

Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А,
тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, факс (+38044) 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, <http://www.ier.kiev.ua>



22 ноября 2010 г.

Влияние регулирования на развитие рынка электронных платежей: пример Украины

Аналитический отчет для публичного обсуждения

Версия для обсуждения на круглом столе

Київ - 2010

Содержание

1	Вступление	7
2	Роль электронных платежей в экономике	9
3	Проблемы развития и регулирования рынка электронных платежей Украины	19
3.1	Описание рынка электронных платежей в Украине	19
3.1.1.	Общее описание рынка.....	19
3.1.2.	Рынок розничных безналичных платежей	21
3.2	Общие вопросы регулирования электронных платежей в Украине	29
3.2.1	Текущее состояние регулирования электронных платежей в Украины...29	
3.2.2	Международные обязательства Украины по регулированию рынка электронных платежей	33
3.2.3	Предлагаемые изменения регулирования: оценка.....	35
4	Международный опыт регулирования платежных систем	42
4.1	Международные принципы регулирования и надзора за платежными системами	42
4.1.1	Принципы, разрабатываемые Банком международных расчетов	42
4.1.2	Регулирование международной торговли услугами в рамках ВТО	45
4.1.3	Документы FATF	47
4.2	Опыт государств по регулированию и стимулированию развития электронных платежей	47
4.2.1	Опыт Европейского Союза	48
4.2.2	Опыт США	51
4.2.3	Меры стимулирования развития электронных платежей: опыт развивающихся стран	53
5	Рекомендации относительно государственной политики в сфере электронных платежей	55
6	Выводы	62
Приложение 1.	Нормы законодательства, которые регулируют сферу электронных платежей в Украине	64
Приложение 2.	Ценообразование и конкуренция в розничных платежных системах ..	67

Список таблиц

Таблица 2.1	Соотношение наличности в обращении в ВВП в 1951 и 2009 годах.....	12
Таблица 2.2	Компоненты стоимости наличных платежей в экономике.....	14
Таблица 3.1	Типы кредитных карт, выпущенных украинскими банками по состоянию на 01.07.2010	26
Таблица 4.1	Обязательства стран по платежным услугам в рамках ВТО	46
Таблица 5.1	Предложения по направлениям изменения законодательства Украины... ..	56

Список рисунков

Рисунок 2.1	Зависимость между уровнем ВВП на душу населения и количеством безналичных транзакций на душу населения в 2008 году*.....	10
Рисунок 2.2	Влияние электронных платежей на потребление и экономический рост: логические взаимосвязи.....	11
Рисунок 2.3	Экономический эффект перехода на безналичные расчеты.....	13
Рисунок 2.4	Оценка теневой экономики и количество электронных платежей в 2005 году	15
Рисунок 2.5	Доходы предприятий от электронной коммерции в 2008 году, % от выручки	17
Рисунок 3.1	Соотношение наличных денег в обращении (M0) к узкой денежной массе (M1) по состоянию на конец 2009 года.....	21
Рисунок 3.2	Количество держателей карт и банков-членов платежных систем	22
Рисунок 3.3	Развитие инфраструктуры рынка электронных платежей Украины ..	23
Рисунок 3.4	Количество выпущенных платежных карт на душу населения, 2008 год.....	24
Рисунок 3.5	Количество безналичных операций с платежными картами на душу населения в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2009 рік	25
Рисунок 3.6	Количество платежных карт с функцией кредита, % от общего количества карт, 2008 год	26
Рисунок 3.7	Количество транзакций по платежным картам, выпущенным украинскими банками.....	27
Рисунок 3.8	Структура операций с платежными картами в 2008 году, по количеству транзакций.....	28
Рисунок В.1	Доля безналичных платежей в розничном товарообороте Украины..	29

Список аббревиатур

ВВП	валовой внутренний продукт
ВТО	Всемирная организация торговли
ГАТС	Генеральное соглашение о торговле услугами
ГП	Государственное предприятие
грн	украинская гривна
ЕС	Европейский Союз
МВФ	Международный валютный фонд
млн	миллион
млрд	миллиард
НБУ	Национальный банк Украины
НДС	налог на добавленную стоимость
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма
СЭП	Система электронных платежей
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег
ФРС	Федеральная Резервная Система США
ЮНВТО	Всемирная организация по туризму (UNWTO)
АТМ	Банкомат (<i>automated teller machine</i>)
BIS/БМР	Банк международных расчетов (<i>Bank of International Settlements</i>)
CPSS	Комитет по платежным и расчетным системам (<i>Committee on Payment and Settlement Systems</i>)
ЕЦБ/ЕЦБ	Европейский центральный банк (<i>European Central Bank</i>)
POS терминал	Электронный платежный терминал (<i>Point-of-sale terminal</i>)
RTGS	Брутто-расчеты в реальном времени (<i>Real Time Gross Settlement</i>)

SEPA	Единая платежная зона в евровалюте (<i>Single Euro Payment Area</i>)
TARGET	Трансьевропейская автоматизированная экспресс-система брутто-расчетов в режиме реального времени (<i>Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System</i>)

Глоссарий

Безналичный платежный инструмент – инструмент, с помощью которого плательщик дает своему банку разрешение на перевод денежных средств или с помощью которого получатель дает инструкцию своему банку получить денежные средства от плательщика.

Платежная карта (в украинском законодательстве: специальное платежное средство) – платежный инструмент, который исполняет функцию средства идентификации, с помощью которого держателем этого инструмента инициируется перевод средств из соответствующего счета на счет плательщика или банка, а также осуществляются другие операции, предусмотренные соответствующим договором.

Платежная организация – юридическое лицо, которое является владельцем или получила право на использование товарного и других знаков, которые идентифицируют принадлежности платежных карточек и других платежных инструментов к платежной системе, и которое определяет правила работы платежной системы, а также выполняет другие функции относительно обеспечения деятельности платежной системы и несет ответственность согласно закону и договору.

Платежная система – платежная организация, члены платежной системы и совокупность отношений, которые возникают между ними при проведении перевода средств. Проведение перевода средств является обязательной функцией, которая должна выполняться платежной системой.

Платежный инструмент – способ разрешения и проведения платежа. Основные формы платежных инструментов общего назначения включают банкноты и монеты, чеки, банковские переводы, (кредитные и дебитные) платежные карты, электронные деньги. По физической форме платежные инструменты разделяются на «бумажные» (банкноты, монеты и чеки) и «электронные», в том числе банковские переводы, электронные деньги и платежные карты.

Торговец - субъект предпринимательской деятельности, какой, согласно договору с эквайром или платежной организацией, принимает в обслуживание платежные инструменты с целью проведения оплаты стоимости товаров или услуг.

Эквайр – юридическое лицо, осуществляющее деятельность относительно технологического, информационного обслуживания торговцев и выполнение расчетов с ними за операции, которые осуществлены с применением платежных карт.

Эмитент платежной карты – юридическое лицо, что является членом платежной системы, и выпускает платежные карты.

TARGET (*Trans-European Automated Real-time Gross Settlement Express Transfer System*) – наднациональная межбанковская платежная система в ЕС для проведения межбанковских расчетов в режиме реального времени.

1 Вступление

В 2010 году в Украине активизировалась работа по пересмотру действующих регуляторных норм в сфере электронных платежей. В Верховной Раде были зарегистрированы законопроекты №6465 и №6466, направленные на создание национального платежного пространства и регулирование деятельности платежных систем. Начиная с апреля 2010 года, Национальный банк Украины (НБУ) принял ряд постановлений, которые значительно усиливают его роль как регулятора электронных платежных систем в стране. Также была принята Концепция внедрения надзора (оверсайта) над платежными системами.

Одновременно с изменением регуляторной базы продолжилась работа, направленная на стимулирование использования специальных платежных инструментов. Так, в конце сентября Кабинет Министров принял постановление, которым обязал предприятия, работающие в сфере торговли, общественного питания или предоставляющие услуги в населенных пунктах с численностью больше 25 тысяч человек, обеспечить возможность платить за товары и услуги с помощью специальных платежных инструментов. В полной мере данная норма начнет действовать с 2012 года.

Формирование современной, четкой и прозрачной регуляторной базы, основанной на лучшем международном опыте, безусловно, необходимо для повышения надежности электронных платежей и стимулирования их развития.

К сожалению, осуществляющийся сегодня пересмотр регуляторных норм не полностью отвечает заявленной цели приближения законодательства Украины к лучшим международным принципам и правилам. Отдельные нормы ведут к ограничению конкуренции на рынке, что, в конечном итоге, может существенно затормозить развитие электронных платежей и негативно сказаться на экономике страны в целом. Снижение конкуренции может привести снижению качества и повышению стоимости предоставляемых услуг, сужению их ассортимента. Это негативно скажется на конечных потребителях и уменьшит их благосостояние.

Таким образом, актуальным становится вопрос о государственной политике на этом рынке, а именно нахождение баланса между защитой потребителя, государственным контролем над деятельностью платежных систем с одной стороны и стимулированием развития электронных платежей с другой стороны.

Целью данного исследования является анализ складывающейся в стране системы регулирования электронных платежей, ее влияния на конкуренцию в этом секторе, а также на экономическое развитие Украины в целом.

Ключевыми критериями анализа существующей нормативно-правовой базы, а также предложенных изменений были **а) обеспечение конкуренции на рынке** как основы эффективного функционирования экономики; **б) обеспечение права потребителей на свободный выбор товаров и услуг;** **в) повышение безопасности и надежности системы.** Также исследовалось соответствие предложенных изменений ключевым принципам и лучшим международным практикам.

В исследовании раскрыта роль электронных платежей в экономике (Глава 2), проанализировано текущее состояние электронных платежей в Украине и проведен анализ существующей нормативно-правовой базы в данной среде, а также заявленных направлений изменения законодательства и их соответствие международным обязательствам Украины (Глава 3). Международные принципы государственной политики на рынке электронных платежей, а также опыт отдельных стран по регулированию данного сектора рассмотрены в Главе 4.

На основе проведенного анализа разработан ряд предложения по государственной политике в сфере электронных платежей и даны конкретные рекомендации (Глава 5). Реализация представленных в работе рекомендаций позволит:

- **создать условия для свободной и равноправной конкуренции** для участников рынка электронных платежей;
- **противодействовать росту теневой экономики** и отмыванию денег;
- стимулировать **развитие безналичных расчетов;**
- усовершенствовать **защиту прав потребителей.**

2 Роль электронных платежей в экономике

Деньги, платежная система и платежные инструменты лежат в основе экономики и современного общества. Они позволяют обеспечить универсальный обмен между владельцами миллионов товаров и услуг, обеспечивают функционирование кредита и государства.

После распространения в 50-ых годах XX ст. первых компьютеров одним из первых применений новых вычислительных возможностей стало проведение расчетов и бухгалтерского учета. Межбанковские расчеты, которые раньше требовали физической перевозки банкнот, теперь проходят практически полностью в электронной форме.

Платежные карты появились в США также в 1950-х годах и были разработаны как замена чековой книжки для покупателей, которые много путешествуют. Поскольку личные чеки поддерживались только платежеспособностью плательщика, то доверия к ним вне родного города было ограниченным. Расчеты с использованием платежной карточки гарантировались банком, а не только плательщиком и потому решали проблему доверия. В Европе первым ответом банков на проблему доверия была гарантийная карточка к чеку, которая удостоверяла наличие денег на счету у клиента. Поскольку такой механизм все равно требовал обслуживания бумажных чеков, и благодаря развитию сети банкоматов и большему удобству проведения платежей в 80-х и 90-х годах платежные карточки начали вытеснять бумажные чеки при розничных расчетах в Европе и США.

Электронные банковские переводы и платежные карты постепенно вытесняют наличность и бумажные чеки и в розничных платежах, хотя бумажные деньги остаются в обращении в значительных количествах как удобное средство платежа для мелких расчетов и обслуживания неформального сектора. Особенно заметное падение использования чеков в безналичных операциях. Если в 1983 году на чеки приходилось за 82-98%¹ безналичных платежей в США, Великобритании, Канаде, Франции, Италии², то в 2008 году эта доля упала до 10-30%.³

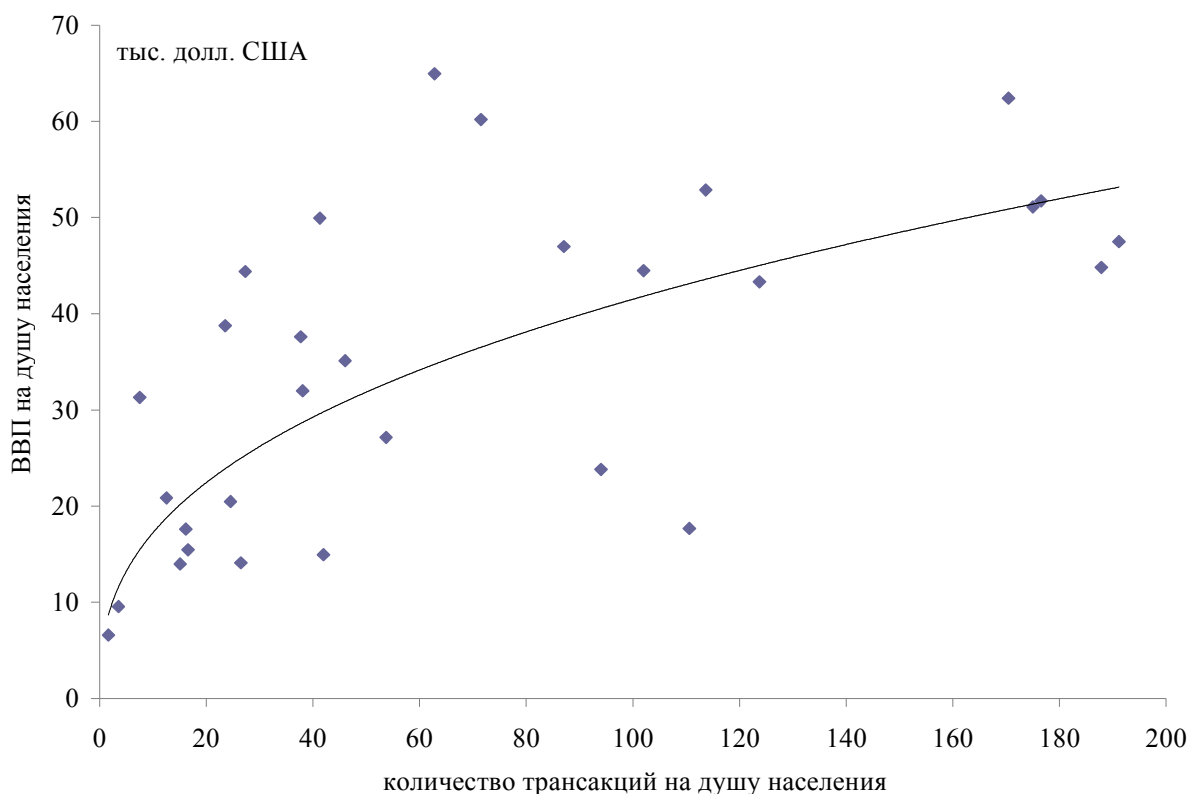
Переход к электронным платежным инструментам и развитие информационных технологий революционизировало финансовую систему, ускорило проведение платежей, резко расширило охват населения банковскими услугами.

¹ “Payment systems in eleven developed countries. February 1985” // Отчет, подготовленный группой экспертов по платежным системам десяти центральных банков. <http://www.bis.org/publ/cpss01b1.pdf>

² Другие развитые страны широко использовали бумажные банковские переводы

³ CPSS – Red Book statistical update 2009 <http://www.bis.org/publ/cpss88.pdf>

Рисунок 2.1 Зависимость между уровнем ВВП на душу населения и количеством безналичных трансакций на душу населения в 2008 году*



Источники: Банк международных расчетов, Европейский центральный банк

Примечание: * На графике изображены данные для 26 стран-членов ЕС (кроме Люксембурга) и США, Канады, Швейцарии, Сингапура

Очевидно, что активность использования безналичных платежей тесно связана с уровнем экономического развития страны. Как можно видеть на Рисунке 2.1, в странах с более высоким уровнем ВВП на душу населения, как правило, больше и количество безналичных платежей. Фактически, причинно-следственная связь в данном случае работает в обоих направлениях. С одной стороны, более высокий уровень благосостояния и развития финансовой системы в более богатых странах стимулирует безналичные расчеты.

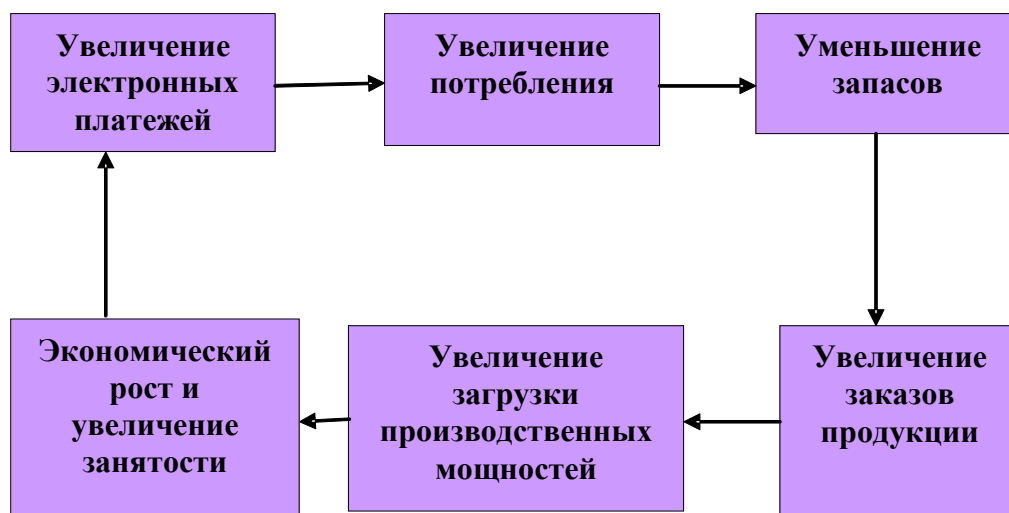
С другой стороны, существует ряд направлений, по которым внедрение безналичных платежей содействует ускорению экономического развития страны:

Во-первых, распространение электронных платежей при расчетах в розничной сети при прочих равных условиях *стимулирует потребление домохозяйств*. Когда потребитель рассчитывается наличностью, он может купить не больше, чем есть денег у него в кошельке. Это особенно ограничивает импульсивные покупки, но может заставить потребителя отказаться от выгодной, но ограниченной по времени сделки. В то же время электронные инструменты платежей дают доступ ко всем средствам на банковском (или другом) счете, что делает потребление более удобным и увеличивает его объёмы.

Кроме того, платежные карты могут давать *доступ к кредитным ресурсам*. Это универсальный и простой метод доступа к потребительскому кредитованию в отличие от других форм потребительского кредита, таких как покупка в рассрочку или индивидуальные банковские кредиты, оформление которых требует дополнительных затрат времени и ресурсов. Кроме прямого влияния в плане создания дополнительной покупательной способности, потребитель получает возможность покупать товары и услуги по мере необходимости, а не в зависимости от цикла выплаты зарплаты и других доходов.

Поскольку электронные платежные инструменты, как правило, являются персонализированными, они также позволяют эмитентам и торговцам предлагать свои программы по стимулированию потребления. Распространённым является выпуск торговыми сетями в сотрудничестве с банками платежных карт, которые одновременно используются для предоставления скидок и бонусов своим потребителям. Эмитенты также часто предлагают программы бонусов для пользователей карт, чтобы стимулировать использование карты. Таким образом, и розничная торговля получает дополнительный импульс к развитию.

Рисунок 2.2 Влияние электронных платежей на потребление и экономический рост: логические взаимосвязи



В свою очередь, увеличение потребления обычно приводит к увеличению занятости и экономическому росту (Рисунок 2.2). При правильном регулировании при прочих равных условиях можно с полным правом рассматривать развитие электронных платежей как специфический фактор экономического роста со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Во-вторых, развитие электронных платежей *позитивно влияет на финансовую систему и монетизацию экономики*. Внедрение электронных платежей способствует *привлечению средств населения и компаний в банковскую систему* и уменьшает наличный оборот. Так, данные Таблицы 1 показывают, что соотношение наличности в обращении к ВВП в развитых странах в 2009 году сильно упало по сравнению с 1951 годом.

Таблица 2.1 Соотношение наличности в обращении в ВВП в 1951 и 2009 годах

Страна	1951			2009		
	ВВП	Наличность в обращении	Соотношение, %	ВВП	Наличность в обращении	Соотношение, %
Великобритания	14,7	1,36	9,3	1395	42,7	3,0
Норвегия	18,8	2,53	13,5	2408	54,3	2,2
Швейцария	21,4	5,28	24,6	537	50	9,3
Австралия	7,03	0,573	8,2	175	46,1	3,6
Индия	99,7	12,4	13,5	62311	7382	11,8
Украина*						

Источник: база данных МВФ International Financial Statistics, собственные расчеты

Примечание: ВВП и наличность в обращении представлены в миллиардах единиц национальной валюты. Данные для Украины представлены для 1999 и 2009 года

Увеличение доли безналичного оборота ведет к увеличению мультипликационного эффекта банковской системы. Привлеченные электронными платежными инструментами средства **увеличивают ликвидность банков**, проходят через банковскую систему и увеличиваются в много раз. Полученные таким образом кредитные ресурсы и возросшие обязательства банков перед реальным сектором экономики упрощают товарно-денежный оборот и дают доступ населению и предприятиям к дополнительным средствам. При наличии неиспользованных резервов в экономике дополнительные кредиты приводят к реальному росту потребления и инвестиций.

