

Закон «О национальной платежной системе» - инновации и протекционизм



Недавно принятое законодательство о платежных системах (Закон «О национальной платежной системе» и сопутствующий ему Закон о внесении изменений в ряд существующих законодательных актов («Законодательство об НПС») заполняет ряд пробелов в предшествующем регулировании, и может стимулировать развитие этой важной индустрии. При этом, есть ряд серьезных сомнений касательно вопросов имплементации нового законодательства, особенно в отношении международных платежных систем.

Законодательство об НПС покрывает несколько обширных блоков вопросов, таких как:

- деятельность платежных систем и участников платежной инфраструктуры,
- оформление правового института перевода денежных средств,
- определение и функционирование электронных денег и электронных средств платежа,

Существовала реальная и насущная необходимость адекватной регламентации, диктуемая активным развитием рынка платежей и появлением на нем целого ряда новых продуктов и технологий

- наблюдение и надзор в национальной платежной системе¹.

По всем указанным блокам вопросов существовала реальная и насущная необходимость адекватной регламентации, диктуемая активным развитием рынка платежей и появлением на нем целого ряда новых продуктов и технологий. В отсутствие какого-либо адекватного регулирования существующие в России местные платежные системы должны были полагаться в своей деятельности на общие принципы банковского законодательства и – в основном – на договорное регулирование. А операторы электронных денег и вовсе существовали практически вне правового поля. В результате, данные виды бизнеса были подвержены повышенным рискам, а также значительно сдерживалось их развитие.

Законодательство об НПС создает правовое поле для существования и развития современных форм индустрии платежей – и в этом смысле его можно назвать по-настоящему современным и своевременным.

Ниже более детально освещены некоторые ключевые инновации Законодательства об НПС.

Перевод денежных средств

Институт перевода денежных средств - база, на которой Закон об НПС строит регулирование деятельности платежных систем. Конечная цель деятельности платежной системы – наиболее эффективно осуществить перевод денежных средств клиентов участников платежной системы. Между тем, существующее законодательство содержит только институт «расчетов»². По сути, расчеты – это взаимоотношения между конечным плательщиком и получателем средств, т.е. между клиентами кредитных организаций. В то время как расчеты – это взаимоотношения между конечными плательщиком и получателем средств, перевод

¹ Учитывая масштаб вводимых изменений, предусмотрены различные сроки введения в действие разных частей Законодательства об НПС – самое раннее по истечении 90 дней со дня официального опубликования (т.е. с 28 сентября 2011г.).

² Глава 46 Гражданского кодекса Российской Федерации.

денежных средств – это процесс осуществления расчетов и, как следствие, взаимоотношения между клиентами со своими банками, а также между банками и другими кредитными и иными организациями, которые могут быть задействованы в данном процессе.

Таким образом, введение понятия перевода денежных средств является основой для заполнения вакуума в регулировании процессов и взаимоотношений возникающих в связи осуществлением денежных переводов. Помимо этого, Законодательство об НПС вводит основополагающие принципы наступления безотзывности, безусловности и окончательности денежных переводов – что должно оказать позитивный эффект в плане стабильности взаимоотношений участников финансовой системы, а также защиты прав потребителей.

Платежная система

Платежные системы стали развиваться как новый – более совершенный и эффективный - способ осуществления услуг денежного перевода. Принципиальное отличие платежных систем от традиционных межбанковских отношений по переводу денежных средств заключается в организованной многосторонней основе. Традиционные межбанковские отношения строятся на основе двусторонности (данный принцип закреплен, в частности, в ст. 28 Закона «О банках и банковской деятельности»). Как указывает в аналитическом обзоре ЦБ РФ: *«Важнейшим свойством платежной системы является соблюдение банками-участниками платежных систем правил платежной системы – единого свода прав и обязанностей, добровольно принимаемых банками-участниками, в связи с чем совокупность отдельных двусторонних банковских отношений трансформируется в сетевую структуру взаимосвязей, построенную на многосторонней основе. ...Участие в платежной системе дает банкам... возможность проводить расчеты друг с другом, не имея прямых договоров*

корреспондентского счета, избегая проведения расчетов через «цепочки» банков»».³

Итак, банков-участников объединяют единые правила платежной системы – которые, согласно Закону об НПС, признаются договором. Правила платежной системы регулируют широкий круг вопросов, включая условия членства, осуществления перевода денежных средств, оказания услуг платежной инфраструктуры, систему управления рисками, включая способы обеспечения обязательств банков-участников.

