            |           |
| IV. Система должна обеспечивать быстрый окончательный расчет в дату валютирования, желательно в течение дня, в крайнем случае – к концу дня.  |   |                            |           |
| V. Система с многосторонним неттингом должна как минимум обеспечивать своевременное завершение дневных расчетов в случае неплатежеспособности участника с наибольшим индивидуальным расчетным обязательством.   |   |                            |           |
| VI. Используемые для расчетов активы предпочтительно должны быть требованиями к центральному банку; если используются другие активы, они должны нести небольшой или нулевой кредитный риск и небольшой или нулевой риск ликвидности.                        |   |                            |           |
| VII. Система должна обеспечивать высокий уровень безопасности и операционной надежности и иметь резервные механизмы своевременного завершения обработки платежей в течение операционного дня.   | •   | •                          | •••       |
| VIII. Детализация принципа – обеспечение непрерывности деятельности.  |   |                            |           |
| VIII. Система должна предоставлять удобные для пользователей и эффективные для экономики способы совершения платежей.   | •   |                            | •         |
| IX. Система должна иметь объективные и публично объявленные критерии участия, обеспечивающие справедливый и открытый доступ.  | •   |                            |           |
| X. Механизмы управления системой должны быть эффективными, подотчетными и прозрачными.  | •   | •                          |           |

В последние годы в Евросистеме продолжают развиваться направления наблюдения, связанные с розничными системами и платежными инструментами, в частности такие, как<sup>1</sup>:

- взаимодействие между розничными платежными системами;
- безопасность интернет-платежей;
- схемы виртуальных денег.

Как и в стандартах наблюдения для систем розничных платежных инструментов, в структуре двух первых материалов предусмотрены рекомендации ЕЦБ, а также ключевые вопросы для установления соответствия. Вместе с тем они также не содержат методики оценки и оценочной шкалы. Это позволит в дальнейшем проводить анализ соответствия рекомендациям, но не создает практического руководства для определения степени такого соответствия (осуществления оценки), хотя и не исключает такой возможности. Третий документ (схемы виртуальных денег) является по существу исследованием, одна из целей которого связана с вопросом о необходимости формирования соответствующих рекомендаций (в рамках наблюдения). Выводы и заключения, которые, видимо, будут сделаны в рамках данного исследования, позволят Евросистеме определить необходимость разработки рекомендаций (принципов) и их последующего использования для оценки.

**Новые стандарты КПРС.** В феврале 2010 г. КПРС и Техническим комитетом Международной организации комиссий по ценным бумагам был инициирован и организован пересмотр стандартов для платежных и расчетных систем в целях их переработки в направлении их усиления, а также поиска и устранения существующих в них пробелов с одновременным объединением в рамках единого документа [9]. Такой документ – «Принципы для инфраструктур финансового рынка»<sup>2</sup> (Принципы для ИФР) был принят в апреле 2012 года.

В декабре 2012 г. принят еще один документ – «Принципы для инфраструктур финансового рынка: структура раскрытия информации и методология оценки»<sup>3</sup> (Методология оценки), который разрабатывался параллельно и в качестве дополнения к Принципам для ИФР. Соответственно, Методология оценки и Принципы для ИФР должны восприниматься как тесно взаимосвязанные и взаимодополняющие документы.

Цель Методологии оценки, как и ранее Руководства МВФ и ВБ по оценке, состоит в том, чтобы обеспечить соблюдение ИФР каждого из 24 принципов (с учетом применимости к конкретному типу ИФР), а также обеспечить соблюдение уполномоченными государственными органами страны (регуляторами) каждой из пяти обязанностей регулятора. Методология оценки рассматривается как ин-

струмент, содействующий исполнению и непрерывному соблюдению ИФР каждого из принципов, а регуляторами, как правило, центральными банками, – каждой из пяти обязанностей. Следование данной методологии позволит обеспечить объективность и сопоставимость оценок в рамках всех вовлеченных юрисдикций.

Как и ранее, при оценке соответствия Ключевым принципам, Методология оценки, прежде всего, предназначена для внешних экспертов на международном уровне и, в частности, для таких международных финансовых институтов, как МВФ и ВБ. Она также дает национальным властям основу для оценки ИФР в рамках надзора/наблюдения за ними. Национальные власти должны использовать методологию оценки в ее текущем формате или выработать в равной степени эффективную методологию для осуществления национальных процессов надзора/наблюдения.

В Методологии оценки описаны шаги, необходимые для оценки соблюдения Принципов для ИФР, включающие:

- определение состава ИФР и услуг, подлежащих оценке, а также состава применяемых принципов (scope of assessment);
- сбор данных для каждого ключевого вопроса (key consideration);
- выработку ключевых выводов (key conclusions) по каждому ключевому вопросу;
- формирование оценки (**assigning a rating**) по каждому принципу или обязанности;
- определение соответствующих временных рамок по решению каждого конкретного вопроса, учитывая его приоритетность;
- подготовку оценочного отчета (assessment report).

Методология оценки также содержит в качестве приложений форматы (шаблоны) оценки по соблюдению каждого принципа для ИФР и каждой обязанности для регулятора, а также вспомогательные вопросы.

Принцип 23 «Раскрытие правил и ключевых процедур» требует, чтобы ИФР публично раскрывали достаточную информацию участникам и предполагаемым участникам так, чтобы они могли понять конструкцию системы и ее функционирование, свои права и обязанности, а также тарифы и риски, связанные с участием в системе. Информация, которая должна быть публично раскрыта, выходит за рамки ключевых правил и процедур и включает другой объяснительный материал, чтобы помочь лучше понять функционирование ИФР и ее влияние на участников и рынок, который она обслуживает.