Наконец широкое распространение безналичных платежей делает эти инструменты более доступными и необходимыми для широких слоев населения. Таким образом, увеличивается охват населения услугами банковской системы, что уменьшает непродуктивные наличные сбережения, стимулирует развитие малого бизнеса и уменьшается роль теневых финансовых услуг.

Рисунок 2.3 Экономический эффект перехода на безналичные расчеты



В-третьих, введение безналичных платежей означает *сокращение операционных издержек банковской системы и государства в целом*. Содержание наличной платежной системы сопряжено с существенными затратами, которые в конечном итоге ложатся на общество. Эти затраты включают расходы центрального банка на печатание бумажных денег и обслуживание межбанковских расчетов, расходы государства на осуществление надзора и предотвращение преступлений в этой сфере, расходы времени потребителей и предприятий на учет и проведение расчетов, расходы банков и подрядчиков на поддержание физической инфраструктуры денежного обращения, транспортировку бумажных денег, обработку платежей.

Общая стоимость платежной системы оценивается *от 0,5 до 3% ВВП* разными авторами для разных стран.⁴ Точная оценка усложняется большим числом необходимых допущений и отсутствием единого подхода к проведению расчетов.

⁴ См. например Humphrey, D. B., L. B. Pulley, et al. (2000). "The check is in the mail: why the US lags in the adoption of cost-saving electronic payment instruments." Journal of Financial Services Research 17(1): 17-39 <http://econ.haifa.ac.il/~kim/files/5.pdf>; Costs in the Norwegian payment system by Olaf Gresvik and Harald Haare Staff Memo 4/2009 and 5/2009, Norges Bank Financial Stability, Payment Systems Department http://www.norges-bank.no/Upload/Publikasjoner/Staff%20Memo/2009/Staff_Memo_0409.pdf

Таблица 2.2 Компоненты стоимости наличных платежей в экономике

Расходы потребителя	Расходы центрального банка	Расходы торговцев	Расходы коммерческих банков
Потери времени на получение наличности	Производство монет и банкнот	Трудовые затраты на обслуживание наличных платежей	Трудовые затраты на обслуживание наличных платежей
Потери времени на обслуживание наличных платежей	Поддержание оборота наличности: транспортные расходы, обработка и обмен наличных денег	Расходы на поддержание запасов разменной наличности сохранение и транспортировку полученных денег	Расходы на поддержание запасов наличности, сохранение, транспортировку, сортирование наличных денег, поддержание сети банкоматов
Потери времени на контроль за расходами,	Расходы на безопасность	Потери вследствие преступности, расходы на безопасность	Потери вследствие преступности, расходы на безопасность

При этом стоимость безналичных расчетов, как правило, оценивается как меньшая по сравнению с наличными. Это объясняется целым рядом причин. В частности, при электронных расчетах потребители тратят меньше времени на проведение транзакции и не вынуждены тратить время на получение наличности. Розничные предприятия не несут затрат на инкассацию и хранение наличности, могут обслуживать больше клиентов, несут меньше рисков при получении средств. Банки уменьшают расходы на обслуживание физической наличности.

Структура затрат на обслуживание наличных и безналичных расчетов принципиально отличается. Обслуживание наличных платежей требует относительно небольших фиксированных затрат, однако переменные расходы растут одновременно с увеличением объема операций, что ограничивает экономии на масштабах. В случае безналичных расчетов ситуация другая. Электронные платежи требуют больших инвестиций в инфраструктуру, но значительно меньших переменных затрат. Другими словами, безналичные транзакции становятся относительно дешевле при увеличении их доли в общем объеме операций, что означает экономию на масштабах при росте безналичных транзакций.

Таким образом, затраты пользователей платежных систем при внедрении электронных платежей постепенно уменьшаются при увеличении объема безналичных платежей, а экономические ресурсы высвобождаются для более эффективного использования. **Общая экономия от распространения электронных платежей может достигать 1% от ВВП.⁵**

В-четвертых, увеличение безналичного оборота может содействовать **уменьшению теневой экономики**, в которой используются преимущественно наличные расчеты благодаря их анонимности. Таким образом, увеличение популярности электронных платежных инструментов может привести к появлению конкурентных преимуществ у официальных предприятий, которые принимают такие инструменты. Кроме того, распространение безналичных расчетов часто сильно уменьшает частоту крупных наличных расчетов в официальной экономике, что повышает прозрачность платежей и упрощает борьбу с отмыванием денег.⁶

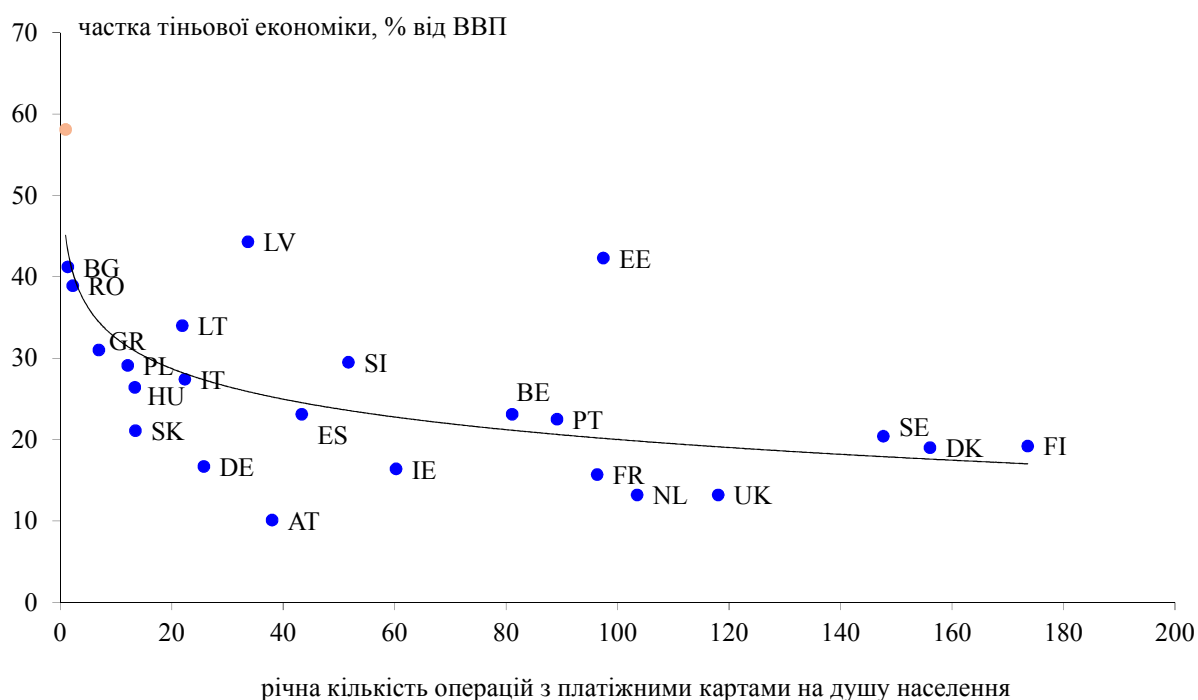
⁵ См. предыдущую ссылку

⁶ Дополнительно см. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2010/tnm1014.pdf>

В «серой экономике» (*grey economy*) часть наличной выручки не включается в отчетность по полученным доходам, что позволяет занизить полученную прибыль. Теневые доходы потом используются для выплаты теневой зарплаты, позволяя сэкономить на оплате налогов и сборов, или используются дальше в теневой экономике. Внедрение электронных платежных инструментов уменьшает денежный поток, доступный для теневого оборота и ограничивает уклонение от налогов.

Таким образом, увеличение использования электронных платежных инструментов может способствовать уменьшению теневой экономики, что увеличивает налоговые поступления за счет расширения базы налогообложения без изменения налогового давления.

Рисунок 2.4 Оценка теневой экономики и количество электронных платежей в 2005 году



Источник: ЕЦБ, Фридрих Шнайдер⁷

Примечание: Оценки уровня теневой экономики по странам ЕС проводились на основе макроэкономической модели, которая вероятно завышает уровень теневой экономики относительно ВВП⁸. Однако предоставленные данные остаются актуальными для оценки относительного размера теневой экономики

В-пятых, электронные платежи имеют большое значение для **развития туризма и электронной коммерции**. В международном туризме платежные карты стали использоваться как безопасные платежные инструменты, принимаемые по всему миру. Снизились риски, связанные с перевозкой крупных сумм денег, а процесс заказа билетов и бронирования мест в отеле значительно упростился. Одновременно увеличились другие расходы туристов.

⁷ Shadow Economies All Over the World: New Estimates for 1999-2007, Schneider, Buehn and Montenegro, 2009 Таблица 3.3.6 <http://go.worldbank.org/21RFUKTP40>

⁸ Критику можно найти в www.oecd.org/dataoecd/5/8/31932544.pdf

Стремительный рост платежной инфраструктуры, удешевление пассажирских перевозок и рост благосостояния в странах со средним уровнем доходов стимулировали рост международного туризма. Количество туристических поездок увеличилось с около 0,4 млрд. в 1990 году до 0,92 млрд. в 2008 году. В 2008 году международный туризм составлял около четверти мировой торговли услугами⁹ и достигал 1 трлн. долл. США¹⁰ и, по оценкам ЮНВТО, отвечал за 6-7% мировых рабочих мест.¹¹ В Украине туризм также занимает важное место: в 2008 году экспорт туристических услуг и пассажирских перевозок составлял 6,7 млрд. долл. США или 38% экспорта услуг.¹²

Таким образом, расширение платежной инфраструктуры и увеличение электронных платежей позволило увеличить доходы, полученные от туризма, а также стимулировать рост отраслей, связанных с туризмом.

Электронная коммерция – это еще одна отрасль экономики, развитие которой непосредственно связано с платежными системами. В принципе, электронная коммерция возможна без электронных платежей, когда заказ проводится в режиме «онлайн», а расчет проходит с использованием бумажных инструментов. Однако масштабное развитие электронной коммерции невозможно без электронных платежей, поскольку их отсутствие ограничивает размеры предприятия и уменьшает конкурентные преимущества.

В 1990-х годах развитие е-коммерции задерживалось недоверием потребителей к электронным платежам в режиме «онлайн». Однако улучшение безопасности платежей «онлайн» и привыкание пользователей к такому виду платежей позволило электронной коммерции стать обычным механизмом покупки на рынке развитых стран.¹³ Электронная коммерция отвечает за 10-20% продаж в целом ряде европейских стран (Рисунок 2.5). Достижение таких результатов стало возможным только за счет существующего уровня развития электронных платежей в этих странах.

⁹ Туризм также стимулирует торговлю пассажирскими транспортными услугами

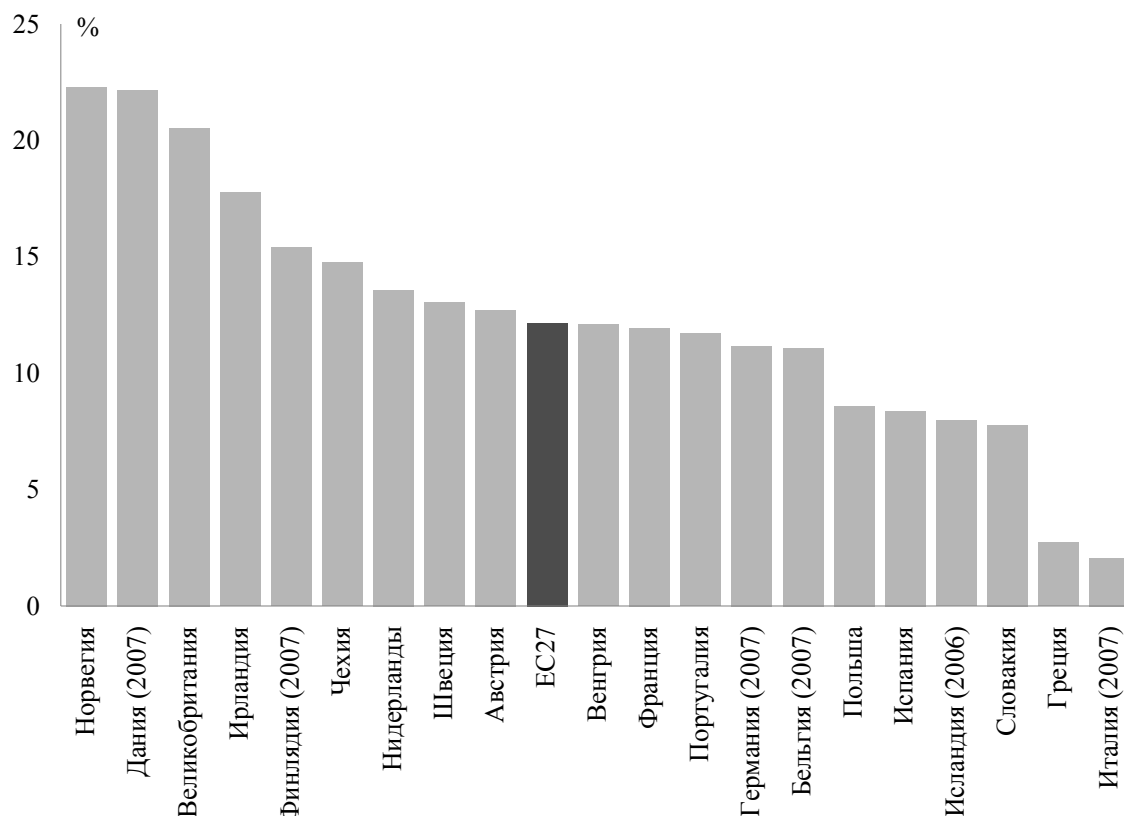
¹⁰ Статистика международной торговли 2009, ВТО. – www.wto.org

¹¹ UNWTO Tourism Highlights 2010 Edition
http://unwto.org/facts/eng/pdf/highlights/UNWTO_Highlights10_en_HR.pdf

¹² http://www.bank.gov.ua/Balance/PB/din_pb_rik.xls

¹³ Документ ОЭСР DSTI/ICCP(2009)9/FINAL “The economic and social impact of internet intermediaries”

Рисунок 2.5 Доходы предприятий от электронной коммерции в 2008 году, % от выручки



Источник: Science, Technology and Industry Scorecard 2008(ОЭСР)

Развитие электронной коммерции имеет ряд позитивных последствий для экономики. Электронная коммерция увеличивает конкуренцию в розничной торговле, предоставляет более широкий выбор товаров для потребителя, стимулируя потребление, увеличивает эффективность использования ресурсов. В странах с низким уровнем электронных платежей, платежи «онлайн» могут стимулировать дальнейшее развитие розничных электронных платежей. Таким образом, внедрение электронных платежей помогает развитию экономики в целом.

В то же время, распространение электронных платежей сопряжено с целым рядом рисков. Успешное функционирование платежной системы всегда зависело от доверия участников к платежным инструментам. Даже небольшие сомнения или проблемы в функционировании системы часто приводили к полному разладу системы и уходу к альтернативным платежным инструментам. Соответственно, для электронных платежей, которые максимально «дематериализованы», вопрос доверия и надежности системы стоит еще более остро.

В электронных платежных системах функционирование системы связано с бесперебойной работой и качеством критической инфраструктуры, что может делать их значительно уязвимее, чем бумажные расчеты. Также важным фактором защищенность клиента от мошеннических операций.

Отдельная проблема – анонимность и защита частной информации потребителей. Использование электронных платежей позволяет собрать детальную информацию о покупках отдельных потребителей и о них самих. Потеря или недобросовестное использование личных данных участниками системы, особенно в странах без культуры защиты личной информации, может привести к отрицательным последствиям.

Необходимо подчеркнуть, что *получение пользователем всех преимуществ от распространения безналичных расчетов и минимизация рисков зависит от уровня конкуренции на рынке платежных систем*. Отсутствие или ограничение конкуренции приводит к повышению цен и/или ограничению качества предоставляемых услуг. На рынке платежных систем ухудшение конкурентной среды может уменьшить доверие и интерес к использованию электронных платежных инструментов и, соответственно, нивелировать возможные преимущества использования электронных платежей в экономике.

3 Проблемы развития и регулирования рынка электронных платежей Украины

Стремительное развитие банковской системы и платежных систем в последние годы позволяет рассматривать украинский рынок как достаточно перспективный, особенно учитывая что доля безналичных розничных платежей в экономике до сих пор остается достаточно низкой. По сравнению с другими странами низкими являются ключевые показатели проникновения электронных платежных инструментов на рынок платежных услуг, а также объемы операций, осуществляемых с использованием электронных платежных инструментов.

Развитие рынка электронных платежей в Украине частично сдерживается общими структурными недостатками экономики (нестабильность потребления, высокая доля теневой экономики и наличных платежей и т.д.), которые не позволяют в полной мере экономике и потребителям платежных услуг получить выгоды от широкого распространения электронных платежей.

Кроме этого, государственное регулирование безналичных платежей в Украине в недостаточной мере стимулирует развитие безналичной формы осуществления расчетов в экономике. Более того, в последнее время в Украине активизировалась деятельность по изменению существующего законодательства в сфере электронных платежей, как со стороны регулятора, так и со стороны и законодателей. При этом некоторые положения нормативно-правовых актов, направленных на регулирование деятельности розничных платежных систем, являются достаточно спорными. Происходящие сейчас изменения регуляторной среды, которые усиливают регуляторные и технологические барьеры для работы розничных платежных систем внутри страны, ведут к ограничению конкуренции на этом рынке и сужению права потребителей платежных систем на получение максимально возможного качества услуги и обеспечение безопасности проведения транзакций при установлении справедливой цены на такие услуги.

В данном разделе содержится описание последних тенденций на рынке электронных платежей, оценка норм действующего законодательства в сфере электронных платежей, а также критический анализ последних принятых и планируемых изменений в законодательную базу.

3.1 Описание рынка электронных платежей в Украине

3.1.1. Общее описание рынка

Созданная за годы независимости система электронных платежей в Украине¹⁴ условно подразделяется на три сегмента:

- Общегосударственная система электронных межбанковских платежей;
- Двусторонние межбанковские расчеты;

¹⁴ С момента создания в 1991 году Национального банка Украины одной из его задач стало реформирование системы денежного оборота, автоматизация банковской деятельности и формирование системы межбанковской электронных платежей. Концептуальные основы такой системы были созданы в 1992 году и закреплены в «Концепции создания электронного денежного оборота»

- Системы розничных электронных платежей: банковские переводы, платежные карты, системы денежных переводов, мобильные платежи и электронные деньги.

В соответствии с украинским законодательством в стране функционируют следующие типы платежных систем, которые классифицируются по типу инициировавшей их создание организации:

- Созданные НБУ: Система электронных платежей, Национальная система массовых электронных платежей.
- Созданные государственными банками и государственными учреждениями: платежные системы государственных банков, Государственного казначейства Украины, ГП почтовой связи «Укрпочта»;
- Созданные в частном секторе: внутригосударственные и международные платежные системы банков и небанковских учреждений.

Система электронных межбанковских платежей Национального банка Украины, или Система электронных платежей (СЭП), была создана в 1993 году. **Основной целью создания национальной системы электронных платежей стал отказ от бумажной формы проведения расчетов в банковской системе, что позволило достичь значительной экономии средств, повысить скорость и оперативность осуществления платежей и улучшить надежность и уровень безопасности межбанковских платежей.**

Базовый законодательный акт, который определяет правила функционирования платежных систем в Украине и общий порядок осуществления межбанковских переводов – Закон Украины «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине»¹⁵. Согласно ст. 11 данного закона СЭП является государственной системой межбанковских расчетов. Таким образом, для осуществления межбанковского перевода обязательным условием для банков в Украине является установление корреспондентских отношений с Национальным банком Украины путем открытия корреспондентского счета в НБУ. Более конкретные требования к СЭП и детальный порядок проведения межбанковских переводов денежных средств через корреспондентские счета банков-резидентов в национальной валюте изложены в Инструкции НБУ о межбанковском переводе денежных средств в Украине.¹⁶

Согласно ст. 10 Закона Украины «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» в стране могут создаваться внутригосударственные банковские и небанковские платежные системы. К банковским платежным системам относятся системы межбанковских расчетов, внутренние банковские платежные системы и системы массовых платежей (т.е розничные платежные системы).

