

Доклад «Практическая деятельность Банка России по наблюдению за платежной системой Банка России»

(семинар «Правовые аспекты регулирования и наблюдения за платежными и расчетными системами в государствах-участниках ЕврАзЭС»,
г. Тула, 12-13 апреля 2011 года)

Булгакова Е.В.

*главный экономист,
Департамент регулирования, управления и мониторинга
платежной системы Банка России*

Платежная система Банка России – элемент национальной платежной системы, обеспечение ее эффективного и бесперебойного функционирования является одной из целей деятельности Банка России, установленных Федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». В соответствии с этим законом Банк России устанавливает правила расчетов в Российской Федерации, проводит межбанковские безналичные расчеты через свою платежную систему, осуществляет расчетное обслуживание счетов бюджетов Бюджетной системы Российской Федерации и других клиентов, не являющихся кредитными организациями.

Платежная система Банка России – это ключевой механизм, через который реализуется денежно-кредитная и бюджетная политика России. Через платежную систему Банка России осуществляются значительные по количеству и преобладающие по объему доли платежей, проводимых в национальной платежной системе. Данные факторы определяют платежную систему Банка России как системно значимую платежную систему в Российской Федерации.

Поскольку от устойчивого функционирования системно значимой платежной системы зависит стабильность национальных и международных финансовых систем и рынков, Банк России принимает меры по развитию платежной системы в направлении повышения эффективности и обеспечения бесперебойности ее функционирования, осуществляя регулирование, оперативное управление, мониторинг и наблюдение за собственной платежной системой.

Осуществляя наблюдение за собственной платежной системой, Банк России руководствуется международным опытом, а также рекомендациями КПРС БМР. Вместе с тем наблюдение за платежной системой Банка России строится с учетом ее особенностей.

Платежная система Банка России является системно значимой платежной системой.

Платежная система Банка России включает следующие системы расчетов, различающиеся по территориальному охвату, объему проводимых платежей, правилам и регламенту функционирования, составу участников и платежным инструментам, скорости проведения платежей и используемой технологии:

- систему банковских электронных срочных платежей (далее – система БЭСП), предназначенную для централизованного осуществления расчетов в режиме реального времени;
- более семидесяти отдельных систем внутрирегиональных электронных расчетов (далее – ВЭР), работающих в непрерывном режиме;
- систему ВЭР Московского региона, функционирующую как в режиме рейсов, так и в непрерывном режиме;
- систему межрегиональных электронных расчетов (далее – МЭР), позволяющую осуществлять перевод денежных средств между регионами России в течение одного – двух дней;
- системы расчетов с применением авизо (почтовых и телеграфных), основанные на использовании бумажных технологий, позволяющие осуществлять перевод денежных средств вне зависимости от территориальной привязки в течение одного – пяти дней;
- ряд специализированных расчетных механизмов для отдельных регионов России и подразделений Банка России (расчеты между учреждениями Банка России, обслуживаемыми одним вычислительным центром, расчеты в пределах одного учреждения Банка России, межрегиональные расчеты по сделкам на рынке государственных ценных бумаг, межрегиональные расчеты по сделкам на единой торговой сессии межбанковских валютных бирж).

Совокупность систем расчетов и расчетных механизмов, обеспечивающих проведение платежей в каждом из регионов (группе регионов) Российской Федерации, составляет региональную компоненту платежной системы Банка России, в которой расчеты осуществляются в соответствии с установленными графиками по местному времени, в 9-ти часовых поясах.

Участниками платежной системы Банка России являются Банк России в лице своих подразделений, кредитные организации (филиалы), Федеральное казначейство и его территориальные органы, а также другие клиенты Банка России, не являющиеся кредитными организациями (филиалами), обслуживание которых осуществляется Банком России в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правовая основа для наблюдения за платежной системой Банка России

- Статья 3 Федерального закона Российской Федерации от 27.06.2002 №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» определяет одну из целей деятельности Банка России – **обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.**
- Закон о банках и банковской деятельности.
- Положение о Департаменте регулирования, управления и мониторинга платежной системы Банка России, утвержденное решением Совета директоров Банка России (протокол от 16.02.2007), - деятельность Департамента направлена на обеспечение **эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы Банка России.**
- Письмо Банка России от 08.06.2007 №82-Т «О наблюдении за системой БЭСП».
- Положение Банка России от 29.07.1998 №46-П «О территориальных учреждениях Банка России» – территориальное учреждение Банка России обеспечивает эффективное и бесперебойное функционирование системы расчетов на территории субъекта Российской Федерации.
- Письмо Банка России от 29.06.2007 №90-Т «О функциях подразделений платежных систем и расчетов территориальных учреждений Банка России» – территориальным учреждениям Банка России (далее ТУ) вменена функция наблюдения за платежной системой Банка России на уровне территориального учреждения.

