

УДК 346.62(477)

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПЛАТІЖНИХ СИСТЕМ

Українська Л.О., д.е.н., професор (ХНЕУ)

Проведено докладний аналіз методів та механізмів, за допомогою яких держава здійснює контроль за функціонуванням платіжних систем. Розглянуто основні регулюючі органи та методи регулювання, що використовуються ними для контролю та нагляду за платіжними системами країн, що входять до цих груп. Досліджено перспективи розвитку платіжних систем у світі

© Українська Л.О. **Вісник економіки транспорту і промисловості № 76-77, 2021/2022**

Правове регулювання відносин між суб'єктами платіжних систем у рамках реалізації їх прав та обов'язків забезпечує безперебійного функціонування платіжних систем, нагляд у сфері регулювання платіжних систем - це публічно-правова діяльність НБУ щодо здійснення зовнішньої перевірки, оцінки, вжиття передбачених законодавством заходів з метою дотримання учасниками вимог, встановлених законодавством.

Ключові слова: державне регулювання, платіжні системи, методи, рівні і межі регулювання.

STATE REGULATION OF PAYMENT SYSTEMS

Ukrainska L.O., Doctor of Economics, professor (KhNUE)

A detailed analysis of the methods and mechanisms by which the state monitors the functioning of payment systems. The main regulatory bodies and methods of regulation used by them to control and supervise the payment systems of the countries belonging to these groups are considered. Prospects for the development of payment systems in the world are studied

Legal regulation of relations between the subjects of payment systems in the framework of their rights and responsibilities ensures the smooth operation of payment systems, supervision in the field of regulation of payment systems - is a public legal activity of the NBU to conduct external verification, evaluation, observance by participants of the requirements established by the legislation.

The formation of a mechanism for the legal regulation of payment systems allows to ensure the implementation of the following objectives: the priority of protecting national interests in the field of payments and ensuring the stability of the system. The financial sector as a whole, as well as payment systems as an integral part of this sector, require government regulation and supervision to ensure its sustainability. Payment systems and their components are closely interconnected, so the emergence of risks can quickly spread beyond these systems. Government regulation defines the framework within which all payment systems can achieve maximum efficiency. This is another reason why it is important for the authorities to initiate measures to increase its effectiveness. Authorities should have sufficient powers to regulate and supervise, ie to regulate the implementation of measures and to provide relevant information, such as laws, decrees, orders, licenses, etc. On the other hand, to ensure the effectiveness of regulation and supervision, public authorities should be supervised and provide regular reports on their activities, evaluation of results, as well as reports on the costs of regulation and supervision.

Keywords: state regulation, platinum systems, methods, levels and limits of regulation.

Постановка проблеми. Прискорення розвитку платіжних систем, посилення їх впливу на економічну безпеку та стійкість держави обумовлюють посилення регуляторних заходів з боку держави. Протягом останніх десяти років спостерігається стрімкий розвиток платіжної інфраструктури, поява нових суб'єктів, які надають послуги з проведення платежів та застосовують сучасні схеми оплати товарів, робіт та послуг, кардинальну зміну підходу до здійснення платежів. Такі зміни викликані причинами загальносвітового масштабу: науково-технічним прогресом, виникненням всесвітньої системи об'єднаних комп'ютерних мереж для зберігання та передачі інформації (мережі

Інтернет) та її проникнення практично у всі сфери людської діяльності, структурними зрушеннями в економіці – глобалізацією та інтеграцією.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичне обґрунтування необхідності і ролі державного регулювання платіжних систем представлено в роботах: Дж. Кейнса, М. Фрідмена, К. Ротшильда. Сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці приділяють значну увагу розробці механізмів впливу державного регулювання платіжних систем на ефективність грошового ринку і обслуговування руху товарів.

Проте, слід визнати нестачу комплексних економіко-правових досліджень у галузі платіжних систем з урахуванням сучасного стану державного регулювання фінансових відносин.

Формулювання цілей статті. Метою цієї роботи є дослідження суті і особливостей державного регулювання платіжних систем, визначення напрямків забезпечення безпеки товарно-грошового обігу в національній економіці.

Виклад основного матеріалу дослідження. Держави з розвинутою економікою накопичили значний досвід у галузі розрахунків та платежів: напрацьовано як нормативну базу, так і платіжний інструментарій, досвід інституційного регулювання. В Україні її ринкові перетворення почалися дещо пізніше, що наклало відбиток на побудову національної платіжної системи (мається на увазі експансія іноземних транскордонних компаній в окремі сфери ринку платежів). Перетворення в цій галузі мають бути спрямовані на вдосконалення структури, посилення взаємозв'язків між її учасниками, підвищення безпеки проведення платежів.