Системы двусторонних межбанковских расчетов предназначены для перевода денежных средств в пределах Украины между банками для выполнения обязательств их клиентов, а также собственных обязательств банков. Технологически, системы

¹⁵ Закон Украины №2346 «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» от 05.04.2001

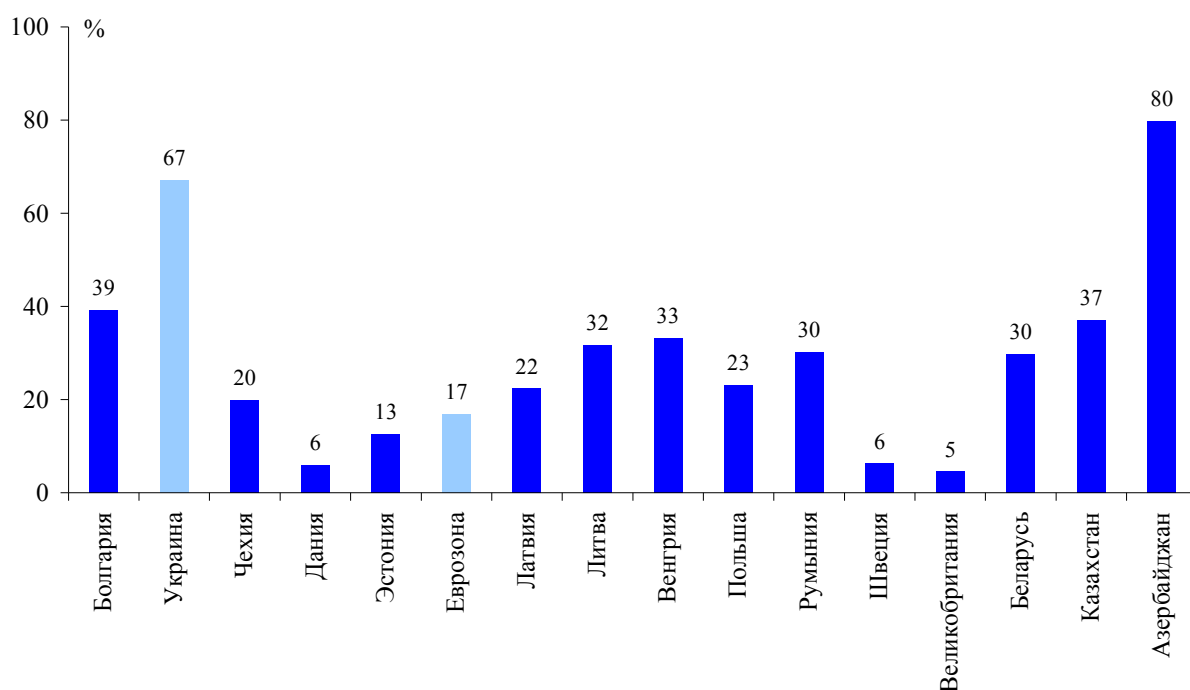
¹⁶ Постановление Правления НБУ №320 «Об утверждении Инструкции о межбанковском переводе денежных средств в Украине» от 16.08.2006

межбанковских расчетов работают, используя корреспондентские счета СЭП для учета взаимных обязательств по проведенным операциям. Внутренняя банковская платежная система, в свою очередь, может создаваться банком только с целью создания наиболее благоприятных условий для проведения операций по переводу денежных средств между его подразделениями, то есть такая система не может быть использована для проведения безналичных расчетов между разными банками.

Розничные (банковские) платежные системы или системы массовых платежей, согласно закону, предназначены для перевода денег по операциям, которые осуществляются юридическими и физическими лицами с применением платежных карт, за исключением операций, которые проводятся в рамках межбанковских и внутренних банковских систем безналичных платежей.

Важным фактором, который сдерживает развитие электронных платежей в Украине, является высокий уровень использования наличных при осуществлении платежей в экономике по сравнению с европейскими странами (Рисунок 3.1). Это, прежде всего, вызвано высокой долей теневой экономики в Украине и низким уровнем доверия потребителей к банковской системе в целом и к электронным платежам и платежным инструментам, в частности.

Рисунок 3.1 Соотношение наличных денег в обращении (M0) к узкой денежной массе (M1) по состоянию на конец 2009 года



Источник: Национальный банк Украины, ЕСВ

3.1.2. Рынок розничных безналичных платежей с использованием платежных карт

Рынок розничных платежных систем в Украине начал развиваться относительно недавно, после становления национальной банковской системы и вхождения в Украину крупных международных розничных платежных систем и систем перевода денежных

средств. Поскольку развитие розничных безналичных платежей начиналось в Украине практически с нуля, на протяжении последних лет данный рынок характеризовался достаточно высокими темпами роста объемов предоставленных услуг, количества участников и держателей электронных платежных инструментов. При этом происходило развитие банковских платежных инструментов (платежных карт) и других систем перевода денег (небанковские системы перевода денег, электронные деньги, мобильные платежи и т.д.).

Рынок платежных карт в Украине активно развивался на протяжении последнего десятилетия. Вместе с развитием банковской системы, ростом доходов населения и распространением международных платежных систем на украинском рынке значительно увеличилось количество держателей карт и банков-членов розничных платежных систем (Рисунок 3.2).

Рисунок 3.2 Количество держателей карт и банков-членов платежных систем



Источник: Национальный банк Украины

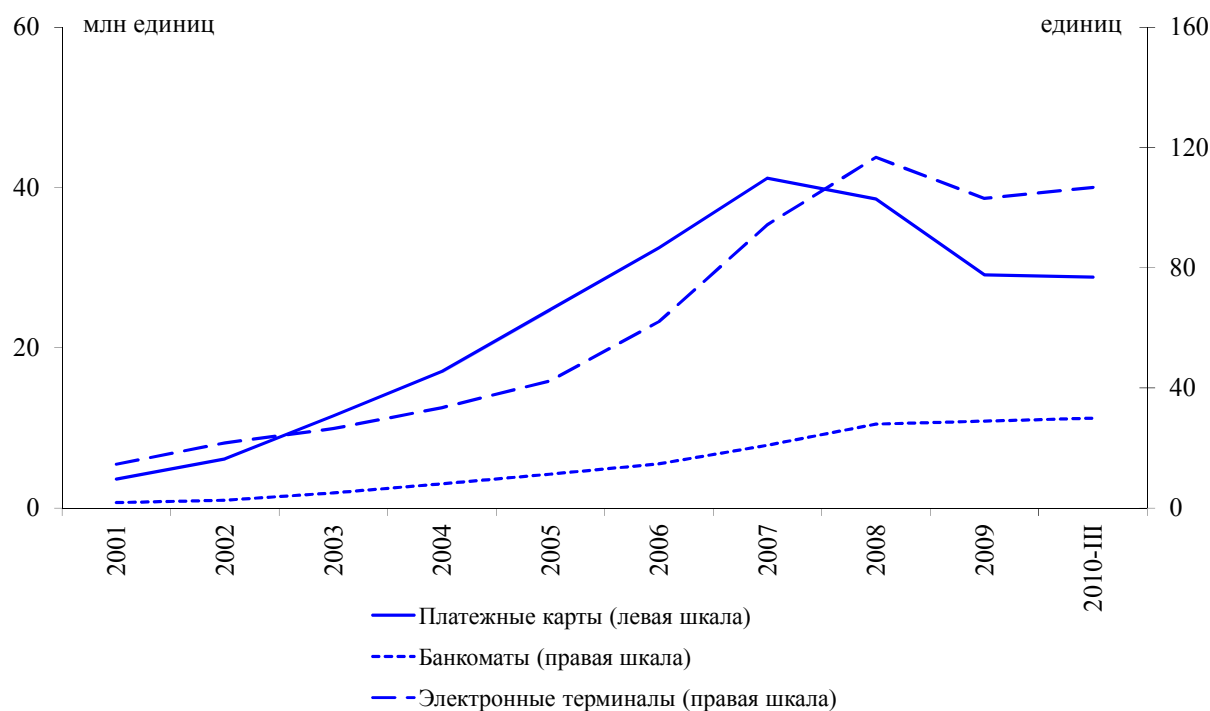
В течение 2001-2009 гг. количество коммерческих банков, которые стали членами карточных платежных систем, увеличилось более чем вдвое, в то время как количество держателей карт возросло от 3 миллионов в 2001 году до 40 миллионов в 2009, то есть в 12 раз.¹⁷

На протяжении последних нескольких лет вместе со стремительным ростом количества держателей карт тоже развивалась и инфраструктура электронных платежей. За 2002-2007 гг. количество платежных карт выросло больше чем в 10 раз, что означает 50% среднегодовой прирост рынка ежегодно. До конца 2009 года количество выпущенных платежных карт уменьшилось на 28% по сравнению с концом 2007г., отображая негативные последствия кризиса банковского сектора, когда

¹⁷ http://www.bank.gov.ua/Pl_syst/Pc_tabl_1.xls

некоторые большие коммерческие банки оказались на грани банкротства, что вынудило их сократить выпуск новых и аннулировать часть выпущенных платежных карт. За три квартала 2010г. рынок платежных карт оставался в стагнации, при этом количество карт уменьшилось еще на 1,2% по сравнению с началом года.

Рисунок 3.3 Развитие инфраструктуры рынка электронных платежей Украины



Источник: Национальный банк Украины

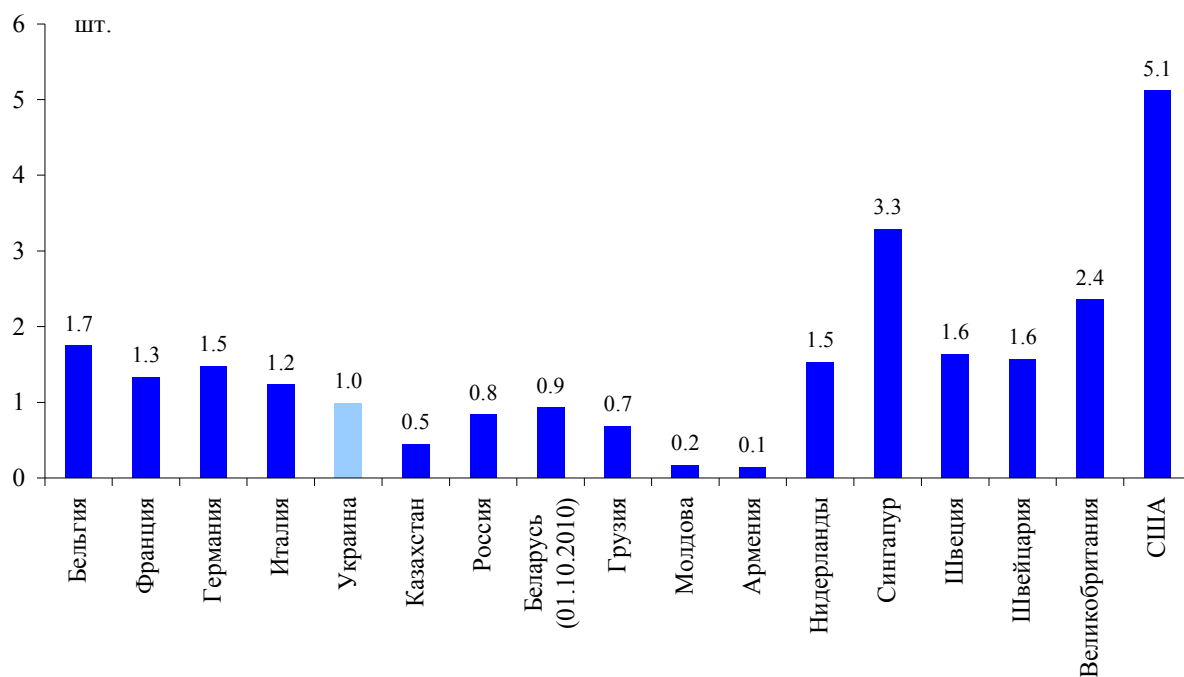
Количество электронных терминалов соответствовало динамике выпуска платежных карт и также уменьшилось во время экономического кризиса. Причиной этому стало:

- 1) Прекращение работы многих торговцев
- 2) Снижение доходов населения и замораживание большинства банковских кредитных программ.
- 3) Во время сокращения продаж некоторые торговцы начали заводить свой бизнес в тень, убирая существующие электронные терминалы.

В течение девяти месяцев 2010г. ситуация стабилизировалась, и общее число электронных терминалов увеличилось приблизительно на 5% в измерении год к году.

Однако, несмотря на высокие темпы роста количества платежных карт, установленных банкоматов и электронных терминалов, Украина значительно отстает по этим показателям от других стран, что свидетельствует о значительных возможностях развития рынка.

Рисунок 3.4 Количество выпущенных платежных карт на душу населения, 2008 год



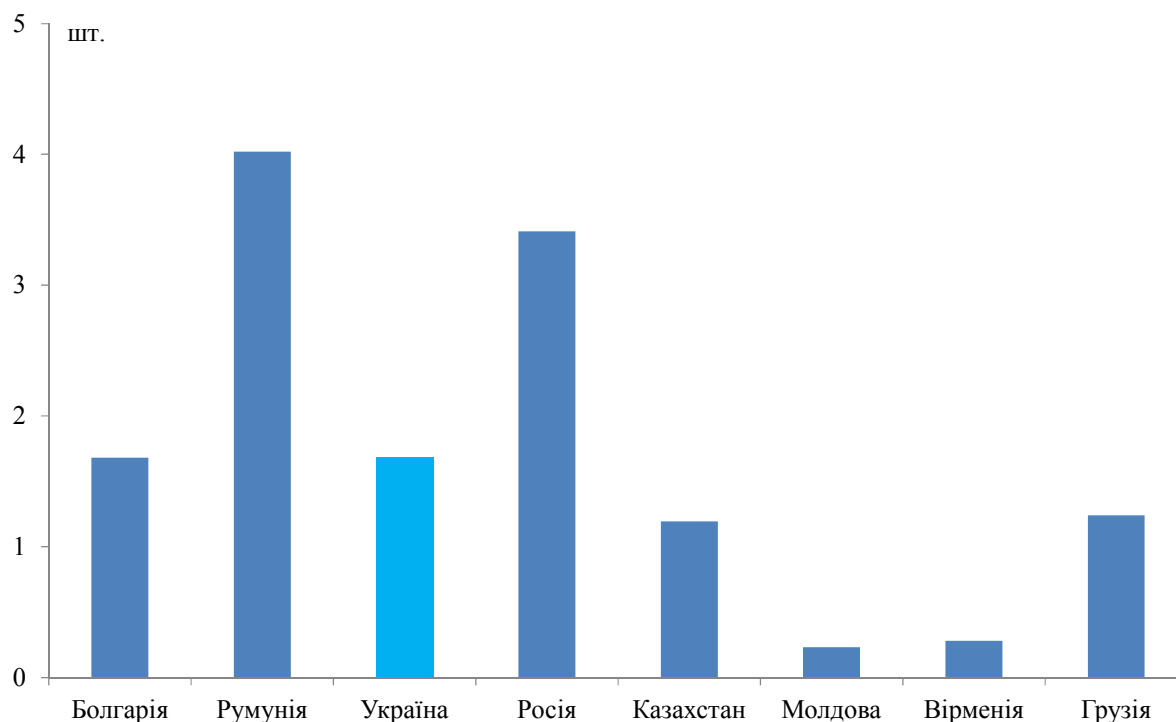
Источник: BIS, Центральные банки, WEO database

По количеству выпущенных платежных карт на душу населения (Рисунок 3.4) Украина имеет более низкий уровень обеспечения населения платежными картами по сравнению с развитыми странами, хотя она опережает большинство стран СНГ. Данная ситуация свидетельствует о наличии дальнейшего потенциала для роста выпуска платежных карт и возможностей для расширения электронных платежей.

Уровень развития платежной инфраструктуры показывает доступность электронных платежей. Одновременно интересным является показатель **количества операций с платежными картами** в POS-терминалах, который показывает фактическое использование электронных платежей. Он определяет на практике прозрачность экономики и выход из теневого сектора. Анализируя доступные данные¹⁸ видим огромные различия между отдельными развитыми странами (Канада, США, Великобритания, Дания, Франция, Нидерланды, Португалия), где безналичных операций с платежными картами составляет 100-200 на год на душу населения и ряд стран Восточной Европы и Центральной Азии, где количество операций на душу населения не превышает 5 на год (Рисунок 3.5). Одновременно стоит отметить, что Украина по этому показателю догнала Болгарию и опередила ряд стран СНГ, но значительно отстает от России и Румынии.

¹⁸ http://www.bis.org/publ/cpss/comptbils_08_final.xls и <http://sdw.ecb.europa.eu/servlet/desis?node=1000001964>

Рисунок 3.5 Количество безналичных операций с платежными картами на душу населения в ряде стран Восточной Европы и Центральной Азии, 2009 рік

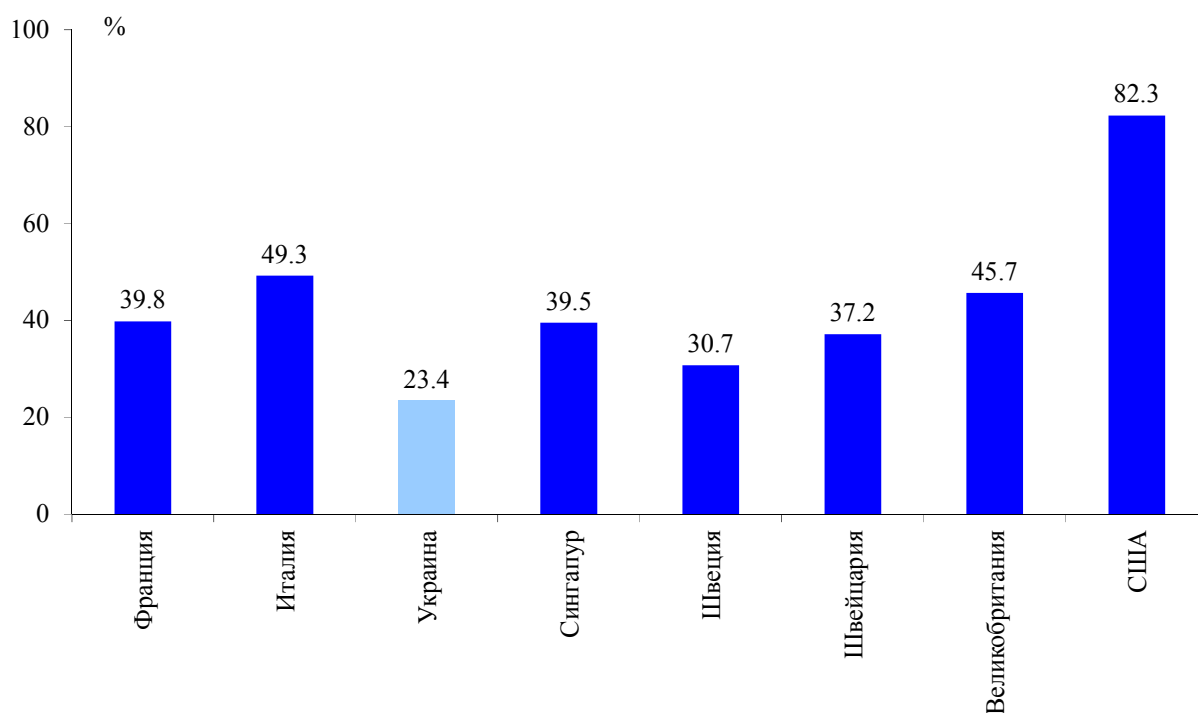


Источник: Центральные банки, ЕЦБ, WEO database

В структуре выпущенных платежных карт доминируют дебетовые карты. С 2006 по первую половину 2010 г. дебетовые карты составляли в среднем 80% от общего количества выпущенных платежных карт, что значительно больше чем в странах с развитым рынком платежных банковских карт (Рисунок 3.6). Это объясняется общим слабым развитием кредитных программ в украинских банках и тем, что большинство платежных карт были выпущены в рамках проектов по переводу заработных плат на платежные карты, когда держатели карт в первую очередь получали наиболее дешевые дебетовые карты с магнитной лентой. Низкие стоимость выпуска и обслуживания платежных карт тогда была наиболее важным приоритетом, но одновременно это ограничило количество доступных услуг для держателей карт.

Уровень проникновения новых типов кредитных карт на украинский рынок довольно низкий, и наиболее простые платежные карты на основе магнитных лент составляют до 93% от общего количества выпущенных карт. Также, 99% выпущенных платежных карт принадлежат физическим лицам, что является свидетельством слабого проникновения платежных карт в корпоративный сегмент рынка.