Наблюдение за многокомпонентной системой, какой и является платежная система Банка России, – комплексная, многоуровневая, многофункциональная и сложная задача.

Наблюдение за платежной системой Банка России строится с учетом ее территориальной структуры и реализуется на двух уровнях:

- на федеральном уровне – департаментом центрального аппарата Банка России, ответственным за наблюдение за платежной системой Банка России;

- на региональном уровне – территориальными учреждениями Банка России.

Двухуровневое построение наблюдения за платежной системой Банка России отражает наличие в ней функционально взаимосвязанных централизованной компоненты (система БЭСП) и региональных компонент платежной системы Банка России.

Источниками информации для наблюдения за платежной системой Банка России являются данные отчетности территориальных учреждений Банка России, а также данные

из информационно-аналитических систем отдельных компонент платежной системы Банка России.

Для решения задачи наблюдения за платежной системой на каждом организационно выделенном уровне выполняются определенные функции.

Так, на федеральном уровне осуществляется наблюдение за платежной системой Банка России. Определяются цель, предмет и направления наблюдения, методология, процедуры и инструменты наблюдения за платежной системой Банка России, устанавливаются методология, процедуры и инструменты наблюдения за региональными компонентами платежной системы Банка России.

На региональном уровне, при осуществлении наблюдения за региональной компонентой платежной системы Банка России, осуществляется комплексный анализ состояния и тенденций развития платежной системы в регионе и факторов, влияющих на ее состояние и развитие, в том числе анализ доступности региональной компоненты платежной системы Банка России.

Планируется ввести совместное наблюдение Департаментом и ТУ за отдельными платежными системами на уровне ТУ, перечень которых будет устанавливаться и корректироваться ежегодно.

I. Самооценка платежной системы Банка России на соответствие Ключевым принципам – одно из направлений практической деятельности Банка России по наблюдению за собственной платежной системой. Работа по самооценке начата в 2010 году.

Для оценки степени соблюдения ключевых принципов в платежной системе Банка России использовались принятые в международной практике градации:

соблюдается: все ключевые пункты (методики самооценки) должны выполняться;

в основном соблюдается: некоторые незначительные проблемы могут присутствовать, что, однако, не оказывает существенного влияния на выполнение ключевых пунктов, а потому – на безопасность и/или эффективность системы;

частично соблюдается: существенные проблемы/риски присутствуют со значительным влиянием на выполнение ключевых пунктов и, таким образом, на эффективность системы, но такие проблемы/риски устраняются владельцем/оператором системы в разумный период времени;

не соблюдается: важные пункты/риски присутствуют со значительным влиянием на выполнение ключевых пунктов и, таким образом, на безопасность/эффективность системы, но оператор/владелец системы не планирует устранять эти проблемы/риски в разумный период времени.

Общая оценка на выполнение Ключевых принципов для системно значимых платежных систем приведена в таблице, расположенной ниже.

Принцип	БЭСП	МЭР, ВЭР
I. Правовая база	Соблюдается	Соблюдается
II. Понимание финансовых рисков	Соблюдается	Соблюдается
III. Управление финансовыми рисками	Соблюдается	Соблюдается
IV. Быстрый окончательный расчет	Соблюдается	Соблюдается в основном
V. Расчет в многосторонних неттинговых системах	Не применим	Не применим
VI. Расчетные активы	Соблюдается в соответствии с правилами системы	Соблюдается в соответствии с правилами системы
VII. Безопасность и операционная надежность	Соблюдается	Соблюдается
VIII. Эффективность	Соблюдается	Соблюдается в основном
IX. Критерии доступа	Соблюдается	Соблюдается
X. Управление	Соблюдается	Соблюдается

Данная таблица составлена на основе качественной оценки каждого из ключевых принципов. В оценке принимали участие все структурные подразделения ДРУМПСБР, каждое в части своей компетенции.

Я не буду подробно останавливаться на каждом ключевом принципе, результаты самооценки будут размещены на сайте Банка России и с ними можно будет ознакомиться.