Предложенная в рамках Методологии оценки структура раскрытия информации разработана, чтобы помочь ИФР в обеспечении последовательного и всестороннего раскрытия информации в соответствии с Принципом 23. ИФР готовят необходимые сведения, которые будут полными и достаточно подробными на соответствующем уровне для достижения следующих общих целей:

- повышения прозрачности управления ИФР и ее функционирования, а также структуры риск-менеджмента для информирования участников рынка, настоящих и предполагаемых пользователей и властей (и облегчения сопоставимости между ИФР);
- достижения общественностью всестороннего понимания ИФР, ее роли на рынке, который она обслуживает, и круга ее отношений, взаимозависимостей и взаимос-

<sup>1</sup> Oversight expectations for links between retail payment systems. November 2012. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/eurosystemconsultation-oversightexpectations-rps-201211en.pdf> Recommendation for the security of internet payments. January 2013. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/recommendationssecurityinternetpaymentsoutcomeofpc201301en.pdf> Virtual currency scheme. October 2012. <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/virtualcurrencyschemes201210en.pdf>

<sup>2</sup> Principles for financial market infrastructures. BIS. April 2012. <http://www.bis.org/publ/cpss101a.pdf>

<sup>3</sup> Principles for financial market infrastructures: disclosure framework and assessment methodology. BIS. December 2012. <http://www.bis.org/publ/cpss106.pdf>



взяей (например, описание ключевых связей, ключевых провайдеров услуг и участников);

– обеспечения достаточного описания ключевых правил, рисков, политики, процедур и средств управления по каждому принципу.

Как следует из «Пояснительной записки к окончательной редакции»<sup>1</sup>, Принципы для ИФР и Методология оценки дают регуляторам основу для оценки ИФР в рамках надзора/наблюдения за ними. Регуляторы должны использовать Методологию оценки в ее текущем формате или выработать в равной степени эффективную методологию для осуществления национальных процессов надзора/наблюдения.

Международный опыт показывает, что не существует уникального или универсального пути развития для всех стран. Вместе с тем специфика развития каждой из стран отражает ряд общих факторов, мотивов и тенденций в процессе развития национальной платежной системы.

Международные стандарты эффективного наблюдения в сфере платежных систем [6] учитывают то, что специфика деятельности по наблюдению в конкретной стране определяется исходя из приоритетов целей государственной политики в национальной платежной системе, прежде всего соотношения приоритета надежности или эффективности. Применение новых Принципов для ИФР и Методологии оценки будет раскрываться в соответствии с национальными особенностями в указанных приоритетах, при которых будут уточняться сферы наблюдения (институциональный и инфраструктурный охват), специфика характера и содержания деятельности центрального банка по наблюдению. ЕЦБ и Евросистема видят необходимость внедрения новых принципов путем полной или частичной замены действующих европейских стандартов<sup>2</sup>.

### Заключение

Внедрение Принципов для ИФР в практику организации и функционирования платежных систем является актуальной задачей для центральных банков стран «Группы 20», включая Банк России. Эта задача обусловлена соответствующими полномочиями центральных банков.

Банк России получил новые полномочия по надзору и наблюдению с вступлением в силу Федерального закона от 27.06.2011 г. № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и в настоящее время соответствующие направления, связанные с внедрением международных стандартов, находятся в стадии формирования. Анализ лучшей мировой практики, в частности, политики наблюдения ЕЦБ, позволяет видеть весьма полезные аналогии в приоритетах наблюдения Евросистемы и Банка России, в частности, в отношении системно и социально значимых

платежных систем, включая их оценку, а также в мониторинге платежных услуг и услуг платежной инфраструктуры. Вместе с тем следует учитывать и определенную специфику, в частности распространение надзорных полномочий Банка России на деятельность некоторых организаций, не являющихся кредитными. Указанные аналогии способствуют лучшему пониманию целевых аспектов и эффективной организации деятельности Банка России по наблюдению в Российской Федерации в сочетании международного опыта и национальных особенностей. ■

### Список литературы

1. Ключевые принципы для системно значимых платежных систем / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 23. 2011.
2. Рекомендации для систем расчетов по ценным бумагам / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 8. июнь 2008.
3. Рекомендации для центральных контрагентов / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 11. сентябрь 2008.
4. Геронин Н. Н. «Принципы для инфраструктур финансового рынка» – новые стандарты для ИФР // Деньги и кредит. 2011. № 6, С. 20–29.
5. МВФ и Всемирный банк. Руководство для оценки выполнения Ключевых принципов для системно значимых платежных систем, структура и объем оценочного отчета. Банк России. Справочно-информационный центр. Москва. 2001.
6. Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 2. декабрь 2007.
7. Стандарты наблюдения за европейскими розничными платежными системами. Наблюдение за платежными схемами, функционирующими с использованием карт. Стандарты. Наблюдение за системами прямого дебета. Стандарты. Наблюдение за системами кредитовых переводов. Стандарты / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 21. 2010.
8. Руководящие принципы обеспечения непрерывности бизнеса. Рекомендации по наблюдению за непрерывностью деятельности для системно значимых платежных систем (СИПС) / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 15. 2009.
9. Директива 2007/64/ЕС Европейского парламента и Совета от 13 ноября 2007 г. о платежных услугах на внутреннем рынке, вносящая изменения в Директивы 97/7/ЕС, 2002/65/ЕС, 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву 97/5/ЕС / Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Вып. 18. 2009.

<sup>1</sup> Cover note to final report and two consultative documents. BIS. 16 April 2012. <http://www.bis.org/publ/cpps101d.pdf>

<sup>2</sup> Eurosystem oversight report 2011. ECB. April 2012. <http://www.ecb.int/pub/pdf/other/eurosystemoversightreport2011en.pdf>