Рисунок 3.6 Количество платежных карт с функцией кредита, % от общего количества карт, 2008 год



Источник: Национальный банк Украины, BIS

Таблица 3.1 Типы платежных карт, выпущенных украинскими банками по состоянию на 01.07.2010

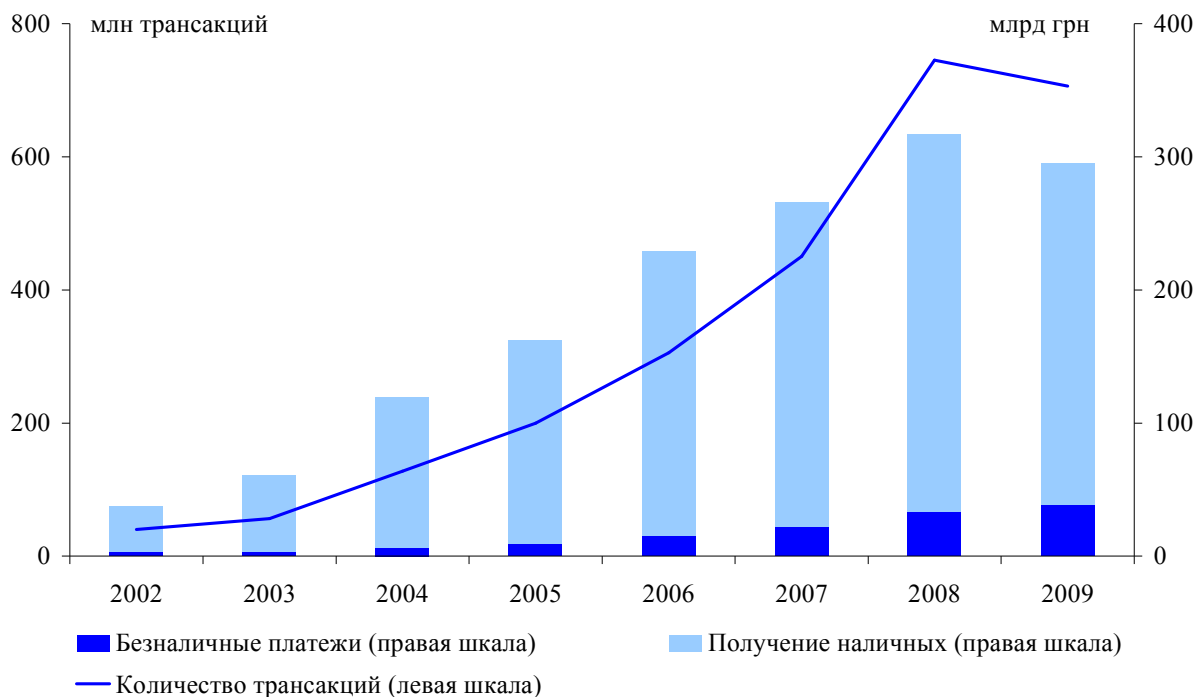
Индикатор	тыс. шт.	
	Всего	Доля, %
Общее количество платежных карт, из них	28742	100,0
<i>по типу держателя карты</i>		
Корпоративные	344	1,2
Личные	28398	98,8
<i>по типу платежной карты</i>		
С магнитной лентой	26826	93,3
С магнитной лентой и электронным чипом	620	2,2
С электронным чипом	1232	4,3
Интернет-карты	64	0,2
<i>по типу платежной схемы</i>		
Дебетовые карты	23757	82,7
Кредитные карты	4985	17,3

Источник: Национальный банк Украины

Общее количество транзакций, осуществляемых с помощью платежных карт, увеличивалось вместе с объемами их выпуска и в 2002-2009 гг. выросло в восемь раз. Финансовый спад вызвал уменьшение количества транзакций по платежным картам на

7% в 2009 г. (Рисунок 3.7). В 2010г. большинство банков ожидает возобновление роста количества транзакций до предкризисного уровня в 630-640 миллионов транзакций.¹⁹

Рисунок 3.7 Количество транзакций по платежным картам, выпущенным украинскими банками



Источник: Национальный банк Украины

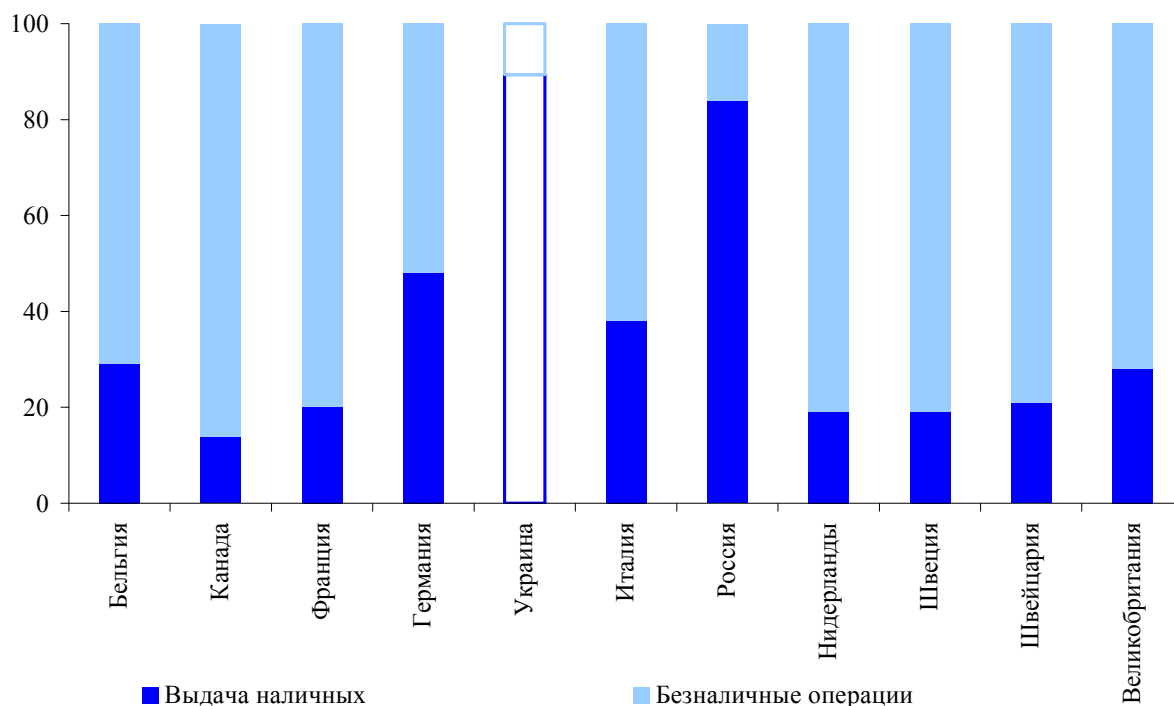
Рост объемов транзакций в течение 2002-2009 гг. характеризуется двумя резкими скачками в 2004 и 2008 гг., когда количество транзакций по платежным картам увеличилось на 126,9 и 65,4% соответственно. Наиболее стремительное распространение использования платежных карт в Украине приходится на 2008 г., когда средний объем транзакций на одну выпущенную карту увеличился на 76,5%, отображая усилия украинских банков максимизировать продажи карт.

Но, несмотря на рост количества транзакций, осуществляемых платежными картами, наличные расчеты все же доминируют. Хотя в течение 2002-2009гг. объем безналичных платежей увеличивался, их доля оставалась в среднем на уровне 5% от общей суммы операций с платежными картами или 8% от общего количества транзакций, что значительно ниже, чем в странах с развитым рынком розничных безналичных платежей, например по количеству осуществленных транзакций (Рисунок 3.8). Это объясняется недостаточно развитой платежной инфраструктурой, то есть сетью электронных терминалов и импринтеров, и возможностью для держателей зарплатных карт снимать наличность через банкоматы без комиссии. Для сравнения, в 2009 г. 73% от общего количества транзакций, осуществляемых держателями карт

¹⁹ По информации Украинского процессингового центра / https://upc.ua/en/news_eng/1139.htm

украинских банков в других странах, были безналичными, и 27% транзакций предусматривали снятие наличных денег.²⁰

Рисунок 3.8 Структура операций с платежными картами в 2008 году, по количеству транзакций



Источник: Национальный банк Украины, BIS, Центральный банк РФ

По информации НБУ во втором квартале 2010г. средний объем одной транзакции с платежной картой составлял 621 грн. Средний объем снятой наличности составил 690 грн., а сумма среднего безналичного платежа насчитывала всего 237 грн. Наличные средства продолжают доминировать в розничном товарообороте, несмотря на рост номинального количества безналичных платежей в розничной торговле с 7,5 млрд. грн. в 2007г. до 15,6 млрд. грн. в 2009 г. (Рисунок 3.6). Необходимо отметить, что рост безналичных платежей во время кризиса во многом был связан с техническими проблемами функционирования банковской системы. Вследствие сложной финансовой ситуацией в нескольких больших коммерческих банках были заблокированы наличные транзакции, и единственным шансом воспользоваться деньгами для держателей карт было их использование в розничной сети.

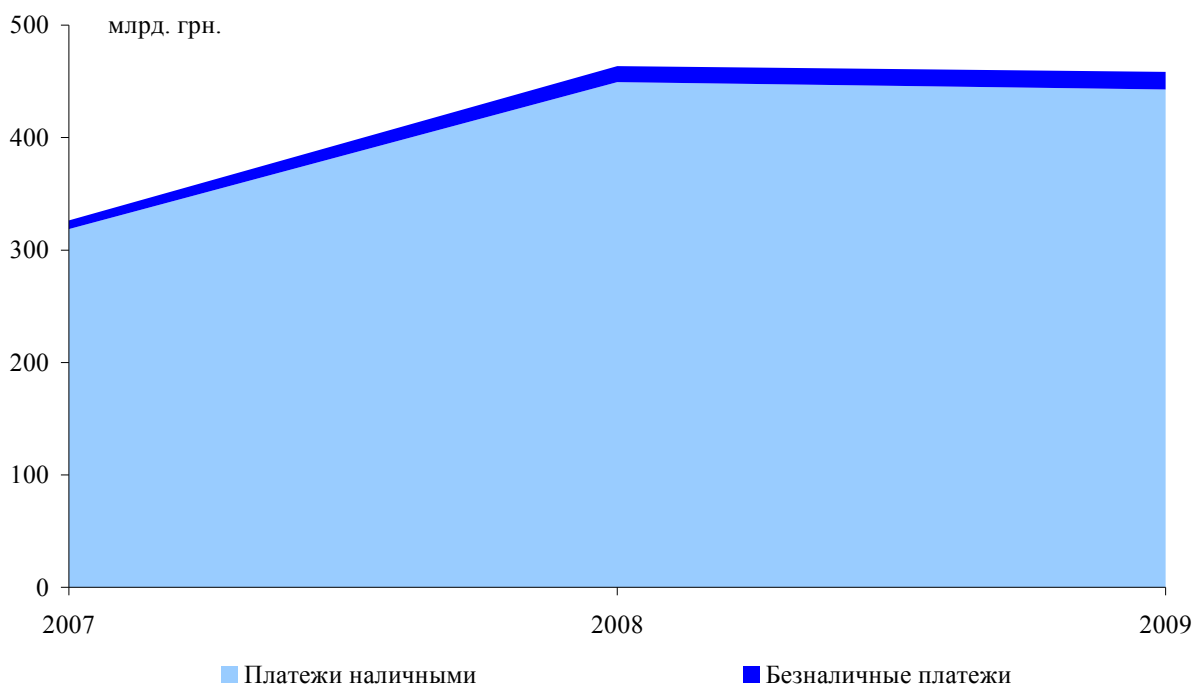
Вставка 1. Использование безналичных способов платежей в сфере розничной торговли в Украине

Во втором квартале 2010 г. средний товарооборот на 1 платежную карту насчитывал 3647 грн. В 92% случаев транзакции по платежным картам украинских банков осуществлялись в собственной сети АТМ, 5,7% операций – в АТМ и электронных терминалах других банков, и остальные 2,3% - за границей. Межбанковские транзакции

²⁰ “Результаты деятельности банков на рынке платежных карт в 2009 году” – Владимир Харченко. – Вестник Национального банка Украины, июнь 2010 года.

по платежным картам остаются ограниченными по причине высоких тарифов за снятие денег а АТМ чужих банков и высокой степени концентрации рынка.

Рисунок В.1 Доля безналичных платежей в розничном товарообороте Украины



Источник: Национальный банк Украины

Невысокий уровень проникновения электронных терминалов в розничную торговлю и возможность легко снимать наличность через АТМ приводит к очень низкому уровню проникновения безналичных платежей в розничную торговлю. Недавний финансовый кризис негативно отразился на динамике выпуска платежных карт, количестве и объеме транзакций по платежным картам. Но участники рынка настроены оптимистично по поводу будущего развития отрасли розничных электронных платежей. Они надеются на рост доходов и потребления домохозяйств в среднесрочном периоде, а также на улучшение культуры платежей у населения и знания о выгодах использования платежных карт.

3.2 Общие вопросы регулирования электронных платежей в Украине

3.2.1 Текущее состояние регулирования электронных платежей в Украины

На данный момент Украина сформировала систему регулирования электронных платежей и платежных систем. Базовые законодательные нормы, которые устанавливают общие принципы организации платежной системы в государстве предусмотрены в Законах «О платежных системах и переводе денежных средств в

Украине»²¹ и «О банках и банковской деятельности»²², а также в Закона Украины «О Национальном банке Украины»²³.

Национальный банк Украины (НБУ) является **регулятором** рынка электронных платежей. Общие регуляторные функции и полномочия НБУ по осуществлению контроля деятельности платежных систем закреплены в ст. 7 и 40 Закона Украины «О Национальном банке Украины» и ст. 13 Закона Украины «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине». Так, НБУ определяет общий порядок проведения эмиссии платежных средств, проведение операций с их использованием, порядок открытия банками счетов и режимы их функционирования. Кроме этого, НБУ имеет полномочия по регулированию деятельности внутригосударственных и международных платежных систем. Постановление НБУ №348²⁴, устанавливает требования к процедуре создания и регистрации платежных систем в Украине, отношения платежных систем с регулятором.

Кроме того, лицензирование и надзор за небанковскими финансовыми компаниями, что предоставляют услугу перевода денег, осуществляет Государственная комиссия регулирования рынков финансовых услуг соответственно Закону Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг»²⁵. Также контроль над проведением финансовых операций, согласно нормам Закона Украины «О предупреждении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма»²⁶, осуществляет Государственный комитет финансового мониторинга Украины в части мониторинга финансовых сделок, совершенных посредством использования платежных систем, на предмет принадлежности их к доходам, полученным преступным путем.

Объектами регулирования выступают организация платежного пространства в стране, а именно правила и стандарты осуществления платежей, а также платежные системы (межбанковские, розничные и небанковские) и их участники.

Нормы относительно регулирования использования платежных карт и других платежных инструментов, привязанных к банковскому счету, содержится в Постановлении НБУ №223 «Об осуществлении операций с использованием специальных платежных средств»²⁷, которое определяет требования Национального банка к эмиссии банками специальных платежных средств и определяет порядок проведения операций с их использованием. Кроме уточнения и расширения правил выпуска и использования специальных платежных средств Постановление содержит ряд новых регуляторных норм, которые ранее отсутствовали в законодательстве.

²¹ Закон Украины №2346-III «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» от 05.04.2001

²² Закон Украины №2121-III «О банках и банковской деятельности» от 20.05.1999

²³ Закон Украины №679-XIV «О Национальном банке Украины» от 20.05.1999

²⁴ Постановление Правления НБУ №348 «Об утверждении Положения о деятельности в Украине внутригосударственных и международных платежных систем» от 25.09.2007

²⁵ Закон Украины №2664-III «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» от 12.07.2001

²⁶ Закон Украины №249-IV «О предупреждении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма» от 28.11.2002

²⁷ Постановление НБУ №223 «Об осуществлении операций с использованием специальных платежных средств» от 30.04.2010

Регулирование мобильных платежных инструментов. К мобильным платежным средствам по существу предъявляются такие же требования, что и к платежным картам, с учетом особенностей технологии. Следует отметить, что возможна реализация платежных средств как приложений на смартфоне. Поскольку раньше позиция регулятора относительно выпуска таких средств была неясной, то введение четких правил позволяет дальнейшее развитие технологии мобильных платежей. В то же время подчинение мобильных платежей общим регуляторным нормам означает, что они будут проходить в пределах банковской системы.

Закреплен **принцип равного доступа участников платежных систем** к платежным системам при условии соответствия участников правилам и системе сертификации, установленной платежной системой, включая доступ к технической инфраструктуре. Это решение не позволяет платежным системам устанавливать правила, например, относительно эксклюзивного приема или выпуска только своих платежных карт. Такие правила ограничивают конкуренцию между банками-участниками платежных систем, поэтому их запрет является скорее позитивным шагом. В то же время запрет на эксклюзивность может ослабить конкуренцию между платежными системами, поскольку наибольшие банки могут стать наиболее крупными участниками нескольких платежных систем. Таким образом, это решение скорее позитивное, но сопряжено с некоторыми рисками.

Все **платежи с использованием специальных платежных средств**, что происходят на территории Украины с использованием платежных карт, выпущенных в Украине (далее по тексту внутренних операций), а также оплата банками услуг платежных систем, связанных с этими платежами должны **осуществляться в национальной валюте – гривне, с участием банка-резидента**. Таким образом, платежные организации будут вынуждены устанавливать тарифы в национальной валюте, что означает, что тарифы могут и дальше исчисляться в долларах, но оплачивается в гривне по курсу НБУ или другому курсу на дату платежа. Кроме того, платежная организация будет нести риски резких колебаний курса, и оплачивать услуги банка-резидента. Дополнительные затраты платежных систем, связанные с хеджированием валютных рисков, будут, скорее всего, переложены на банки и их клиентов.

Банки обязаны предоставлять потребителю (держателю специального платежного средства) исчерпывающую **информацию о размере комиссионных платежей**, что оплачиваются потребителем, за проведение операций с использованием специальных платежных средств. В частности при использовании банкомата у него должна быть возможность отменить операцию после информирования о комиссионных за снятие наличности. Такое требование является разумным с точки зрения защиты потребителя и соответствует международному опыту.

Значительно расширены **требования к осуществлению клиринговых операций** платежными системами. Помимо установления общих требования к безопасности проведения платежных операций и управлению рисками, **выдвинуто ряд требований к проведению клиринговых и процессинговых операций**, что может оказать значительное влияние на рынок платежных систем. В частности, предусмотрены следующие изменения:

- 1) Процессинговые центры-нерезиденты имеют право предоставлять свои услуги банкам-резидентам относительно внутренних операций в том случае, если они обязуются в договоре исполнять законодательство, которое регулирует

отношения в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.

- 2) Платежная организация не имеет права ставить условием для участия банка в платежной системе использование услуг определенного процессингового центра;
- 3) Межбанковские переводы, осуществленные в пределах Украины с использованием специальных платежных средств, эмитированных банками-резидентами, проводятся расчетным банком-резидентом, функции которого может осуществлять уполномоченный платежной организацией платежной системы банк или Национальный банк;

Первое требование обосновано обязательствами Украины перед ФАТФ, хотя может вести к существенным дополнительным затратам тех систем, которые раньше не предоставляли такой информации украинским властям. Второе требование имеет в основном позитивные последствия. Оно обеспечивает большую конкуренцию между процессинговыми центрами. Эта норма также не должна препятствовать получению платежными системами информации о проведенных участниками операциях. Третье требование соответствует текущей практике платежных систем и действующему законодательству о расчетах на территории Украины в гривне, и не требует дополнительных изменений.

Также произошло изменение правил, которые касаются гарантийных депозитов. Формирование и размещение (оплата) гарантийных взносов, или других форм обеспечения обязательств участников платежных систем, которые используются платежными системами для управления рисками ликвидности, по платежам осуществленных в Украине с использованием специальных платежных средств, эмитированных банками-резидентами, осуществляется членами платежных систем в банках-резидентах.

Недостатки украинского законодательства и низкий кредитный рейтинг Украины ограничивают эффективность размещения гарантийных депозитов в гривне. Создания нового механизма для размещения гарантированных вкладов сожжет значительно увеличить стоимость такого размещения, что отразится на стоимости услуг для потребителей. Кроме того, объемы гарантийных депозитов незначительны по сравнению с общими остатками на счетах украинских банков за рубежом.

Одновременно с изменением регуляторной базы усилилась работа, направленная на стимулирование использования специальных платежных инструментов. На данный момент п. 14.7 Закона о платежных системах предусматривает обязательную установку электронных терминалов в предприятиях розничной торгово-сервисной сети, но полномочия по определению предприятий, на которые распространяется это требование, были переданы Кабинету Министров.

Согласно постановлению Кабинета Министров №878²⁸, субъекты хозяйствования, которые проводят деятельность в сфере продажи товаров, общественного питания и услуг и, согласно законодательству, используют регистраторы расчетных операций,

²⁸ Постановление Кабинета Министров Украины №878 «Об осуществлении расчетов за проданные товары (предоставленные услуги) с использованием специальных платежных средств» от 29.09.2010

должны осуществить переход на режим обязательного приема специальных средств в следующих временных рамках:

- до 1.07.2011 – все субъекты хозяйствования (кроме малого бизнеса), которые работают в населенных пунктах с численностью населения более 100 тыс. человек;
- до 31.07.2011 – все субъекты хозяйствования (включая малый бизнес), которые работают в населенных пунктах с численностью населения от 25 до 100 тыс. человек;

При этом количество установленных электронных терминалов должно составлять не менее 50% от количества установленных регистраторов расчетных операций. Исключение сделано только для заведений общественного питания закрытого типа и субъектов хозяйствования, которые работают в населенных пунктах с численностью населения до 25 тыс. чел., и/или располагают торговой площадью менее чем 20 кв. м. (за исключением автозаправочных станций).

Данное постановление, без сомнения, будет оказывать стимулировать использование безналичных платежных инструментом, значительно увеличив географию их использования в стране. В то же время в существующем законодательстве четко не определены полномочия органов исполнительной власти по контролю соблюдения этих норм со стороны субъектов хозяйствования, которые должны установить терминалы. Одновременно Постановление № 878 возлагает на Антимонопольный комитет Украины обязанность проводить мониторинг комиссионных вознаграждений, которые устанавливаются банками и платежными системами, и принимать меры в случае их необоснованного повышения. Как будет действовать этот мониторинг, сейчас не понятно.

3.2.2 Международные обязательства Украины по регулированию рынка электронных платежей

Международные нормы, что касаются регулирования деятельности платежных систем, включают Рекомендации центральным банкам по надзору за платежными системами, принятые Комитетом по платежным системам Группы десяти центральных банков развитых стран, Общее соглашение по торговле услугами, принятое ВТО, и рекомендации ФАТФ по борьбе с отмыванием денег.