В целом, в рамках платежной системы Банка России обеспечено соблюдение каждого из действующих Ключевых принципов. Законодательство Российской Федерации и нормативные акты Банка России обеспечивают надежную правовую основу для функционирования платежной системы Банка России и окончательности расчетов. Доступ

к платежной системе Банка России определен объективными критериями, которые известны общественности. Правила и процедуры в платежной системе Банка России четко определены и позволяют участникам понимать финансовые риски, связанные с участием в этой системе. Платежная система Банка России работает бесперебойно и эффективно, обеспечивая предоставление своим клиентам безопасных, надежных и практичных услуг. Механизм управления платежной системой Банка России прозрачен и обеспечивает финансовую ответственность.

II. Следующее направление деятельности по наблюдению за платежной системой Банка России – оценка доступности платежной системы Банка России при осуществлении МЭР и ВЭР.

Начиная с 2005 года в рамках наблюдения за функционированием платежной системы Банка России при осуществлении МЭР и ВЭР осуществляется оценка доступности платежной системы Банка России при осуществлении межрегиональных и внутрирегиональных электронных расчетов.

Оценка доступности платежной системы Банка России проводится на основе данных отчетности территориальных учреждений Банка России (форма 0409230).

На основе этой же отчетности проводится оценка доступности платежных систем Банка России на уровне ТУ.

Под доступностью платежной системы ТУ понимается способность учреждений (подразделений) Банка России, действующих в составе данного ТУ, осуществлять прием электронных документов от клиентов Банка России в любой рабочий день в произвольный момент времени, определенный договором об обмене электронными документами и регламентом, установленным ТУ для приема электронных документов при осуществлении внутрирегиональных и межрегиональных электронных расчетов.

Для организации работы по оценке доступности платежных систем Банка России на уровне ТУ разработаны соответствующие методические рекомендации. Введение методических рекомендаций в действие предоставило подразделениям платежных систем и расчетов инструментарий для наблюдения за таким важным показателем функционирования региональной составляющей платежной системы Банка России, как коэффициент доступности.

Информация о коэффициентах доступности платежной системы Банка России на уровне ТУ включается в годовые отчеты территориальных учреждений.

Процесс вычисления показателей уровня доступности и частных характеристик доступности платежной системы Банка России на уровне ТУ автоматизирован. Таким образом, участвующие в этом процессе подразделения платежных систем и расчетов максимально освобождены от ручного труда, а получают сформированные данные, позволяющие проводить оценку и анализ доступности ТУ для подготовки заключения, которое представляется руководителю (заместителю) ТУ для принятия решения о составе и сроках проведения мероприятий, направленных на повышение уровня доступности платежной системы ТУ, а также о перечне ответственных структурных подразделений.

Проведение вышеуказанной работы (мероприятий по повышению уровня доступности платежной системы ТУ) в каждом отдельном ТУ будет способствовать повышению уровня доступности платежной системы Банка России в целом.

Что касается доступности платежной системы Банка России, то пределы (минимальное и максимальное значения), в которых находилось значение среднемесячного коэффициента доступности платежной системы Банка России, ежегодно включаются в Годовой отчет Банка России, который размещается на сайте Банка России в Интернете.

Кроме того, начиная с 2010 года в Интернете размещаются среднемесячные коэффициенты доступности платежной системы Банка России (12 показателей), а не только их максимальные и минимальные значения.

Значения среднемесячных коэффициентов доступности платежной системы Банка России

Год	Минимум	Максимум
2005	99,79	99,95
2006	99,57	99,96
2007	99,02	99,89
2008	98,76	99,92
2009	99,49	99,94
2010	99,62	99,95

Что касается Банка России, то анализ доступности платежной системы Банка России с целью уточнения причин, оказавших наибольшее негативное влияние на отклонение коэффициента доступности от максимально возможного его значения (100%), проводится на постоянной основе (ежеквартально, ежегодно).

III. Еще одно направление в практической деятельности по наблюдению за платежной системой Банка России – наблюдение за системой БЭСП.

Организация наблюдения за системой БЭСП выводится на качественно новый уровень. Обусловлено это не только мировым прогрессом в области наблюдения за платежными системами, но и новыми открывающимися возможностями в связи с централизацией обработки платежной информации в Банке России и повсеместным внедрением электронных технологий, централизованной структурой системы БЭСП, правилами проведения платежей, возможностями, которые предоставляет указанная система ее участникам.