Правила платежной системы разрабатываются и утверждаются оператором платежной системы, который является центральным организационным, администрирующим и контролирующим элементом платежной системы. Согласно Законодательству об НПС, оператором платежной системы может быть как кредитная организация, так и юридическое лицо, не имеющее статус кредитной организации, но отвечающее требованиям Законодательству об НПС. В частности, оператором платежной системы может быть только юридическое лицо учрежденное в РФ и прошедшее регистрацию в ЦБ РФ в качестве оператора платежной системы. В процесс регистрации оператора платежной системы входит, помимо прочего, рассмотрение и одобрение ЦБ РФ правил платежной системы.

Осуществление денежных переводов и расчетов между банками-участниками в рамках платежной системы обеспечивают операторы услуг платежной инфраструктуры, привлекаемые оператором платежной системы и состоящие из (1) операционного центра, (2) платежного клирингового центра и (3) расчетного центра.

Операционный центр обеспечивает технологический доступ в систему и информационный обмен между участниками платежной системы, их клиентами и клиринговым и расчетным центром (в

³ Документ Банка России «Платежные и расчетные системы. Наблюдение за платежными и расчетными системами. Выпуск 22. Организация наблюдения за платежными и расчетными системами: международный опыт и подходы Банка России», 2010г.

частности, передачу платежных документов и сообщений в электронной форме).

Платежный клиринговый центр (а) осуществляет проверку поступивших платежных распоряжений участников (в частности, на соответствие требованиям системы, на достаточность денежных средств участников), (б) определяет платежные клиринговые позиции участников (т.е. общий размер обязательств/требований каждого участника на конец расчетного периода) и (в) передает расчетному центру для исполнения распоряжения участников (в виде рассчитанных платежных клиринговых позиций).

Расчетный центр обеспечивает осуществление расчетов между участниками платежной системы в отношении денежных обязательств, определенных клиринговым центром (путем списания и зачисления средств по банковским счетам участников, открытых в расчетном центре). Поэтому расчетный центр – это всегда кредитная организация. Законодательство об НПС также требует чтобы как расчетный, так и платежный клиринговый центр были российскими юридическими лицами.

Одним из ключевых нововведений Законодательства об НПС является введение в оборот концепции многостороннего неттинга, без которого практически невозможно функционирование современной платежной системы. Для определения многостороннего неттинга Законодательство об НПС использует термин «определение платежной клиринговой позиции на нетто-основе», которое заключается в определении (платежным клиринговым центром) в отношении каждого участника платежной системы разницы между суммой подлежащих исполнению распоряжений, по которым участник платежной системы является плательщиком, и суммой распоряжений, по которым данный участник платежной системы является получателем средств. В итоге, физический перевод денежных средств расчетным центром по счетам участников производится только в размере рассчитанных таким образом конечных сумм – т.е. на нетто-основе.

Также, были предприняты меры для того чтобы институт многостороннего неттинга признавался (и не оспаривался) в случае

банкротства банков-участников. В частности, в ст. 28 Закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» были внесены изменения, которые предусматривают для неттинга в рамках платежной системы исключение из общего запрета на проведение зачета после отзыва банковской лицензии должника⁴.

Международные платежные системы

В принципе, цели развития российской финансовой системы и платежной инфраструктуры являются позитивными, но отдельные методы достижения данных целей вызывают серьезные сомнения. Речь идет об ограничениях, налагаемых Законодательством об НПС на деятельность трансграничных платежных систем. По сути, Законодательство об НПС обязывает международные платежные системы стать «местными» платежными системами чтобы иметь возможность функционировать на территории России и обслуживать локальные платежи. При этом исторически сложилось так что международные платежные системы действуют в России через иностранных операторов, включая операторов платежной инфраструктуры⁵.

В частности, в соответствии с Законодательством об НПС международные платежные системы обязаны учредить в России оператора платежной системы и разработать и зарегистрировать в ЦБ РФ отдельные правила платежной системы. Также, как упоминалось ранее, Законодательство об НПС содержит требование о том что клиринговый и расчетный центры (в смысле определений данных терминов в Законодательстве об НПС) должны быть российскими юридическими лицами. (Изначально также предполагалось обязать международные платежные системы создать в России локальные процессинговые центры – что потребовало бы значительных инвестиций – но в последний момент данное требование было изъято из Законодательства об НПС.)