Рекомендации Комитета по платежным системам, носят необязательный характер даже для его участников, к которым НБУ не относится. Однако они активно используются центральными банками по всему миру как источник лучшей международной практики. Концепция надзора за платежными системами, недавно принятая НБУ, в значительной мере базируется на вышеуказанных рекомендациях.

Хотя Украина не является членом ФАТФ, в рамках переговоров с ФАТФ правительство взяло обязательства исполнить рекомендации этой организации, чтобы избежать возможных санкций. Последним действием в этом направлении было принятие новой редакции закона о борьбе с отмыванием денег. В результате ФАТФ довольна сотрудничеством с Украиной, хотя отмечает некоторые недостатки, а именно в сфере криминализации отмывания денег и финансирования терроризма, а также

выявления и замораживания активов террористов.²⁹ В то же время к регулированию платежных систем у ФАТФ претензий нет.

После вступления в ВТО в 2008 году для Украины стали обязательны для исполнения нормы Генерального соглашения о торговле услугами (ГАТС), которые составляют единую систему общих правил, которые охватывают определенные сектора услуг либо другие вопросы, связанные с торговлей.

В отличие от торговли товарами, где национальный режим торговли распространяется на все товары, в торговле услугами страны указывают отдельные сектора и условия, при которых будет применяться национальный режим. Эти обязательства содержатся в т.н. Расписании специфических обязательств в сфере услуг³⁰, которое определяет степень доступа и последовательность открытия определенных рынков услуг. При этом индивидуальные обязательства страны относительно уровня открытости отдельных секторов сферы услуг формулируются в результате переговоров и являются «связанными», то есть могут быть изменены только после переговоров с заинтересованными странами-членами ВТО.

В сфере регулирования услуг, которые предоставляются на коммерческих основах компаниями частного и государственного секторов, выделяют следующие четыре способа осуществления международных операций в сфере услуг:

- 1) Трансграничное предоставление услуг (то есть с территории одной страны на территорию какой-либо другой страны);
- 2) Потребление за границей (потребители одной страны-члена ВТО пользуются услугами, предоставляемыми на территории другой страны-члена ВТО);
- 3) Коммерческое присутствие (иностранные компании основывают дочерние предприятия и филиалы для предоставления услуг на территории страны-члена ВТО);
- 4) Присутствие физических лиц, которые предоставляют услуги.

Во время переговоров относительно членства в ВТО Украина взяла на себя конкретные обязательства, которые касаются 11 ключевых секторов услуг, в том числе сектора банковской деятельности и других финансовых услуг (за исключением услуг страхования), которые являются обязательными для исполнения в процессе изменения законодательства, которое регулирует рынок электронных платежей.

Украина обязалась не налагать никаких ограничений на доступ к рынку или национальный режим в отношении банковских услуг и других финансовых услуг для первых трех способов предоставления услуг. Четвертый способ предоставления услуг (присутствие физических лиц) остается несвязанным, за исключением горизонтальных обязательств, касающихся миграционного контроля.

²⁹ «Improving Global AML/CFT Compliance: On-going Proces», июнь 2010
<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/17/4/45540819.pdf>

³⁰ Всемирная торговая организация, обязательства Украины:
http://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/ukraine_e.htm

Более конкретно, пункт 2 раздела №7 Расписания специфических обязательств в сфере услуг, подписанный Украиной, определяет, что рынки услуги по совершению всех видов платежей и передаче денежных средств, а также услуг по предоставлению и передаче финансовой информации, процессингу финансовой информации являются открытыми для свободного доступа для иностранных компаний. В соответствии с обязательствами Украины перед ВТО, исключены любые ограничения доступа на рынок и предоставления национального режима работы платежных систем и/или процессинговых центров, которые размещены на территории Украины (коммерческое присутствие), либо предоставляют услуги для отечественных потребителей (потребление за границей), либо предоставляются из-за граница национальным потребителям (трансграничная торговля).

Специфика обязательств Украины перед ВТО также состоит в том, что данные обязательства с юридической точки зрения являются в Украине нормами прямого действия, поскольку закреплены международным договором, и имеют приоритет перед нормами национального законодательства. Это значит, что любые нормативно-правовые изменения, которые будут касаться обязательств Украины по доступу на внутренний рынок или использования национального режима для этих секторов услуг, должны не противоречить обязательствам Украины перед ВТО и основным принципам деятельности данной организации, в частности принципу недискриминации.

Таким образом, новые правила регулирования рынка электронных платежей, которые сейчас разрабатываются НБУ, а также любые законодательные изменения, которые будут касаться ограничения доступа на рынок иностранных платежных систем и процессинговых учреждений, должны быть согласованы с обязательствами Украины перед ВТО.

3.2.3 Предлагаемые изменения регулирования: оценка

Ключевыми критериями анализа предложенных направлений изменения были а) обеспечение конкуренции на рынке как основы эффективного функционирования экономики; б) обеспечение права потребителей на свободный выбор товаров и услуг; в) повышение безопасности, качества и надежности системы. Также исследовалось соответствие предложенных изменений ключевым принципам и лучшим международным практикам.

Надзор (оверсайт) над платежными системами

Постановление НБУ №426 «О Концепции внедрения надзора (оверсайта) за платежными системами в Украине»³¹ устанавливает суть и принципы осуществления надзора (оверсайта) за деятельностью платежных систем и системами денежных расчетов, которые функционируют в Украине.

В данном документе надзор (оверсайт) за платежными системами определен как деятельность центрального банка по мониторингу, оцениванию деятельности платежных систем, и в случае необходимости, инициирование изменений касательно режима их работы с целью обеспечения их непрерывного, надежного и эффективного функционирования. С этой целью планируется, что НБУ получит полномочия

³¹ Постановление НБУ №426 «О Концепции внедрения надзора (оверсайта) за платежными системами в Украине» от 15.09.2010

устанавливать требования, которым должны соответствовать платежные системы, и осуществлять оценивание таких систем с учетом этих требований.

Концепция надзора (оверсайта) в соответствии с Постановлением НБУ №426 выделяет следующие ключевые сферы, которым должно уделяться особенное внимание со стороны Национального банка:

- Способность платежной системы предоставлять экономическим агентам быстрые, надежные и экономически выгодные услуги;
- Эффективность и надежность схем взаимных расчетов по операциям по переводу денежных средств;
- Политика управления рисками, которую проводит платежная организация платежной системы;
- Защита прав потребителей;
- Противодействие антиконкурентной политике;
- Противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с Постановлением, объектами надзора (оверсайта) НБУ являются (1) системно важные платежные системы³²; (2) системы розничных платежей, платежные средства и инструменты; (3) системы расчетов по сделкам с ценными бумагами; (4) члены и участники международных платежных систем, созданных нерезидентами.

Деятельность НБУ, связанная с надзором за платежными системами, должна включать следующие этапы: мониторинг; оценивание и инициирование изменений (в случае необходимости). При этом предполагается, что НБУ получит достаточно широкие полномочия именно по инициированию изменений в работе платежных систем, начиная от проведения переговоров и заключения договоренностей с платежными системами относительно корректировки их работы на рынке электронных платежей, заканчивая наложением штрафных санкций на платежные системы, их членов и участников, вплоть до ограничения или прекращения отдельных видов деятельности платежных систем с высоким уровнем риска по мнению регулятора).

Параллельно, конкретные шаги по введению оверсайта предложены в законопроекте №4565, который предлагает расширить регуляторные полномочия Национального банка.

Если сейчас НБУ имеет полномочия по регулированию общих правил осуществления электронных платежей, ведению реестра идентификационных номеров эмитентов платежных карточек внутренних платежных систем, и контроля и создания электронных платежных средств и платежных систем³³, то в предлагаемом

³² Согласно определению BIS. Central bank oversight of payment and settlement systems. May 2005. BIS www.bis.org/publ/cpss68.pdf

³³ Ст. 7 Закона Украины «О Национальном банке Украины», Постановление НБУ №348 «Об утверждении Положения о деятельности в Украине внутригосударственных и международных платежных систем» от 25.09.2007

законопроекте эти полномочия планируется значительно расширить, а именно предоставить НБУ следующие функции:

- Ведения реестра платежных систем и систем расчетов, их членов и участников;
- Осуществление надзора (оверсайта) над платежными системами.

Кроме того, ст. 41 Закона «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» предлагается дополнить порядком осуществления оверсайта НБУ над платежными системами, включая полномочия по исключению из реестра платежных систем, их членов/участников, которые не будут соответствовать новым требованиям Закона.

Также ст. 1 Закона «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» предлагается дополнить обновленным перечнем объектов регулирования-участников платежных систем и ввести в Закон такие понятия как «пользователь платежной системы», «оверсайт платежных систем и систем расчетов», «платежная организация», «платежный терминал самообслуживания» и «Платежный Совет». Платежный Совет определен здесь как неприбыльное объединение (саморегулирующаяся организация) профессиональных участников банковского рынка, созданное для разработки правил и стандартов деятельности платежных систем и систем расчетов в Украине, а также мониторинга за исполнением требований данных норм и стандартов, согласно делегированных НБУ полномочиям.

В целом, **Концепция надзора (оверсайта) НБУ** над деятельностью платежных систем является действительно важным документом, поскольку позволяет четко установить границы регуляторных полномочий Национального банка в качестве независимого регулятора платежных систем. Более того, роль такого регулятора в нормальном развитии платежных систем в стране является поистине критичной, поскольку только независимая оценка и проведение государственного регулирования могут способствовать установлению здорового баланса интересов между участниками рынка электронных платежей и стимулированию реальной конкуренции на этом рынке. Предложенная Концепция, по нашему мнению, соответствует мировым стандартам и должна стать основой для законодательного закрепления принципов и механизма оверсайта платежного пространства в Украине.

Однако раздел 4.4. предложенной Концепции, согласно которому как отдельный объект надзора выделены члены и участники международных платежных систем, созданных нерезидентами, спорен с точки зрения равного отношения регулятора ко всем участникам рынка электронных платежей. Он дискриминирует отдельных участников рынка, в частности международных игроков, что не отвечает принципам открытой конкуренции. По нашему мнению, принципы осуществления надзора должны быть как минимум одинаковы для всех розничных платежных систем, как внутригосударственных, так и международных (национальный режим), поскольку потенциально это может дать почву регулятору для создания неравных условий работы международных платежных систем на рынке электронных платежей, руководствуясь необходимостью применения специфических регуляторных норм.

Изменение правил работы розничных платежных систем: риски для развития рынка

В первом полугодии 2010 года в Верховную Раду были поданы законопроекты №6465 и №6466, главной целью которых является изменение и дополнение норм существующего законодательства, которое регулирует функционирование платежных систем. Их появление вызвало достаточно сильный общественный резонанс, поскольку принятие этих законопроектов может изменить сложившийся баланс интересов между участниками розничных платежных систем и привести к перераспределению рынка в пользу отдельных его участников.

Законопроект №6465 предполагает внесение изменений в Закон «О Национальном банке Украины» и Закон «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине».

Во-первых, в ст. 9 Закона «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» планируется внести изменения о том, что правила платежных систем должны соответствовать требованиям законодательства Украины, тогда как в нынешней редакции Закона порядок деятельности платежной системы определяется ее собственными правилами, установленными платежной организацией соответствующей платежной системы, но при этом платежная организация не освобождается от исполнения законов Украины. Также ст. 9 дополняется нормой об обязательной регистрации платежных систем в НБУ. Эти изменения не меняют текущую практику, но создают дополнительный упор на регулирование.

Во-вторых, законодатель планирует внести изменения в ст. 14 и ст. 28 Закона, согласно которых процессинг операций (а именно, многосторонний взаимозачет на основе клиринга и расчета чистых позиций участников расчетов на определенный момент времени), которые осуществляются в пределах Украины с применением специальных платежных средств, должен осуществляться исключительно клиринговым учреждением-резидентом. Правила же проведения операций, которые осуществляются на территории Украины с применением платежных средств, эмитированных банками-резидентами, и клиринга должны определяться вышеупомянутым Платежным Советом, что является дискриминационным по отношению в отдельным участникам рынка.

Предложение по созданию национального клирингового центра, который в обязательном порядке будет обслуживать платежи, осуществленные внутри Украины, приведет к нарушению конкурентного механизма на рынке розничных платежных систем, поскольку участники платежных систем будут лишены возможности выбора того клирингового учреждения или платежной системы, которые будет предлагать наиболее качественные и дешевые услуги по обслуживанию карточных операций.

Также нежелательным является намерение законодателя **передать регуляторные полномочия** по созданию и контролю правил проведения операций с применением электронных платежных средств банковской ассоциации – т.н. «Платежному Совету». Она будет заинтересованным лицом на рынке платежных систем и своими действиями сможет вызвать серьезные нарушения рыночного механизма. Кроме того, в процессе формирования состава Платежного совета, открываются дополнительные возможности для подавления конкуренции, например, если он будет контролироваться

доминирующими игроками на рынке.³⁴ Очевидно, что такие полномочия должны быть предоставлены исключительно независимому регулятору, а именно Национальному банку. При этом корректной является норма, по которой платежная система не должна требовать от участника такой системы обязательного проведения операций в определенном процессинговом учреждении, что открывает возможность свободного выбора участниками платежных систем процессинговых учреждений.

Учитывая, что большинство платежей по платежным картам проводятся внутри страны, в случае принятия данной законодательной нормы фактически произойдет **монополизация рынка** процессинга, а по сути внутреннего рынка розничных электронных платежей (поскольку процессинг является базовым элементом бизнеса платежных систем).

Это, в свою очередь, несет следующие проблемы для устойчивого развития рынка розничных электронных платежей в стране, а именно:

- **Ограничение конкуренции:**

Участники платежных систем будут лишены права выбора наиболее качественных процессинговых услуг по конкурентной цене, поскольку рыночный механизм ценообразования, который возможен при наличии как минимум нескольких провайдеров услуг, в данном случае не будет действовать. С большой долей вероятности монополизация рынка приведет к возрастанию монопольной власти единого процессингового оператора и к соответствующему росту тарифов на процессинговые услуги и ухудшению их качества.

- **Снижение уровня безопасности и надежности осуществления розничных электронных платежей:**

В результате принудительного перевода процессинга по операциям внутреннего рынка в один клиринговый центр безопасность, качество и надежность осуществления розничных электронных платежей может оказаться под угрозой.

Во-первых, создание процессингового центра, который смог бы полностью удовлетворять потребности внутреннего рынка электронных платежей, требует значительных инвестиций, направленных на построение соответствующей инфраструктуры, покупку и/или создание современных технологий передачи данных и формирование команды квалифицированных специалистов. Объективно, построение процессинговой инфраструктуры такого масштаба может оказаться непосильной задачей для единственного оператора и может привести к его неспособности качественно обслуживать потребности быстро растущего рынка электронных платежей в Украине.

Во-вторых, наличие единого процессингового центра внутри страны будет означать увеличение риска потерь денежных средств потребителями в случае возникновения сбоев и задержек в работе процессингового центра, поскольку на рынке будут отсутствовать аналогичные структуры, которые могут выполнять этот вид

³⁴ Мировой опыт создания саморегулирующихся организаций на рынке финансовых услуг показывает, что они работают на рынке с большим количеством участников и переданные им полномочия в основном имеют дисциплинарный характер контроля за исполнением норм законодательства.

деятельности и, таким образом, способны принять на себя выполнение дополнительных заявок по процессингу в форс-мажорных ситуациях. В результате, ухудшится общая надежность осуществления электронных платежей в рамках страны.

В-третьих, единственный процессинговый центр более уязвим с точки зрения обеспечения безопасности осуществления электронных платежей, которые часто становятся предметом совершения мошеннических действий, связанных с незаконной передачей персональных данных держателей платежных карт третьим лицам для совершения противоправных действий.

- **Несоответствие предлагаемой нормы ключевым принципам европейского права:**

Предлагаемые изменения не соответствуют нормам Директивы 2007/64/ЕС от 13.11.2007, которая предусматривает наличие равного доступа на рынок электронных платежей для всех участников рынка, в частности предусматривается, что любые барьеры, направленные на ограничение доступа участников к платежным системам недопустимы. Таким образом, они не соответствуют международной практике. Кроме того нарушение положений данной Директивы может усложнить сотрудничество Украины и ЕС и противоречит политике Украины, направленную на постепенную гармонизацию законодательства с ЕС, в том числе в рамках переговоров о создании глубокой и всеобъемлющей зоны свободной торговли между странами.

В-третьих, планируется изменить также существующий порядок размещения гарантийных депозитов для членов/участников платежных систем, которые формируются для обеспечения осуществления денежных переводов, совершенных в пределах Украины с использованием специальных платежных средств. Предлагается дополнить ст. 28 Закона нормой о том, что такие депозиты должны размещаться только на счетах банков-резидентов или на счетах в Национальном банке исключительно в национальной валюте – гривне.

Норма об **обязательном размещении гарантийных депозитов** участниками платежных систем по операциям, которые были совершены в пределах Украины, в банках-резидентах в национальной валюте является достаточно спорной с точки зрения формирования конечной цены для потребителя платежных услуг. Размещение гарантийных депозитов исключительно в банках-резидентах может вызвать риск возникновения ситуаций, когда платежная система не сможет выполнить свои обязательства по обеспечению платежей, сделанных держателями платежных средств, вследствие низкой надежности банков-резидентов в Украине.

Как компромиссный вариант, может быть рассмотрено размещение депозитов в НБУ. Это нивелирует риск невыплаты гарантийного депозита по тем операциям, которые совершены внутри страны и выражены в гривне.

Законопроект №6466 дополняет законопроект №6465. Он содержит положения, которые предусматривают уточнение норм Закона «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» в части ответственности торговцев за непредставление возможности покупателю рассчитываться в торговой сети электронными платежными средствами и распространение регулирования государства на небанковские платежные

системы, надзор за которыми должна осуществлять Государственная комиссия по регулированию рынков финансовых услуг.

В частности, ст. 14 Закона, в которой торговцы обязаны принимать специальные платежные средства, дополнена конкретизацией определения торговцев (согласно предложенным изменениям это должны быть все юридические лица и физические лица-предприниматели, которые осуществляют продажу товаров (услуг) оптом и в розницу) и уменьшено минимальное количество платежных систем (с трех до двух), платежные средства которых должны приниматься к оплате. В случае отсутствия электронных терминалов (POS терминалов) предлагается штрафовать торговцев в размере ста необлагаемых налогом минимумов.

Предложения по **конкретизации ответственности торговцев** за непредоставление возможности покупателям рассчитываться электронными платежными средствами в розничной сети также заслуживают одобрения, поскольку четко устанавливают зоны ответственности государственных органов и торговцев за развитие платежной инфраструктуры в стране. Однако простое ужесточение административного давления на бизнес будет недостаточно. Мы рекомендуем, чтобы чисто административные меры были дополнены стимулирующими мерами, которые будут создавать финансовые стимулы для торговцев развивать сеть электронных терминалов.

Также четко расписаны регуляторные функции различных государственных органов за выполнением данной нормы: требования к торговцам по приему ими платежных средств будут устанавливаться Кабинетом Министров, контроль за реальным осуществлением таких расчетов Национальным банком, контроль за выполнением требований Кабмина будет осуществляться Государственной налоговой администрацией, а защита прав потребителей будет возложена на Комитет по делам защиты прав потребителей.

Законопроект также предлагает дополнить ст. 15 Закона нормой, которая регулирует условия предоставления кредитов держателям платежных карточек, а именно беспроцентный период кредита, а также суть правовые последствия получения комиссионного дохода для эмитента и держателя платежного средства.

Законопроект предусматривает, что международные платежные системы потеряют право размещать на эмитированной внутри страны платежной карте только одну торговую марку. Таким образом, ограничиваются права на интеллектуальную собственность платежных систем и теряет смысл конкуренция между ними

В целом, предложенные изменения четко очертили позицию регулятора и законодателя относительно одного из возможных вариантов развития системы электронных платежей в Украине. Предлагаемые изменения существующего законодательства содержат положения по регулированию деятельности платежных систем, некоторые из которых создадут позитивный эффект для развития электронных платежей в стране, в то время как другие будут способствовать искажению конкурентного механизма на рынке, нарушению общепринятых стандартов безопасности осуществления платежей и нарушению права потребителей на свободный выбор провайдера услуги и получение справедливой цены на нее.

4 Международный опыт регулирования платежных систем

4.1 Международные принципы регулирования и надзора за платежными системами

Существует два ключевых подхода к регулированию. Во первых, регулирование может быть введено для предотвращения провалов рыночного механизма, таких как рыночная сила, асимметрия информации между участниками рынка, экологические побочные эффекты. Во-вторых, регулирование может ставить перед собой прямое задание о перераспределении ресурсов между участниками рынка для достижения государственных целей. Примером такого регулирования может быть обеспечения поставки таких услуг, как медицинские или почтовые, которые государство считает необходимыми для каждого гражданина, а также политика развития отдельных отраслей, которые, по мнению государства, приносят важные преимущества для дальнейшего развития экономики. Очевидно, что реальные практики регулирования в мире всегда основаны на балансе этих двух целей. Важным является правильное определения оптимального баланса.

Мировой опыт регулирования платежных систем во многом основывается на деятельности и документации международных организаций, сфера интересов которых соприкасается с платежными системами.