Система БЭСП является централизованной на федеральном уровне системой валовых расчетов в режиме реального времени. Обеспечение ее функционирования и развития – одно из главных направлений работы Банка России по совершенствованию платежной системы, в том числе в части наблюдения за ее функционированием.

Для осуществления наблюдения за системой БЭСП разработан документ Банка России, а именно – письмо Банка России от 08.06.2007 № 82–Т «О наблюдении за системой БЭСП».

Указанным письмом установлены направления, по которым проводится наблюдение за системой БЭСП:

достаточность нормативно-правовой базы, обеспечивающей функционирование системы БЭСП;

соблюдение правил и процедур функционирования системы БЭСП;

действие механизмов управления рисками ликвидности в системе БЭСП;

обеспечение быстрого окончательного расчета в системе БЭСП;

обеспечение операционной надежности системы БЭСП;

эффективность и практичность системы БЭСП;

объективность и открытость критериев доступа для участия в системе БЭСП;

прозрачность управления системой БЭСП.

Для реализации указанного письма, т.е. для осуществления проверки системы БЭСП на соответствие вышеперечисленным принципам (направлениям), разработан внутренний документ – Методика наблюдения за системой БЭСП (далее – Методика). Указанная Методика определяет способы накопления, систематизации и представления показателей, характеризующих функционирование системы БЭСП, а также их анализа по вышеуказанным направлениям.

В рамках Методики дано определение наблюдения за системой БЭСП, как деятельность Банка России, направленная на обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования системы БЭСП, основанное на сборе, накоплении и систематизации необходимых данных, их анализе и, в случае необходимости, инициировании соответствующих изменений.

Данными, которые накапливаются, систематизируются и анализируются, являются данные об участниках системы БЭСП, о количестве и объеме проводимых через систему БЭСП платежей, о выполнении участниками и оператором системы БЭСП правил и порядка осуществления расчетов через систему БЭСП, включая управление платежами, ликвидностью и т.д., и сопутствующая информация.

К сопутствующей информации относится информация о ситуациях, возникающих между участниками системы БЭСП и Банком России, вызывающих разногласия, о причинах изменения формы участия в системе БЭСП, о причинах сокращения числа участников, если оно имело место, и иная информация.

По каждому направлению разработаны количественные, где это невозможно – качественные показатели, анализ которых позволяет проводить оценку системы БЭСП по соответствующему направлению, предлагаются и направления анализа показателей.

В настоящее время разрабатываются Методические рекомендации по наблюдению за системой БЭСП территориальными учреждениями Банка России.

Наблюдение за системой БЭСП основано на данных, получаемых из аналитической подсистемы автоматизированной системы БЭСП (АП АС БЭСП). Данные ежедневно накапливаются в процессе предварительного, регулярного и заключительного сеансов системы БЭСП.

Информация о событиях, произошедших в системе БЭСП, доступна пользователям, к чьей компетенции относится наблюдение за системой БЭСП (далее – пользователи АП АС БЭСП), на следующий день, после завершения операционного дня.

Первой очередью создания АП АС БЭСП предусмотрено предоставление пользователям информации, которая имеется в ЦОИР.

Второй этап создания АП АС БЭСП должен предусмотреть предоставление пользователям информации и обо всех вышеперечисленных событиях, влияющих на проведение платежей через систему БЭСП, которой ЦОИР не располагает.

Заключение

Важно отметить, что наблюдение за системой БЭСП, как и наблюдение за платежной системой Банка России, – динамично развивающееся направление деятельности Банка России в области платежных систем.

Концепцией развития платежной системы Банка России до 2015 года намечены направления дальнейшего развития платежной системы Банка России, предусматривающие создание отвечающей современным требованиям единой, универсальной, централизованной на федеральном уровне системы расчетов для проведения срочных и несрочных платежей.

Для целей наблюдения за платежной системой намечено создание централизованной информационно-аналитической системы платежной системы Банка Росси.

Иными словами, Банк России для повышения качества и объема данных о процессах, происходящих в платежной системе Банка России, современных (автоматизированных) способов получения необходимых данных, включая данные из внешних систем, способных оказывать влияние на платежную систему Банка России, а также возможности их автоматизированного анализа, работает над созданием ИАС ПС Банка России.

Функциональные возможности ИАС ПС Банка России позволят управлять рисками в платежной системе, осуществлять прогнозирование устойчивости отдельных участников расчетов и их групп, прогнозировать разработку сценариев динамики поведения отдельных участников и системы в целом, осуществлять поиск механизмов и схем для выхода из кризисных ситуаций и др.