⁴ В отсутствие в законодательстве понятия неттинга, неттинг традиционно трактовался как разновидность зачета.

⁵ См., например, статью «ЦБ на ваши деньги», журнал «Эксперт», №22 от 6 июня 2011г.



Создание работающей местной структуры, соответствующей еще не протестированным правовым нормам, может потребовать значительных усилий и инвестиций. Это создает своего рода благоприятные условия для местных платежных систем, которым в любом случае придется во многом с нуля создавать систему по правилам Законодательства об НПС – но, к сожалению, только за счет некоторого затормаживания деятельности международных платежных систем. Требование в отношении международных платежных систем о создании местной структуры представляется искусственным и излишним, т.к. местная система будет дублировать уже действующую, протестированную и соответствующую высоким стандартам трансграничную структуру.

Неясным остается вопрос, должна ли местная структура обслуживать и локальные и трансграничные платежи российских членов, или только локальные – вопрос водораздела в регулировании трансграничных платежных систем проработан в Законодательстве об НПС очень слабо.

Электронные денежные средства и электронные средства платежа

Регулирование электронных денег наконец заполнило насущный пробел в российском законодательстве. Законодательство об НПС принимает сторону наиболее консервативной и в то же время наиболее логичной интерпретации переводов электронных денег как банковской операции по переводу денежных средств без открытия банковского счета. Соответственно, вводится монополия кредитных организаций на эмиссию и перевод электронных денег. При этом перевод электронных денег приравнивается к переводу денежных средств, поскольку при таком подходе электронные деньги выступают денежным правом требования к кредитной организации, как и при любой другой форме безналичных расчетов.

Позитивным является то, что определение, данное электронным денежным средствам Законодательством об НПС, основывается на подходе, принятом в международной практике, а именно использует принципы предоплаченной стоимости и денежного обязательства эмитента электронных денег перед лицом,



SALANS

www.salans.com

предоставившим денежные средства. При этом важно различать электронные деньги и электронные средства платежа. Так, электронные средства платежа – это метод, или инструмент, осуществления денежных переводов, а электронные деньги – это условное обозначение денежных средств, которые были предоставлены на условиях предоплаты без открытия банковского счета.

Особого внимания заслуживает принципиальное нововведение Законодательства об НПС по поводу разделения всех электронных средств платежа на персонифицированные и неперсонифицированные в зависимости от того, производится ли обязательная идентификация физического лица при осуществлении платежей с использованием электронных средств. Указанное деление должно дать позитивный эффект как в отношении минимизации рисков по использованию электронных средств платежа для отмыwania преступных доходов, полученных преступным путем, так и в отношении дальнейшего развития и диверсификации видов предоплаченных продуктов, предлагаемых на рынке.

Положения Законодательства об НПС о персонифицированных и неперсонифицированных средствах платежа исходит из презумпции возможности последующего пополнения баланса выпущенных электронных предоплаченных продуктов, что решает один из самых насущных практических вопросов в отношении их развития.

Важным нововведением является также прямое признание возможности, и установление режима, использования электронных денег и электронных средств платежа юридическими лицами. Стоит надеяться, что это позволит ввести в оборот такие виды продуктов как корпоративные пластиковые карты, а также зарплатные карты без открытия банковского счета.

Еще одна значительная новелла – введение возможности осуществления так называемых «мобильных платежей». В соответствии с Законодательством об НПС, под мобильными платежами понимается пополнение баланса электронных



денежных средств плательщика (учитываемых кредитной организацией) за счет денежных средств, внесенных в качестве аванса за услуги мобильной телефонной связи.

Контактная информация:

Александр Скобло

E: askoblo@salans.com

T: +7 495 644 05 00

Елизавета Иванова

E: eivanova@salans.com

T: +7 495 644 05 00

Данный обзор изменений в законодательстве не является юридической консультацией по какому-либо вопросу или какой-либо совокупности фактов, и на него нельзя полагаться для таких целей. Читателям рекомендуется получить соответствующую юридическую консультацию перед заключением любой сделки, принятием любого решения или совершением любого действия в связи с вопросами, рассмотренными в данном обзоре. Никакая часть данного обзора не должна копироваться или цитироваться без предварительного письменного согласия фирмы Salans.

© 2011. Все права защищены.

Москва_Август 2011



SALANS

www.salans.com