4.1.1 Принципы, разрабатываемые Банком международных расчетов

Банк международных расчетов (*Bank for International Settlements, BIS*) – международная финансовая организация, в функции которой входит содействие сотрудничеству между центральными банками и облегчение международных финансовых расчетов, то есть Банк является своего рода координатором монетарной политики между центральными банками стран-участниц и центральным банком для них. В рамках BIS был создан Комитет по платежным и расчетным системам (*Committee on Payment and Settlement Systems, CPSS*) для улучшения инфраструктуры финансовых рынков через разработку и внедрение надежной и эффективной платежной и расчетной системы.

В 2001 году Комитет опубликовал документ «Ключевые принципы для системно значимых платежных систем» (*«Core Principles for Systemically Important Payment Systems»³⁵*), которым должны руководствоваться центральные банки при организации и регулировании платежных систем. Согласно этому документу основными принципами являются:

1. **Обоснованность правовой базы** - система должна иметь хорошо проработанную / обоснованную правовую базу во всех соответствующих юрисдикциях, поскольку юридическая обоснованность является ключевым моментом для обеспечения безопасности и эффективности платежной системы;
2. **Ясность правил и процедур в контексте влияния системы на финансовые риски** - правила и процедуры системы должны давать участникам четкое

³⁵ Core Principles for Systemically Important Payment Systems. January 2001. BIS www.bis.org/publ/cpss43.pdf?noframes=1

представление о влиянии системы на каждый из финансовых рисков, которые они несут в силу участия в системе;

3. **Ясность определения процедур для управления кредитными и ликвидными рисками** - система должна иметь четко определенные процедуры управления кредитными рисками и рисками ликвидности, устанавливающие соответствующую ответственность оператора системы и участников и содержащие надлежащие стимулы для управления этими рисками и их сдерживания;
4. **Оперативность окончательного расчета**³⁶ - система должна обеспечивать быстрый окончательный расчет в день валютирования, предпочтительно в течение дня или как минимум на конец дня, поскольку увеличение продолжительности окончательного расчета усугубляет кредитные и ликвидные риски;
5. **Своевременность завершения ежедневных расчетов**³⁷ - система, в которой осуществляется многосторонний взаимозачет (неттинг), должна как минимум быть способна обеспечить своевременное завершение ежедневных расчетов в случае неспособности участника с крупнейшим отдельным расчетным обязательством произвести расчет, поскольку кредитные и ликвидные риски возрастают по мере откладывания расчета;
6. **Предпочтительность обязательств центрального банка в качестве активов для расчета** - поскольку балансы на счетах в центральном банке обычно являются наиболее удовлетворительным активом для расчетов благодаря отсутствию кредитного риска или риска ликвидности. Если используются иные активы, они должны иметь незначительный или нулевой кредитный риск или ликвидный риск для обеспечения безопасности и стабильности работы системы;
7. **Высокая степень безопасности и операционной надежности системы** – система должна обеспечивать высокую степень безопасности и операционной надежности и должна иметь запасные процедуры для своевременного завершения обработки данных за день, чтобы свести к минимуму риск сбоя системы в чрезвычайной ситуации, а также для обеспечения точности и правильности проведения операций в системе;
8. **Практичность и эффективность средств осуществления платежей** – средства осуществления платежей, предлагаемые системой, должны быть практичными для пользователей и эффективными для экономики;
9. **Справедливость и открытость доступа к системе** – в системе должны быть объективные и публично объявленные критерии для участия, обеспечивающие справедливый и открытый доступ. Критерии доступа, поощряющие конкуренцию среди участников, содействуют повышению эффективности и снижению стоимости платежных услуг, а любые ограничения по доступу

³⁶ Согласно докладу CPSS система должна постоянно стремиться повысить минимальные требования, которые содержатся в четвертом и пятом принципах, потому что системы, удовлетворяющие только минимальным стандартам, по-прежнему подвержены рискам и не являются залогом безопасной и эффективной работы.

³⁷ См. предыдущую ссылку

должны носить объективный характер и должны быть основаны на соответствующих критериях риска;

10. Эффективность, подотчетность и прозрачность процедуры управления системой – поскольку системно значимые платежные системы потенциально способны повлиять на более широкое финансовое и экономическое сообщество.

Эти принципы являются основой международных и национальных платежных систем стран-участниц организации и стран, которые тесно сотрудничают с ней.

На основе «Основопологающих принципов для системно значимых платежных систем» Комитет разработал некоторые советы по развитию национальных платежных систем и опубликовал их в докладе «Общее руководство по развитию национальных платежных систем» («*General Guidance for National Payment System Development*»³⁸), которые служат руководством для стран, активно формирующих или проводящих реформу платежной системы.

Поскольку надзор за платежными системами является залогом их эффективного и безопасного функционирования, Комитет также разработал рекомендации по надзору центральных банков и представил их в докладе «Надзор центральных банков за платежными и расчетными системами» («*Central bank oversight of payment and settlement systems*»³⁹). В документе формулируются принципы *общего надзора* (такие как прозрачность осуществления надзора; принятие международных принципов для руководства в осуществляемой деятельности; задекларированные законодательством права и обязанности в этой сфере и др.) и *принципы совместного надзора за международными платежными системами*.

В соответствии с принципами Ламфалюси⁴⁰ основная роль в надзоре за международной платежной системой выделяется одному центральному банку, который делится полученной информацией с другими заинтересованными банками и регулярно проводит встречи для выработки общих действий относительно платежной системы. Таким образом, уменьшается дублирование усилий между центральными банками и достигается всесторонний надзор за международной платежной системой.

Рекомендации Комитета в сфере платежных и расчетных систем носят консультационный характер, но в то же время являются основополагающим руководством к построению эффективной системы платежей. В частности ЕЦБ принял Принципы надзора за системно важными платежными системами как основоположные для собственного надзора за платежными системами. Принципы Ламфалюси используются, например, центральными банками для совместного надзора за системой международного обмена финансовой информацией SWIFT (передовой центральный банк надзора - банк Бельгии) и банком по расчетам в валютных операциях CLS bank (передовой банк – Федеральная резервная система США). Пока этот механизм не использовался для розничных международных платежных систем.

³⁸ General Guidance for National Payment System Development. January 2006. BIS www.bis.org/publ/cpss70.pdf?noframes=1

³⁹ Central bank oversight of payment and settlement systems. May 2005. BIS www.bis.org/publ/cpss68.pdf?noframes=1

⁴⁰ Предложены в отчете Ламфалюси для международных клиринговых систем <http://bis.org/publ/cpss04.pdf>, но используются и в других ситуациях, требующих совместного надзора центральными банками.

4.1.2 Регулирование международной торговли услугами в рамках ВТО

Всемирная торговая организация (*World Trade Organization*) является международной структурой, отвечающей за либерализацию международной торговли и регулирование торгово-политических отношений государств-членов. На сегодня членами ВТО являются 153 страны, в том числе некоторые страны СНГ, как-то Киргизстан, Молдова, Грузия, Украина, Армения. В рамках ее деятельности не разрабатывались документы, непосредственно затрагивающие платежные системы, однако, были разработаны общие принципы регулирования секторов услуг, в том числе и финансовых.

Общие положения о торговле услугами были описаны в Генеральном соглашении по торговле услугами (*General Agreement on Trade in Services – GATS*⁴¹) в 1995 году. Статьи Соглашения обосновывают идею режима наибольшего благоприятствования, что включает в себя принцип максимально возможной открытости платежных систем для расчетов и платежей по обязательствам, взятых на себя странами-участницами Соглашения.

Важно отметить, что уровень открытости определенных рынков услуг (то есть предоставления доступа на рынок и национального режима) зависит от конкретных обязательств, взятых на себя страной-членом ВТО. В тех секторах, где взяты обязательства, страна предоставляет доступ на рынок и национальный режим за исключениями, предусмотренными в Списке обязательств, составленном страной-членом. Страна может принимать разные обязательства в зависимости от способа поставки услуг. Международная классификация предусматривает четыре способа поставки услуг:

- Трансграничная поставка, когда поставщик и потребитель находятся в разных странах,
- Потребление за границей, когда импортер потребляет услугу в стране экспортера,
- Коммерческое присутствие – поставка услуг через филиал или представительство экспортера в стране потребителя услуг,
- Движение физических лиц – поставка услуг физическими лицам-нерезидентами в стране потребителя.

Правила ВТО, таким образом, поощряют развитие конкуренции в тех секторах и способах поставки услуг, где существуют обязательства, но позволяют странам участникам сохранить особенности национального регулирования. Кроме того, эти правила также подлежат ряду исключений, общих для всех членов ВТО, например ограничения из соображений безопасности.

Протокол по финансовым услугам к ГАТС предоставляет дополнительные исключения из общих правил доступа к рынку и национального режима. В частности пруденционные меры могут нарушать требования ГАТС, а финансовые услуги,

⁴¹ General Agreement on Trade in Services (GATS). 1995 www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm

предоставленные государственными учреждениями, не подлежат регулированию ГАТС. Такие исключения играют важную роль в определении международных обязательств стран-членов ВТО, поскольку при вступлении в организацию новых членов они часто принимали на себя широкие обязательства по либерализации торговли услугами.

Значительное количество государств приняло на себя обязательства обеспечить национальный режим иностранным участникам на рынке платежных систем, но значительное количество отказалось обеспечить доступ к рынку в этой сфере при трансграничном методе поставки или были введены ограничения. Меньше ограничений существует для поставки услуг через коммерческое присутствие.

Таблица 4.1 Обязательства стран по платежным услугам в рамках ВТО

Страны с полными обязательствами по доступу на рынок и национальному режиму для платежных услуг для трансграничных поставок и коммерческого присутствия*	Страны с полными обязательствам по доступу на рынок и национальному режиму для платежных услуг через коммерческое присутствие*
Грузия, Гаити, Армения, Украина, Хорватия, Индонезия, Киргизстан, Литва, Маврикий, Молдова, Эстония, Гаити, Гонконг, Монголия, Мозамбик, Нигерия, Панама, Соломоновы острова, Зимбабве, Уругвай, Турция	Албания, Аргентина, Китай, США, Австралия, Канада, Эквадор, ЕС**, Исландия, Израиль, Япония, Марокко, Непал, Новая Зеландия, Румыния, ЮАР, Шри-Ланка, Вьетнам, Швейцария

Источник: Всемирная торговая организация, www.wto.org

*Примечание: * Возможны горизонтальные ограничения, применимые ко всей торговле услугами
** В Финляндии платежи государственных органов проводятся через систему почтовых переводов*

В случае нарушения обязательств в сфере финансовых услуг члены ВТО имеют доступ к общему механизму разрешения споров ВТО. Первым этапом разрешения споров являются консультации. Если консультации не могут решить спор в двустороннем порядке в течение 60 дней, дело может быть направлено в орган по разрешению споров ВТО. Пока споры в сфере финансовых услуг редко доходили в орган по разрешению споров ВТО и понятия в протоколе о финансовых услугах не рассматривались при разрешении споров в ВТО.

Интересным прецедентом относительно обязательств по платежным услугам является жалоба США на действия Китая. 15 сентября США формально обратился к Китаю с просьбой о консультациях⁴² касательно предполагаемого нарушения Китаем своих обязательств в рамках ВТО. Китай взял на себя обязательства предоставить доступ к рынку и национальный режим при поставке услуг через коммерческое присутствие без ограничений (кроме горизонтальных) по видам услуг, которые покрывают услуги по обслуживанию электронных платежных инструментов, а именно услуги по платежам, обработку финансовой информации, и вспомогательные услуги, связанные с финансовыми услугами.

В то же время Китай обязал участников рынка обслуживать все операции с платежными картами, деноминированные в юанях, в China UnionPay (CUP). Кроме того, китайские власти требуют, чтобы все платежные карты, выпущенные в Китае,

⁴² http://www.ustr.gov/webfm_send/2287

несли на себе логотип CUP, а все терминалы по приему платежных карт должны быть совместимыми с CUP. По мнению США, такие действия китайской стороны ограничивают доступ к китайскому рынку компаний других членов ВТО и предоставляют им худшие условия участия на рынке, чем китайским компаниям.

Учитывая неформальную природу консультаций, Китай не обязан на этом этапе обозначить свою позицию по вопросу. Если конфликт между Китаем и США по электронным платежным инструментам будет решен в рамках ВТО, а не в двустороннем порядке, он позволит уточнить обязательства стран-членов ВТО в сфере платежных систем и укрепить международную конкуренцию. Поскольку Украина взяла на себя более широкие обязательства в этой области, разрешение спора представляет интерес и для Украины.

обязательства в этой области, разрешение спора представляет интерес и для Украины.

4.1.3 Документы FATF

Регулирование платежных систем на международном уровне касается также деятельность такой организации как ФАТФ, или Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (*The Financial Action Task Force, FATF*). Это межправительственная организация, которая занимается выработкой мировых стандартов в сфере противодействия отмыванию преступных доходов и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), а также осуществляет оценки соответствия национальных систем ПОД/ФТ государствам этим стандартам.

В 2006 году организация представила доклад «О новых платежных методах» (*«Report on New Payment Methods»*⁴³), где классифицировала основные виды платежных методов и систем и проанализировала риски, связанные с ними. Более детально анализ рисков электронной коммерции, связанных с ПОД/ФТ, выложен в докладе «Уязвимость веб-сайтов и Интернет платежных систем со стороны отмывания доходов и финансировании терроризма» (*«Money Laundering & Terrorist Financing Vulnerabilities of Commercial Websites and Internet Payment System»*⁴⁴).

Электронная коммерция, которая как известно построена на принципе он-лайн электронных платежей определяется как наиболее уязвимая со стороны ПОД/ФТ и поэтому требует очень пристального внимания при разработке мер по регулированию. В этом документе описаны основные риски, которым подвержена электронная коммерция и соответственно разработаны общие рекомендации, которые должны быть приняты во внимание участниками организации во избежание и для устранения подобного рода проблем.

4.2 Опыт государств по регулированию и стимулированию развития электронных платежей

Мировой опыт регулирования электронных платежей позволяет выделить несколько основных компонентов:

- Объект регулирования – платежные системы и их участники, а также электронные платежные инструменты.

⁴³ Report on New Payment Methods. FATF. 2006 www.fatf-gafi.org/dataoecd/30/47/37627240.pdf

⁴⁴ Money Laundering & Terrorist Financing Vulnerabilities of Commercial Websites and Internet Payment System. FATF. 2008 www.fatf-gafi.org/dataoecd/57/21/40997818.pdf

- Субъект регулирования – центральные банки стран, Европейский центральный банк(ЕЦБ), Банк международных расчетов
- Цели регулирования. ограничение системного и прочих рисков, защита от мошенничества, поддержка развития эффективных методов предоставления платежных услуг и другие.⁴⁵

4.2.1 Опыт Европейского Союза

Регулирование электронных платежей в Европе строится на достаточно традиционной модели регулирования, которая предусматривает большое количество регуляторных норм по отношению к деятельности платежных систем и достаточно широкие полномочия регулятора в сфере банковской деятельности – т.н. Евросистемы, которая включает ЕЦБ и центральные банки стран-участниц ЕС.

Регулирование платежных услуг в ЕС происходит как на уровне сообщества и так и на национальном уровне. Общеввропейское регулирование сферы безналичных платежей, в основном, направлено на устранение межстрановых барьеров (законодательных, тарифных и т.д.) для осуществления свободного движения денег в рамках единого платежного пространства Евросоюза. Национальное законодательство определяет направления развития электронных платежей в рамках отдельной страны.

В данный момент в Евросоюзе начато создание полнофункционального единого платежного пространства в зоне евро - SEPA (*Single Euro Payment Area*). Единое пространство позволяет унифицировать стандарты осуществления безналичных платежей (в т.ч. и в рамках розничных платежных систем), которые сейчас различаются в разных странах.

Главным инициатором создания SEPA является Еврокомиссия, практические же шаги по разработке данной системы были предприняты банковской ассоциацией – Европейским платежным советом (*European Payments Council - EPC*), которая в апреле 2007 года обнародовала ряд общих правил и стандартов на территории единого платежного пространства в ЕС. Этот список включает общеввропейские системы кредитных та дебетовых банковских переводов (*SEPA Credit Transfer – SCT* и *SEPA Direct Debit – SDD*); а также структуру обращения платежных карт (*SEPA Cards Framework – SCF*). Следует отметить, что Европейский платежный совет занимается выработкой общих стандартов и обеспечением совместимости различных компонентов SEPA, и не имеет полномочий по установке других требований, которые бы ограничили конкуренцию. Более того, конкуренция на рынке увеличилась благодаря большей открытости SEPA по сравнению с платежными системами отдельных стран

Формально единое европейское платежное пространство было запущено 28 января 2008 года, когда 27 стран-членов ЕС, а также Швейцария, Лихтенштейн, Исландия и Норвегия объединили свои платежные пространства в единую платежную зону с населением в 330 млн. чел., в результате чего юридические и физические лица получили возможность осуществлять безналичные платежи в евро внутри SEPA.

⁴⁵ Electronic money. Consumer protection, law enforcement, supervisory and cross border issues. Basel. BIS. 1997. – p. 5.

Сегодня на уровне Евросоюза существуют следующие базовые документы, которые регулируют правила организации платежной системы ЕС и нормы по защите прав потребителей (безопасность и надежность осуществления безналичных платежей):

- **Регламент ЕС №924/2009**⁴⁶, которое предусматривает ликвидацию разницы между тарифами между транснациональными и национальными безналичными платежами в евро, если сумма разового платежа не превышает 50 тыс. евро. Таким образом, тарифы одного банка на безналичные платежи в рамках ЕС должны быть одинаковыми вне зависимости от страны-получателя. В сферу действия данного регулирования попадают все электронные безналичные платежи, в том числе межбанковские платежи, получение наличных посредством использования банкоматов (АТМ), платежи при помощи дебетовых и кредитных платежных карт и денежные переводы.
- **Директива 2007/64/ЕС**⁴⁷ или Директива о платежных услугах (Directive on Payment Services – PSD). Директива создала правовое поле для создания единого платежного пространства (SEPA) путем установления единого набора правил для осуществления платежных услуг в ЕС. Важным моментом в Директиве является принцип открытости рынков платежных систем отдельных стран-членов ЕС, который направлен на стимулирование конкуренции между платежными системами как на рынке ЕС, так и на рынках отдельных стран, что должно улучшить эффективность осуществления безналичных платежей, уменьшить затраты и способствовать установлению справедливых рыночных цен на данные услуги. Также, рынок розничных безналичных платежей будет открыт для небанковских финансовых институций (системы перевода денег, торговцы и телекоммуникационные компании), которые получают право осуществлять розничные безналичные платежи. Отдельно, в Директиве четко выделены минимальные стандарты по защите прав потребителей безналичных платежных услуг, которые касаются доступа к информации, скорости осуществления платежей, предоставление минимального уровня безопасности проведения операций и обеспечение защиты от мошенничества при проведении безналичных платежей.
- **Регламент ЕС №1781/2006**⁴⁸, которое обязывает провайдера платежных услуг передавать информацию о плательщике при проведении платежа и информировать компетентные органы о подозрительных операциях с целью предотвращения, оценки и фиксации случаев отмывания денег и финансирования терроризма.
- **Директива 2009/110/ЕС**⁴⁹ регулирует относительно новый сегмент рынка электронных платежей – электронные деньги, а именно устанавливает режим надзора за выпускающими электронные деньги институциями, который станет обязательным для исполнения с 30 апреля 2011 года. Целями установления

⁴⁶ Regulation of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on cross-border payments in the Community (OJ L 266 of 9.10.2009, p. 11–18)

⁴⁷ Directive of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market (OJ L 319 of 5.12.2007, p. 1–36)

⁴⁸ Regulation of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 on information on the payer accompanying transfers of funds (OJ L 345 of 8.12.2006, p. 1-9)

⁴⁹ Directive 2009/110/EC of the European Parliament and of the Council of 16 September 2009 on the taking up, pursuit and prudential supervision of the business of electronic money institutions

законодательного регулирования сферы электронных денег определены: (1) создание новых инновационных и безопасных услуг в сегменте электронных денег; (2) предоставление свободного доступа на рынок для новых компаний; (3) стимулирование реальной конкуренции между участниками рынка электронных денег.

Оверсайт платежных систем в ЕС осуществляется Евросистемой, которая уполномочена осуществлять оверсайт, как над большими межбанковскими системами перевода денег, так и над розничными платежными системами. Достаточно важен тот факт, что стандарты оверсайта являются одинаковыми как для платежных систем, которые управляются банками Евросистемы, так и для частных платежных систем, что позволяет устранить дискриминационное отношение к определенной платежной системе со стороны регулятора. Общие цели оверсайта закреплены в программном документе ЕЦБ «Role of the Eurosystem in payment systems oversight»⁵⁰, опубликованном в июне 2001 года.

Вставка 2. Австрия: практика наблюдения за платежными системами в рамках Евросистемы⁵¹

Центральный банк Австрии (Австрийский национальный банк) делегировал практически все функции по банковскому надзору Агентству по надзору за финансовым рынком. Помимо периодического анализа, Центральный банк Австрии, начиная с 2004 года, осуществляет постоянный мониторинг текущей работы платежных систем и их участников. Этот мониторинг проводится системой статистики платежных систем (ZAST), в которую поступает количественная отчетность, (количество, объемы проводимых платежей) и качественная информация (залоговое обеспечение и управление ликвидностью, технические проблемы и пр.).