Формування механізму правового регулювання платіжних систем дозволяє забезпечити реалізацію наступних цілей: пріоритет захисту національних інтересів

у сфері проведення платежів та забезпечення стійкості системи.

Національна платіжна система є особливою сферою економічних відносин та правового регулювання, у тому числі фінансово-правового. Незважаючи на те, що вона є відносно новим явищем як у законодавстві, так і в науці, говорити про стадії та напрямки її формування цілком можливо, що й передбачає проведення відповідних наукових досліджень.

Виникнення та розвиток національних платіжних систем нерозривно пов'язане з економічними, громадськими, науковими та технічними перетвореннями, що відбуваються, які впливають на момент появи НПС, періоди її становлення, формування та подальшої трансформації [4,7]. Поява та динамічний розвиток нових платіжних інструментів змінили інституційну структуру національних платіжних систем: виникли нові суб'єкти, що надають послуги з проведення платежів. Такі структурні зміни спричинили у себе потреба у правовому регулюванні, організації структурних зв'язків із банками, нагляді та контролю над їх діяльністю.

Виникнення НПС спричинило зміну фінансових правовідносин, що існували раніше, обумовило розширення та впровадження правил нагляду та спостереження за діяльністю даних суб'єктів. Діяльність відповідних регулятивних державних органів нині спрямована на забезпечення стабільності та створення умов розвитку національної платіжної системи. Функціонування НПС потребує урахування кращої світової та вітчизняної практики, що є запорукою якості, безпеки, швидкості здійснення платежів. У зв'язку з цим бачиться важливим вивчення правової та економічної природи НПС, дослідження її функцій у співвідношенні з функціями фінансів, визначення ролі та місця платіжних систем у рамках фінансової системи, а також інших структурних елементів, без яких існування НПС як правового явища неможливе. Виходячи з

вищесказаного, підвищується роль та значення теоретичних досліджень механізму державного регулювання у цій сфері. НПС на рівні свого розвитку утворює самостійний інститут. У сфері НПС розроблено систему юридичних і механізмів, регулюючих відносини суб'єктів НПС з участю НБУ, якому державою делеговані повноваження забезпечувати реалізацію громадських цілей і завдань [1,6].

Платіжні системи є невід'ємною частиною сучасної економіки та мають особливе значення для фінансового сектора. Використання стійких і надійних платіжних систем стало одним із головних завдань нагляду за платіжними системами серед інших методів, що забезпечують здатність суспільства функціонувати стабільно. Фінансовий сектор у цілому, а також платіжні системи як невід'ємна частина даного сектора вимагають державного регулювання та нагляду, щоб забезпечити його стійкість. Багаторічний досвід показав, що ринкові механізми власними силами не виробляють досить надійних рішень, що з платіжними системами проблем. Зростаюча частка платежів проходить через системи банківських рахунків і, таким чином, наражається на ризики фінансових і платіжних систем. Позиції власників та керівників приватних банків щодо їх ризиків, переваг та недоліків відрізняються від точки зору вкладників та клієнтів банків, а також суспільства загалом.

Платіжні системи та їх компоненти тісно взаємопов'язані, тому поява ризиків може швидко поширитися поза рамки даних систем. Це підкреслює значущість вивчення таких взаємозалежностей та їх оцінки загалом. В результаті залучення значних обсягів фінансових коштів платіжні системи становлять великий інтерес для шахраїв та інших осіб, які можуть використовувати ці системи у своїх корисливих цілях. Клієнтам важко отримати необхідну інформацію для проведення незалежної

оцінки надійності фінансових установ та платіжних систем, оскільки існує мала ймовірність того, що такі оцінки можуть проводитися конфіденційно та на постійній основі [3].

Державне регулювання визначає рамки, у яких всі платіжні системи можуть досягти максимальної ефективності. Однак, дуже часто інфраструктура платіжної системи набуває форми монополії через вплив зовнішніх факторів, пов'язаних з інформаційними системами. Це ще одна з причин, чому органам влади важливо ініціювати заходи, спрямовані на підвищення її ефективності.