Согласно нормам закона о центральном банке, объектом оверсайта являются платежные системы, операторы и участники платежных систем, а также операторы инфраструктуры. На практике, надзор осуществляется за внутренней системой межбанковских платежей в реальном времени в рамках системы TARGET, а также за другими платежными, расчетными и клиринговыми системами. Наблюдение за участниками платежных систем сосредоточено, с одной стороны, на поставщиках услуг инфраструктуры, которые предоставляют систематически важные услуги для австрийских платежных систем, а с другой — на прямых участниках платежных систем в Австрии, которые не руководствуются австрийским законодательством.

Задачи наблюдения охватывают следующие сферы:

- a. Юридическую безопасность системы — правовая основа каждой платежной системы должна четко определяться и быть обязательной для соблюдения всеми вовлеченными сторонами;
- b. Финансовую безопасность системы — все вовлеченные в систему стороны должны быть информированы о кредитном риске и риске

⁵⁰ <http://www.ecb.eu/pub/pdf/other/paysysoverren.pdf>

⁵¹ По материалам статьи «Эффективное функционирование расчетных и платежных систем является решающим для денежной и финансовой стабильности любой страны» - С.В. Криворучко // «Расчеты и операционная работа в коммерческом банке» № 12(76)/2006 г.

ликвидности, которые возникают в ходе работы данной системы, а расчеты должны осуществляться быстро; активы, используемые для проведения расчетов, не должны быть связаны с кредитным риском или риском ликвидности;

- с. Организационную и техническую безопасность системы — для гарантирования конфиденциальности и отсутствия мошенничества при проведении платежей в системе оператор должен использовать наилучшие доступные методы.

Для получения первичной информации Центральный банк Австрии опирается на сотрудничество с участниками рынка и главным образом основывает свою деятельность по наблюдению на оценке информации, которая должна предоставляться системами согласно статье 44а-7 закона о Центральном банке. По сути, наблюдение за платежными системами рассматривается как инструмент для поддержания механизма саморегулирования рыночных сил, то есть Центральный банк Австрии выступает в роли катализатора и прежде всего сосредоточивается на эффективности и безопасности платежных систем, а также на их приемлемости как канала передачи для монетарной политики.

Таким образом, регулирование деятельности платежных систем в ЕС прежде всего направлено на устранение законодательных и рыночных барьеров на национальном уровне для широкого распространения современных форм электронных платежей в рамках единого европейского платежного пространства, исходя из базового принципа обеспечения конкуренции на рынке электронных платежей вместе с достаточно жесткими регуляторными требованиями по защите прав потребителей платежных услуг, а именно по обеспечению надежности, безопасности и прозрачности проводимых безналичных расчетов.

4.2.2 Опыт США

Формально надзор за деятельностью платежных систем в США осуществляется не на федеральном уровне, а делегируется штатам. В большинстве штатов США услуги по переводу денег регулируются и лицензируются, но требования существенно отличаются. В то же время федеральное законодательство определяет условия предоставления банковских услуг, в том числе и по выпуску и приему кредитных и платежных карт. Федеральная Резервная Система США (ФРС) предоставляет ряд услуг по платежам и платежным системам и регулирует ряд аспектов по их деятельности. Федеральный совет по проверке банковских учреждений⁵² определяет подход регуляторов к проверке деятельности банков в сфере платежных систем⁵³.

В сфере защиты потребителей Конгресс США принял в 1980 году Закон о электронных переводах, который определяет права и обязанности участников электронных платежных систем и предусматривает основы защиты потребителей в этой сфере⁵⁴. На исполнение этого закона ФРС было принято правило «Е», которое детализировало правила проведения электронных переводах. Законодательство США предусматривает

⁵² См. [ffiec.gov](http://www.ffiec.gov)

⁵³ <http://www.ffiec.gov/ffiecinfolbase/booklets/Retail/retail.pdf>

⁵⁴ 15 U.S.C. 1601 et seq.

информирование потребителя об условиях проведения платежей, регулярное направления выписки из счета пользователю и механизм разрешения споров о сомнительных платежах. При расчете электронными платежными инструментами, ответственность потребителя за не разрешенную им транзакцию ограничивается 50 долл. США в случае своевременного сообщения о потере или компрометации платежного инструмента и 500 долларов при отсутствии такого сообщения (при условии сообщения в течение 60 дней после получения выписки о движении средств).

К операциям по кредитным картам применяются особые правила. Для кредитных карт ответственность установлена на нулевом уровне для своевременного сообщения о потере карты и 50 долл. при информировании в течении 30 дней. В 2009 году США принял закон о кредитных карточках, который усилил регулирование кредитных карточек, выпущенных для потребителей, а в 2010 году ФРС реализовал положения закона, изменив Правило «Z»⁵⁵, которое регулирует кредитование потребителей. В том числе:

- Было ограничено увеличение процентных ставок по кредитным карточкам, особенно по существующим суммам задолженности,
- Установлено требование о 45-дневном уведомлении об увеличении тарифов по карточке,
- Установлено дополнительные требования об информировании потребителей,
- Установлено требование об оценке банком способности должника оплатить долг по карточке перед предоставлением кредитного лимита,
- Ограничено выдачу кредитных карточек потребителям, возраст которых меньше 21 года,
- Ограничено сборы за превышение кредитного лимита,
- Стандартизировано время оплаты задолженности по карточке, способ учета оплаченных сумм (в первую очередь задолженность с самой высокой процентной ставкой).

Конкуренция на рынке платежных систем регулируется на федеральном уровне общими законами о конкуренции (законами Шермана и Клейтона⁵⁶). Эти законы запрещают контракты для несправедливого ограничения торговли, монополизацию рынка и слияния, что ведут к монополизации рынка. Другие законы также ограничивают ценовую дискриминацию и несправедливые методы конкуренции. Эти законы позволяют судебные иски, как со стороны государственных органов так и частных лиц, если они могут доказать ущерб от ограничения конкуренции. Вследствие этого, в США распространены иски относительно нарушения конкуренции и накоплена значительная судебная практика, что интерпретирует законодательную базу.

Кроме того, конкуренция на рынке платежных систем опосредованным образом стимулируется регуляторными положениями о стандартизации раскрытия информации и отдельных условий контрактов эмитентами платежных карточек. При стандартизации упрощается сравнение условий, предлагаемых разными эмитентами и конкуренция между ними по существенным положениям. Также банки обязаны публиковать стандартные тексты соглашений об выпуске кредитных карточках на своих сайтах, что также позволяет агрегировать данные об условиях контрактов,

⁵⁵ <http://edocket.access.gpo.gov/2010/pdf/2010-624.pdf>

⁵⁶ 15 U.S.C. § 1-7 и 15 U.S.C. § 12-27

предлагаемые разными эмитентами и позволяет потребителям делать более информированные решения.

Регулирование также может ограничивать конкуренцию. Например, принятый в 2010 году закон о финансовой реформе⁵⁷ поручает ФРС регулирование тарифов за прием платежей с дебитных карточек. Такое регулирование ограничивает ценовую конкуренцию между банками-эквайрами и может привести к увеличению тарифов на обслуживание карточек для потребителей.

4.2.3 Меры стимулирования развития электронных платежей: опыт развивающихся стран

Опыт регулирования рынка электронных платежей существенно отличается в странах с различным уровнем развития экономики, банковской системы и рынка электронных платежей.

Развитые страны уже располагают достаточно большим и зрелым рынком безналичных платежей, и таким образом, задачи регулирования рынка сводятся, в основном, к стимулированию конкуренции, улучшению стандартов безопасности и надежности передачи данных, а также к стимулированию развития инновационных платежных инструментов.

Развивающиеся страны часто находятся и на этапе развития рынка электронных платежей. Поэтому, кроме вопросов стимулирования конкуренции, улучшения стандартов безопасности и надежности, законодательство данных стран часто содержит ряд мер, направленных на расширение доли безналичных платежей в экономике и большее использованию электронных платежных инструментов. При этом, поддержка со стороны государства зачастую является ключевым фактором развития безналичных платежей в странах с развивающейся экономикой.

Основными стимулирующими методами являются:

- 1) **Государственно-частное партнерство**, а именно сотрудничество центрального банка и коммерческих банков по внедрению безналичных платежей, создание государственно-частных предприятий;

Например, Центральный банк Руанды выделил 1 млн. долл. США на создание совместного предприятия с участием семи различных банков страны для развития сети приема и обеспечения необходимого технологического оборудования.

В Анголе при сотрудничестве Центрального банка с 12 коммерческими банками с целью снижения объема заработных плат, выплачиваемых наличными средствами, было осуществлено внедрение карточных платежей.

2) Налоговые и таможенные льготы

Гана и Нигерия отменили импортные пошлины на ввоз основного терминального оборудования, в том числе банкоматов и POS-терминалов.

⁵⁷ <http://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf>

Правительство Венгрии финансировало установку POS-терминалов в течение трех лет, пока на территории страны создавалась сеть обслуживания безналичных платежей.

Власти других развивающихся стран оказывали содействие местному производству POS-терминалов, что позволило на 50% сократить их стоимость и привлечь в эквайринговую сеть большое число мелких предпринимателей (например, Индия).

3) Возвращение НДС потребителям

Такие программы стимулирования использования платежных карт внедрили правительства Аргентины, Колумбии, Коста-Рики, Доминиканской Республики, Мексики и Уругвая.

Потребителям, оплачивающим товары и услуги по кредитным и дебетовым картам Visa в Аргентине, возвращается часть уплаченного налога на добавленную стоимость (НДС), который составляет 21%, в размере 3% и 5% от суммы покупки соответственно.

Потребителям в Колумбии, осуществляющим покупки с помощью карт Visa, возвращается 2% от суммы покупки из 16%-ного НДС. Налоговые органы Уругвая предлагают скидки до 9 процентных пунктов с 23%-ного НДС в следующих секторах: туризм, рестораны и прокат автомобилей.⁵⁸

4) Использование безналичных платежей государственными учреждениями

Безналичные платежи также упрощают процесс бюджетных платежей как при осуществлении государственных закупок, выплате социальных платежей, так и при сборе платежей и пошлин. Прием платежных карт государственными учреждениями эффективно проявил себя в ряде стран от Бразилии до Южной Кореи.

В ЮАР четыре провинции из девяти выплачивают пособия, используя карты Sekukula Card, само название которой переводится как "Это проще".

Вслед за Коста-Рикой и Бразилией Египет разрабатывает безналичные платежи как систему выдачи пенсий, медицинских и других видов льгот. Существует и ряд других возможностей, от возврата переплат по налоговым платежам до оказания помощи при стихийных бедствиях.

⁵⁸ www.recon.ru

5 Рекомендации относительно государственной политики в сфере электронных платежей

Анализ ситуации в сфере электронных платежей показывает, что развитие данного рынка во многом сдерживается существующей законодательной базой, которая недостаточно поощряет или даже ограничивает конкуренцию среди платежных систем, и не содержит стимулов для развития платежной инфраструктуры в Украине.

В случае внесения изменений в действующее законодательство государство получит ряд регуляторных инструментов, которые будут содействовать скорейшему развитию электронных платежей в стране, а также будут способствовать возникновению ряда позитивных эффектов для всей экономики. Принятые меры будут способствовать увеличению доли безналичных расчетов в экономике, большей прозрачности расчетов между экономическими агентами, а соответственно и уменьшению доли теневой экономики и увеличению налоговых поступлений в Украине. Также стимулирование развития рынка электронных платежей приведет на рынок новые продукты и технологии.

Мы предлагаем следующие направления изменений в существующее законодательство, которое регулирует рынок электронных платежей с целью установления равных условий конкуренции на рынке, четкого определения полномочий регулятора, стимулирования развития платежной инфраструктуры и усовершенствования механизма защиты прав потребителей:

1. Стимулирование конкуренции на рынке электронных платежей

Цель: Содействовать развитию конкурентной среды на рынке электронных платежей путем создания дополнительных стимулов для конкуренции платежных систем и участников платежных систем. Это должно увеличить эффективность платежной системы Украины и способствовать справедливому ценообразованию на рынке платежных систем.

2. Борьба с теневой экономикой

Цель: Принять меры по ограничению наличных расчетов в целях борьбы с теневой экономикой. Это позволит увеличить доходы бюджета без увеличения налоговых ставок, что абсолютно необходимо Украине для снижения долгового давления и стабилизации бюджетной и социальной сфер.

3. Стимулирование расширения безналичных расчетов и развития платежной инфраструктуры.

Цель: Уменьшение доли наличных расчетов в экономике, особенно при совершении покупок товаров (услуг) в розничной сети, создание стимулов для предприятий розничной торговой сети устанавливать платежное оборудование

4. Усовершенствование механизма защиты прав потребителей на рынке электронных платежей.

Цель: Усиление защиты прав потребителей на рынке электронных платежей с учетом интересов других участников рынка.

Конкретные рекомендации по изменению украинского законодательства представлены в Таблице 5.1

Таблица 5.1 Предложения по изменению законодательства Украины

Изменение	Комментарий	Как регулировался этот вопрос раньше?
1. Стимулирование конкуренции на рынке электронных платежей		
<p>Закрепить в ст. 9 Закона «О платежных системах и переводе средств в Украине» принцип свободного доступа на рынок электронных платежей при условии выполнения объективных и недискриминационных критериев, установленных регулятором (Национальным банком).</p>	<p>Данная норма позволит исключить дискриминацию участников рынка, что поддержит конкуренцию и прозрачность рынка.</p>	<p>Данный аспект регулировался подзаконным актом</p>
<p>Дополнить ст. 71 «О Национальном банке Украины» нормой, которая разрешит участие регулятора (Национального банка) в розничных платежных системах только на рыночных условиях.</p>	<p>Это обеспечит равные условия конкуренции между платежными системами, созданных регулятором, и другими платежными системами. Например прямое субсидирование регулятором собственных платежных систем будет исключено.</p>	<p>Данный аспект раньше не регулировался</p>
<p>Дополнить ст. 28 Закона «О платежных системах и переводе средств в Украине» нормой, которая гарантирует свободный выбор платежными системами и участниками платежных систем механизма обработки платежей.</p>	<p>Данная норма позволит обеспечить право свободного выбора платежными системами и участниками платежных систем провайдера процессинговых услуг и механизма обработки платежей, что, в свою очередь, будет стимулировать конкуренцию на рынке электронных платежей.</p>	<p>Изменение существующей нормы</p>
2. Борьба с теневой экономикой		
<p>Изменить п. 1 ст. 15 Закона «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем или финансированию терроризма», а именно снизить минимальную сумму финансовых операций, которые являются субъектом первичного финансового мониторинга</p>	<p>На данный момент в Законе «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем или финансированию терроризма» порог для проведения финансового мониторинга крупных операций с применением наличных установлен на достаточно высоком уровне, что не позволяет осуществлять полноценный мониторинг всех</p>	<p>Изменение существующей нормы</p>

Изменение	Комментарий	Как регулировался этот вопрос раньше?
<p>Дополнить в проекте Налогового Кодекса перечень отчетных документов, которые подаются в Государственную налоговую администрацию при проведенных финансовых операциях с использованием наличных денежных средств на сумму, которая превышает указанную в п. 1 ст. 15 Закона «О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем или финансированию терроризма».</p>	<p>финансовых операций, которые происходят в экономике.</p> <p>Данная норма предоставит Государственной налоговой администрации полномочия по контролю над проводимыми операциями с применением наличных, что позволит проводить мониторинг таких сделок и с целью борьбы с уклонением от налогов.</p>	<p>Изменение существующей нормы</p>
<p>3. Стимулирование расширения безналичных расчетов и развития платежной инфраструктуры</p>		
<p>Включить в проект Налогового кодекса статью об установлении льготной ставки налога на добавленную стоимость (НДС) для держателей электронных платежных инструментов, например, снижение ставки НДС с 20% до 17%.</p>	<p>Принятие данной нормы создаст реальный экономический стимул для потребителей использовать электронные платежи, а не наличные при расчетах в розничной торгово-сервисной сети. В таком случае потребители будут оказывать давление на предприятия торгово-сервисной сети, стимулируя их инвестировать в развитие платежной инфраструктуры.</p>	<p>Раньше использовалась общая налоговая норма</p>
<p>Предусмотреть в проекте Закона «О государственной помощи» либо в Законе «О платежных системах и переводе средств» механизм государственного субсидирования установки электронных терминалов (POS терминалов) в розничной торговой сети на протяжении определенного периода времени, необходимого для становления сети платежных терминалов в стране.</p>	<p>Предлагаемая норма позволит создать механизм государственного стимулирования развития сети электронных терминалов в стране, что будет способствовать распространению платежных инструментов, увеличению уровня безналичных расчетов и потребления домохозяйств (поскольку рассчитываться электронными платежными инструментами станет более удобно).</p>	<p>Данный аспект раньше не регулировался</p>
<p>Дополнить проект Налогового Кодекса в части перечня поступлений, которые не включаются в налогооблагаемый доход⁵⁹, денежными выплатами в</p>	<p>Необходимо устранить несовершенство украинского законодательства в сфере налогообложения доходов физических лиц: по своей природе</p>	<p>Раньше использовалась общая налоговая норма</p>

⁵⁹ Согласно пункту 4.3 действующего Закона «О налоге с доходов физических лиц».

Изменение	Комментарий	Как регулировался этот вопрос раньше?
<p>рамках бонусных программ платежных карт, которые не превышают 2% от проведенных покупок товаров и услуг по этим картам.</p>	<p>упомянутые выше выплаты не являются доходами, а скидками при оплате товаров и услуг, что разрешаются действующим законом. В результате, пользователь платежной карточки не будет нести дополнительных расходов, а банки-эмитенты платежных карт получают более широкие возможности по созданию бонусных программ для привлечения большего количества населения к использованию платежных карт.</p>	
<p>Дополнить п. 14.7 Закона Украины «О платежных системах и переводе средств» следующими нормами:</p> <p>Предоставить полномочия Государственной налоговой администрации по контролю над выполнением предприятиями розничной торгово-сервисной сети требований Закона относительно обеспечения возможности для потребителей проведения расчетов с использованием специальных платежных средств.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Установить, что вопросы обеспечения права держателей специальных платежных средств на использование данных платежных средств в розничной торгово-сервисной сети относятся к компетенции специально уполномоченного центрального органа исполнительной власти в сфере защиты прав потребителей. • Предусмотреть возможность установления предельных ставок комиссионного вознаграждения за обслуживание банками-эквайрами торговцев, в случае если уровень тарифов приводит к дискриминации потребителей, которые проводят расчеты наличными. 	<p>На данный момент требования розничной торгово-сервисной сети по обязательной установке электронных терминалов определяются Кабинетом Министров.</p> <p>При этом в действующем законодательстве четко не определены полномочия органов исполнительной власти по контролю за соблюдением этих норм.</p> <p>Предложенные изменения должны восполнить этот пробел в регулировании и способствовать расширению терминальной сети в сфере розничной торговли в Украине.</p>	<p>Данный аспект раньше не регулировался</p>
<p>Предусмотреть в Законах Украины «О платежных системах и переводе средств» и «О Национальном банке</p>	<p>Такая норма увеличит информированность населения о преимуществах электронных</p>	<p>Данный аспект раньше не регулировался</p>

Изменение	Комментарий	Как регулировался этот вопрос раньше?
Украины» норму о том, что регулятор (НБУ) отвечает за проведение информационных кампаний по популяризации безналичных платежей среди населения.	платежных инструментов при совершении платежей в розничной торгово-сервисной сети.	
Включить в проект Налогового кодекса статью, что запрещает включение в состав валовых затрат предприятий наличных расходов по командировке в предприятиях торговли, оборудованных платежными терминалами, согласно ст. 14.7 Закона о платежных системах Включить норму, что такие расходы включаются в доходы физических лиц	Такая норма стимулирует безналичные расчеты и ограничивает уклонение от налогов	Раньше регулировалось общей нормой законодательства
В законе «О платежных системах и переводе средств» обязать бюджетные организации, государство выплачивать заработную плату и проводить другие выплаты в безналичной форме	Такая норма соответствует международной практике, стимулирует безналичные расчеты и уменьшает затраты государства	Данный аспект раньше не регулировался
4. Усовершенствование механизма защиты прав потребителей на рынке электронных платежей		
В статье 33 Законе Украины «О платежных системах и переводе средств в Украине» предусмотреть, что владелец карты не отвечает за платежи, им не авторизованные, и что средства немедленно возвращаются на счет после обнаружения таких платежей пользователем карты. В случае кражи, утраты карты владелец несет потери, понесенные им до сообщения платежной системе о потере карты, в размере до 1500 грн. (как определено в п. 6.9 Постановления НБУ №223).	Принятие данной нормы позволит улучшить защиту прав держателей электронных платежных инструментов и будет способствовать повышению доверия населения к электронным платежным инструментам.	Данный аспект регулировался подзаконным актом
Дополнить Закон Украины «О платежных системах и переводе средств в Украине» нормами об обязательном информировании потребителей о платежных услугах, предусмотренных в директиве	Внедрение европейского опыта регулирования деятельности платежных систем в сфере защиты прав потребителей будет способствовать улучшения имиджа Украины и усилит защиту прав	Данный аспект регулировался подзаконным актом

Изменение	Комментарий	Как регулировался этот вопрос раньше?
<p>2007/64/EU, в частности по обязательному информированию об основных условиях функционирования платежной системы перед заключением договора о предоставлении услуг, о необязательных элементах договора о предоставлении услуг, а также о ежемесячном бесплатном предоставлении выписки обо всех операциях, проведенных по счету.</p>	<p>держателей специальных платежных инструментов.</p>	
<p>Дополнить статью 11 Закона «О защите прав потребителей» нормой о запрете взыскания дополнительной платы при осуществлении оплаты в розничной сети с помощью безналичных платежных инструментов.</p>	<p>Это будет стимулировать торговцев воздерживаться от установления различных видов дополнительной платы с держателей электронных платежных инструментов.</p>	<p>Данный аспект раньше не регулировался</p>
<p>Дополнить статью 11 Закона «О защите прав потребителей» следующими нормами относительно кредитов, выданных пользователям кредитных карт:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Минимальный регулярный платеж по карте должен быть не меньше суммы начисленных процентов, сборов и 3% от основного долга в месяц. В выписке со счета должен быть указан срок погашения долга при уплате лишь минимального платежа. • Полученные платежи применяются в первую очередь к уплате основной суммы долга с наибольшей процентной ставкой. • Банки должны заблаговременно предупредить и дать возможность пользователю отказаться от предложенного увеличения кредитного лимита в течение 30 дней. • Банки должны предоставлять стандартную ежегодную выписку по карте по форме, утвержденной НБУ, для упрощения сравнения карточных продуктов. 	<p>Данные нормы ограничат возможное увеличение долговой нагрузки на пользователей кредитных карт. Ожидается, что это будет способствовать увеличению доверия населения к электронным платежным инструментам.</p>	<p>Данный аспект раньше не регулировался</p>

В результате принятия данных изменений в действующее законодательство, которые регулирует электронные платежи в Украине, и скоординированных действий регулятора (Национального банка) и органов исполнительной власти, мы ожидаем, что на законодательном уровне будут установлены стимулирующие механизмы для дальнейшего развития рынка электронных платежей в Украине. Это, в свою очередь, позволит улучшить конкуренцию на уровне платежных систем и четко определить полномочия регулятора и органов исполнительной власти, что должно способствовать в дальнейшем предотвращению нарушения конкурентного механизма на рынке электронных платежей.

Таким образом, будет достигнуто дальнейшее расширение электронных платежей во все сферы экономики в Украине, что позволит стимулировать потребление домохозяйств, уменьшить размер теневой экономики, сократить затраты общества на осуществление денежных расчетов и способствовать развитию новых технологий в сферах платежных систем и передачи данных.

6 Выводы

Широкое распространение электронных платежей является важным компонентом стимулирования развития современной экономики. Среди ключевых преимуществ повышения доли безналичных расчетов можно выделить:

- Стимулирование потребления;
- Увеличение ликвидности банковской системы и доступных кредитных ресурсов;
- Увеличение монетизации экономики;
- Существенное снижение расходов экономики на содержание платежной системы;
- Уменьшение теневой экономики;
- Стимулирование развития отдельных отраслей, как-то электронная коммерция и туризм.

В то время необходимо подчеркнуть, что *получение пользователем всех преимуществ от распространения безналичных расчетов зависит от уровня конкуренции на рынке*. Отсутствие или ограничение конкуренции приводит к повышению цен и/или ограничению качества предоставляемых услуг. Что касается платежных систем, ухудшение конкурентной среды может также уменьшить доверие и интерес к использованию электронных платежных инструментов и, соответственно, нивелировать возможные преимущества использования электронных платежей в экономике.

В Украине существует ряд ограничений, которые сдерживают развитие электронных платежей: недостаточно эффективное регулирование рынка, большой объем наличных платежей, большая доля теневой экономики.

Несмотря на существующие ограничения, рынок электронных платежей в Украине рос высокими темпами последнее десятилетие. В течение 2001-2009 гг. количество коммерческих банков, которые стали членами карточных платежных систем, увеличилось более чем вдвое, в то время как количество держателей карт возросло от 3 миллионов в 2001 году до 40 миллионов в 2009, то есть в 12 раз. Однако, несмотря на высокие темпы роста количества платежных карт, установленных банкоматов и электронных терминалов, Украина значительно отстает по этим показателям от других стран, что свидетельствует о больших возможностях дальнейшего развития рынка.

На сегодня не разработана единая государственная концепция развития электронных платежей и построения регуляторной системы, которая бы стимулировала развитие рынка (включая новые технологии электронных платежей), обеспечивала конкуренцию на рынке и предоставляла гарантии безопасности проведения платежей и детального информирования потребителей.

В 2010 году в Украине активизировалась работа по пересмотру действующих регуляторных норм в сфере электронных платежей. Постановления НБУ значительно усилили роль регулятора электронных платежных систем в стране. Кабинет

Министров принял решение, направленное на стимулирование использования специальных платежных инструментов в системе розничной торговли и секторе общественного питания. Также в Верховном Совете зарегистрированы несколько законопроектов, направленных на регулирование деятельности платежных систем

Анализ уже осуществившихся и намеченных изменений показал, что не все из них направлены на усиление конкуренции, обеспечение права потребителей на свободный выбор и повышение безопасности и надежности рынка. Отдельные нормы, наоборот, ведут к ограничению конкуренции на рынке, что, в конечном итоге, может существенно затормозить развитие электронных платежей и негативно сказаться на экономике страны в целом. Более того, некоторые из предложенных изменений не вполне соответствуют обязательствам Украины международным обязательствам Украины, в частности перед ВТО.

Это касается, в первую очередь, норм о создании национального клирингового центра, что прямо дискриминирует международных игроков и ограничивает конкуренцию на внутреннем рынке. Также очень спорным является предложение о передаче регуляторных полномочий по созданию и контролю правил проведения операций с применением электронных платежных инструментов банковской ассоциации, которая является одним из ключевых игроков рынка. Данные инициативы приведут к монополизации рынка, что прямо противоречит экономическим интересам страны.

Результатом данного исследования является разработка ряда рекомендаций, направленных на создание современного конкурентного рынка электронных платежей в Украине. Основные предложенные направления изменений:

- создать условия для свободной и равноправной конкуренции для участников рынка электронных платежей;
- противодействовать росту теневой экономики и отмыванию денег;
- стимулировать развитие безналичных расчетов;
- усовершенствовать защиту прав потребителей.

Предложенные законодательные изменения позволят улучшить государственное регулирование рынка, которое будет способствовать широкому распространению безналичных форм платежей среди компаний и населения. Также, регулирование позволит обеспечить надежный механизм надзора над деятельностью участников рынка, направленный на максимальную защиту прав потребителей в сферах качества услуг, защиты от мошенничества, максимально подробного информирования об условиях использования платежных инструментов и права свободного выбора платежной системы и платежных инструментов.

Приложение 1. Нормы законодательства, которые регулируют сферу электронных платежей в Украине

[Функционирование счетов клиентов банков]

1. §3 гл. 71 и гл. 72 Гражданского кодекса Украины – определяют отношения между банком и вкладчиком при заключении договора и взаимоотношения между банком и клиентом при открытии банковского счета;
2. Раздел 2 и §1 гл. 35 Гражданского кодекса Украины – определяют основы деятельности субъектов хозяйствования и особенности правового регулирования финансовой деятельности, в т.ч. банковской.
3. Ст. 7 Закона Украины №679-XIV «О Национальном банке Украины» от 20.05.1999 – определяют полномочия НБУ по установлению для банков правил проведения банковских операций.
4. Глава 11 Закона Украины №2121-III «О банках и банковской деятельности» от 07.12.2000 – устанавливается норма, по которой банки обязаны идентифицировать клиентов, открывающих счет, а также лиц, уполномоченных действовать от имени вышеупомянутых клиентов.
5. Ст. 4, 5 и 6 Закона Украины №249-IV «О предупреждении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, или финансированию терроризма» от 28.11.2002 – определяется, что банки являются субъектами первичного финансового мониторинга, которые обязаны осуществлять идентификацию лица, которое осуществляет финансовую операцию, являющуюся объектом финансового мониторинга.
6. Ст. 6 и 7 Закона Украины №2346-III «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» от 05.04.2001 – определяется круг лиц, которым банки имеют право открывать счета, а также орган (НБУ), который устанавливает порядок открытия банками счетов и их режимы.
7. Постановлением Правления НБУ №516 «Об утверждении Положения о порядке осуществления банками Украины операций вклада (деPOSITных) с юридическими и физическими лицами» от 03.12.2003 – регулируется общий порядок привлечения банками Украины денежных средств (как в национальной, так и в иностранной валютах) или банковских металлов от юридических и физических лиц на их текущие счета, вклады (деPOSITные) и размещение депозитных сертификатов.
8. Постановлением Правления НБУ №492 «Об утверждении Инструкции о порядке открытия, использования и закрытия счетов в национальной и иностранной валюте» от 12.11.2003 (с изменениями) – детально регулируются правовые отношения, которые возникают в процессе открытия, использования и закрытия текущих и депозитных счетов в национальной и иностранной валютах субъектам хозяйствования, физическим лицам, инвесторам-нерезидентам, а также избирательным блокам политических партий.

[Осуществление безналичных расчетов]

1. Постановление Правления НБУ №22 «Об утверждении Инструкции о безналичных расчетах в Украине в национальной валюте» от 21.01.2004 – устанавливаются общие правила, формы и стандарты расчетов юридических и физических лиц в гривне на территории Украины, которые осуществляются при помощи банков.
2. Постановлением Кабинета Министров Украины и НБУ №753 «Об одобрении Концепции распространения безналичных расчетов с использованием специальных платежных средств» от 26.05.2006 – устанавливается стратегия правительства и НБУ относительно создания условий для улучшения структуры денежного оборота и сокращения доли наличных расчетов, путем расширения безналичных расчетов с использованием специальных платежных средств.
3. Постановлением Кабинета Министров Украины №878 «Об осуществлении расчетов за проданные товары (предоставленные услуги) с использованием специальных платежных средств» от 29.09.2010 – устанавливаются требования к предприятиям розничной торгово-сервисной сети по предоставлению возможности для покупателей рассчитываться за приобретенные товары (услуги) с помощью специальных платежных средств.

[Осуществление межбанковских расчетов]

1. Законом Украины №2346-III «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» от 05.04.2001 – определяется общий порядок проведения межбанковских переводов, основные инструменты и порядок оформления таких переводов.
2. Постановлением Правления НБУ №320 «Об утверждении Инструкции о межбанковском переводе средств в Украине в национальной валюте» от 16.08.2006 – устанавливаются детальные правила проведения межбанковских переводов в Украине, определяет платежные инструменты и механизм осуществления переводов.

[Платежные системы и системы перевода денежных средств]

1. Ст. 7, 40, 56 и 67 Закона Украины «О Национальном банке Украины» и Закон «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» - устанавливаются полномочия регулятора (НБУ) определять общие правила осуществления электронных платежей, вести реестр идентификационных номеров эмитентов платежных карточек внутренних платежных систем, а также контролировать электронные платежные средства и платежные системы. Также устанавливаются общие требования к платежным системам, которые функционируют на территории Украины.
2. Постановлением Правления НБУ №348 «Об утверждении Положения о деятельности в Украине внутригосударственных и международных платежных систем» от 25.09.2007 – устанавливаются требования к процедуре создания и регистрации платежных систем в Украине, а также отношения платежных систем с регулятором (НБУ).

3. Постановлением НБУ №223 «Об осуществлении операций с использованием специальных платежных средств» от 30.04.2010 – определяется порядок эмиссии специальных платежных средств, которые используются в сфере электронных платежей, порядок осуществления операций с их использованием, а также требования регулятора к организации работы платежных систем.
4. Постановлением НБУ №426 «О Концепции внедрения надзора (оверсайта) за платежными системами в Украине» от 15.09.2010 – определяются основные направления политики регулятора (НБУ) относительно внедрения надзора (оверсайта) над платежными системами и системами денежных расчетов, которые функционируют в Украине.

[Платежные карты]

1. Законами Украины «О Национальном банке Украины», «О банках и банковской деятельности» и «О платежных системах и переводе денежных средств в Украине» – устанавливаются общие требования к эмиссии и осуществлению операций с применением платежных карт.
2. Постановлением НБУ №223 «Об осуществлении операций с использованием специальных платежных средств» от 30.04.2010 – устанавливается порядок осуществления банками эмиссии специальных платежных средств, операции, которые осуществляются с их применением и порядок расчетов по таким операциям; также устанавливаются общие требования к внутригосударственным платежным системам и особенности применения специальных платежных средств внутригосударственных и международных платежных систем.

[Электронные деньги]

1. Ст. 7, 40, 56 и 67 Закона Украины №679-XIV «О Национальном банке Украины» от 20.05.1999 – устанавливают полномочия регулятора (НБУ) относительно регулирования деятельности по выпуску электронных денег.
2. Постановление Правления НБУ №178 «Об утверждении Положения об электронных деньгах в Украине» от 25.06.2008 – устанавливает требования НБУ к субъектам рынка относительно выпуска, обращения и погашения электронных денег, а также к системам электронных денег в Украине.

Приложение 2. Ценообразование и конкуренция в розничных платежных системах

Один из основных и самых простых выводов теории рыночной экономики говорит о том, что усиление конкуренции является одним из важных способов обеспечения эффективного распределения ресурсов.⁶⁰ Конкуренция приводит к приближению цен на товары и услуги к граничным затратам на их производство и наоборот. Таким образом, усиление конкуренции обычно приводит к максимизации благосостояния потребителей за счет снижения цен. В то же время, существуют рынки, где конкуренция имеет свои особенности, с которыми необходимо считаться.

Одними из таких особенных рынков являются двусторонние или многосторонние рынки. Существует несколько определений этого понятия. В соответствии с одним из них, многосторонний рынок - это рынок, на котором один или несколько посредников (платформ), соединяют⁶¹ две или больше групп конечных пользователей и пытаются привлечь эти группы к платформе при помощи соответствующего ценообразования. Другие авторы привлекают внимание к сетевым эффектам, которые, как правило, соединяют группы конечных пользователей.⁶² Сетевые эффекты возникают тогда, когда польза от потребления товара для потребителя зависит от участия других потребителей.

Классическим примером двухстороннего рынка⁶³ является рынок газет, где газеты сводят вместе рекламодателей и читателей, количество читателей увеличивает количество рекламодателей, а увеличение количества рекламодателей позволяет газетам предлагать более качественный продукт читателям. Другой пример – рынок видеоигр, в котором производители игровых консолей работают на покупателей оборудования и разработчиков игр. Увеличение количества пользователей делает разработку игр для одной платформы привлекательнее, а рост количества качественных игр увеличивает спрос со стороны пользователей.

Другие примеры платформ включают операционные системы, системы поиска работы, желтые страницы, торговые центры, службы листинга недвижимости, ночные клубы. Каждый из двухсторонних рынков имеет свои особенности, так что имеет смысл описать функционирование рынка платежных систем детальнее.

Розничные платежные системы являются одним из наиболее изученных примеров двухсторонних рынков, в которых платежные организации соединяют потребителей и торговцев, и удобство расчетов увеличивается при широком приеме платежного инструмента, а преимущества торговца растут, если он принимает платежный инструмент, что используется большим количеством пользователей.

⁶⁰ См. например Competition and Welfare: The Norwegian Experience, Konkurransetilsynet 2006 http://www.konkurransetilsynet.no/iKnowBase/Content/430147/COMPETITION_AND_WELFARE.PDF

⁶¹ Rochet and Tirole (2005) “Two-sided Markets: A Progress Report”. IDEI working paper 2005 http://www.idei.fr/doc/wp/2005/2sided_markets.pdf

⁶² Rysman (2009) “The Economics of Two-Sided Markets” *Journal of Economic Perspectives* 2009 <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.23.3.125>

⁶³ Evans (2002) “The Antitrust Economics of Two-sided Markets” <http://www.lionel-lindemann.eu/blog/wp-content/evans.pdf>

Розничные платежные системы можно разделить на трехсторонние и четырехсторонние или на закрытые и открытые. Открытые или четырехсторонние системы включают кроме платежной организации, торговцев, потребителей, банки-эквайры, которые обслуживают торговцев, банки-эмитенты, которые обслуживают потребителей. Обычный платеж происходит таким образом:⁶⁴ покупатель делает покупку у торговца на сумму 100 долл. США. Торговец получает разрешение на платеж у банка-эквайра, который в свою очередь получает подтверждение от банка-эмитента предложенного платежного средства через платежную организацию или другим способом. Со счета потребителя списывается 100 долл. США. Банк-эмитент оставляет себе 1,70 долл. как плату за обслуживание исходящего платежа и направляет банку-эквайру 98,30 долл. Из полученных денег Банк-эквайр оставляет себе 0,45 долл. и платит 0,15 долл. платежной организации⁶⁵ за обработку платежа. Таким образом торговец получает 97,70⁶⁶ долл. т.е. 100 долл. за вычетом платежа за обслуживание (дисконтной ставки для торговцев) 2,30 долл., которая распределяется между банком-эквайром, банком-эмитентом и платежной организацией. При этом банк-эмитент получает большую часть сбора за обслуживание, который платят торговцы. Как правило, потребители не платят за индивидуальные платежи, хотя другие сборы могут покрывать часть затрат банков на их проведение. В то же время банки могут стимулировать использование карты посредством программы лояльности, что для некоторых пользователей делает стоимость карты отрицательной.

В закрытой или трехсторонней системе банк-эмитент, платежная организация и банк-эквайр – это одна и та же организация⁶⁷. Платежная организация предоставляет карты потребителям и договаривается о приеме платежей с торговцами. Торговцы платят сбор за обслуживание, который в полном объеме получает платежная организация. Большинство операций с платежными картами в мире обслуживается открытыми системами. В то же время при экономическом анализе платежные системы часто моделируются закрытыми системами для упрощения анализа.

Таким образом, при обслуживании платежных карт банки-участники и платежная организация могут свои доходы от двух групп пользователей: торговцев и потребителей. С одной стороны участникам платежной системы не важно, от какой группы получать свои доходы, если они покрывают затраты и обеспечивают норму прибыли. Более того, распределение затрат на те, что должны покрываться теми или другими пользователями часто не имеет смысла. С другой стороны, прямые и перекрестные сетевые эффекты⁶⁸ вынуждают платежную систему балансировать интересы двух групп пользователей при определении своего поведения и ценообразования.

На двухсторонних рынках анализ оптимального поведения и последствий конкуренции усложняется. На таких рынках цена в результате конкуренции определяется

⁶⁴ GAO (2009) “Credit cards: Rising Interchange Fees Have Increased Costs for Merchants, but Options for Reducing Fees Pose Challenges” <http://www.gao.gov/new.items/d1045.pdf>

⁶⁵ Платежная организация, как правило, также собирает платежи с банков-участников за участие в платежной системе и дополнительные сборы за международные транзакции.

⁶⁶ Цифры иллюстративные, но репрезентативные для американского рынка в 2009 году

⁶⁷ На практике это может быть упрощением

⁶⁸ Прямые эффекты – увеличение количества пользователей влияет на других пользователей с той же стороны рынка, перекрестные эффекты – увеличение количества пользователей влияет на пользователей с другой стороны рынка

эластичностью спроса на двух сторонах рынка и объемом сетевых эффектов⁶⁹. Сторона рынка с большей эластичностью спроса, как правило, получает более низкую цену. При условии сильных сетевых эффектов оптимальная цена может стать ниже себестоимости или даже негативной. На обычных рынках антимонопольные органы могут рассматривать это как нечестную конкуренцию, но на двусторонних рынках такая ситуация является обычной и даже характерной.⁷⁰

Также последствием конкуренции может стать повышение тарифов для одной группы пользователей при снижении цен для другой группы пользователей⁷¹. Важным аспектом распределения затрат между группами пользователей в случае нескольких конкурирующих платформ является доступ пользователей к одной или нескольким платформам. Сторона, которая чаще ограничивается одной платформой, имеет больше ценности для платформы, чем сторона, которая участвует во многих платформах. В результате на рынке платежных систем расходы по поддержанию платежной системы несут преимущественно торговцы.

Анализ конкуренции на рынке платежных систем также усложняется конкуренцией с другими инструментами платежа, в особенности наличностью. В развитых странах наличность занимает до 50%⁷² и больше среди платежных инструментов, а в менее развитых странах существенно больше. Это ограничивает рыночную силу безналичных платежных систем. Особенности двусторонних рынков не всегда учитываются регуляторами при проведении антимонопольных расследований, хотя ситуация постепенно начинает изменяться.⁷³

⁶⁹ Rochet and Tirole (2005) "Two-sided Markets: A Progress Report". IDEI working paper 2005
http://www.idei.fr/doc/wp/2005/2sided_markets.pdf

⁷⁰ Evans (2002) "The Antitrust Economics of Two-sided Markets" <http://www.lionel-lindemann.eu/blog/wp-content/evans.pdf>

⁷¹ Rysman (2009) "The Economics of Two-Sided Markets" *Journal of Economic Perspectives* 2009
<http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.23.3.125>

⁷² GAO (2009) "The Future for Cash in the UK - March 2010"
http://www.paymentscouncil.org.uk/files/payments_council/future_of_cash2.pdf

⁷³ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/61/44445730.pdf>