В цьому зв'язку здійснення нагляду необхідно, щоб забезпечити дотримання встановлених правил. Незважаючи на розвиток та зростання значення заснованого на саморегулюванні нагляду, його застосування залежить здебільшого від органів влади. Протягом останніх десяти років, наприклад, Банк міжнародних розрахунків (БМР), Європейський центральний банк (ЄЦБ), Європейська комісія, центральні банки Групи 10 та МВФ розробили велику кількість міжнародних принципів регулювання та нагляду за платіжними системами. Ціль їх полягає в тому, щоб виробити єдині мінімальні критерії для використання на міжнародному рівні.

Як відомо, виявлені ризики платіжних систем поширюються головним чином на організації і операторів систем, а не на тих, хто визначає рівні ризиків. Для того щоб скоротити неузгодженість різних порушених ризиками сторін у поглядах на ризик, необхідно використовувати і інструменти регулювання, і санкції, щоб створювати механізми, які дозволяють переносити істотну частку ризиків на суб'єкти, рівні ризиків яких є найбільш значущими. Необхідно застосовувати досить жорсткі санкції для боротьби з недотриманням встановлених органами влади норм та правил, а також з переключуванням інформації.

У зв'язку з нестабільністю на ринку, фінансові та платіжні системи

схильні до постійних змін. Необхідно забезпечити можливість швидкої адаптації процесу регулювання і нагляду до умов, що змінюються. Слід зауважити, що швидка зміна умов сама собою є чинником ризику, оскільки адаптація, зазвичай, передбачає певне відставання. Дуже часто процес адаптації нагадує маятник: початкові реакції на ризики, що виникають, часто надмірні і відрізняються надмірним регулюванням, пізніше може спостерігатися надмірне послаблення регулювання і нагляду.

Теоретично, оптимальний рівень регулювання та нагляду зрозумілий: одноразовий захід є ефективним, якщо додаткові витрати не перевищують витрати, що виникли б за відсутності такого заходу. Насправді все складніше, оскільки часто дуже важко точно оцінити розмір понесених збитків. Оцінки мають проводитися в умовах невизначеності, а фактичні збитки мають бути залишені на майбутнє. Недоцільно усувати всі ризики, оскільки витрати регулювання і нагляд у разі значно перевищили б отримані вигоди.

Якщо ми розглянемо ЄС, ми побачимо, що там обов'язок з нагляду за платіжними системами поділено (за домовленістю) на функцію спостереження та функцію пруденційного нагляду за окремими фінансовими установами. Під егідою Банку міжнародних розрахунків (БМР) центральні банки країн проводять зустрічі для обговорення, аналізу та узгодження питань, пов'язаних з ризиками платіжних систем, та їх контролю з урахуванням ключової ролі Комітету з платіжних та розрахункових систем (КПРС) БМР. В останні роки зростає участь країн, що не входять до Групи 10, у роботі БМР, а кілька країн Азії, Центральної та Південної Америки приєдналися до БМР. БМР є міжнародним форумом зі співпраці у сфері нагляду та управління платіжними системами та надає засоби для проведення аналізу та досліджень.

У зв'язку з розширенням діяльності банків за межами своєї країни та швидким поширенням кризових ситуацій стало очевидним, що співпраця у галузі розвитку платіжних систем, їх регулювання та нагляду за ними також має здійснюватися на міжнародному рівні. Співробітництво між центральними банками у сфері розвитку платіжних систем почалося 1980 року, коли БМР створив Групу експертів із платіжних системам.

Однак лише у 1989 році країни Групи 10 опублікували свій перший звіт щодо платіжних систем (—Звіт про схеми нетингу), у якому розглядалися наслідки ризиків нетингу. Опублікований у наступному році —Звіт про міжбанківські схеми нетингу (Звіт Ламфалуссі) містить добре відомі мінімальні стандарти за структурою та функціонуванням транскордонних та мультивалютних схем нетингу та розрахунків, а також наводить кілька принципів рекомендаційного характеру для проведення спостереження центральним банком.

Як відомо, у 1992 році Група експертів БМР стала Комітетом з платіжних та розрахункових систем центральних банків Групи 10. Комітет з платіжних та розрахункових систем у співпраці з Групою 10 підготував цілу низку важливих доповідей щодо зниження ризиків платіжних та розрахункових систем. З погляду міжнародного розвитку найважливішим із них є звіт —Ключові принципи для системно значущих платіжних систем, опублікований у 2013 році. До розробки цих принципів, які становлять мінімальні рекомендації для таких систем, було залучено представників країн, що не входять до Групи. МВФ прийняв рекомендації як основні вимоги при проведенні оцінки платіжних систем різних країн.

У проведених БМР аналізах та відповідних опублікованих звітах було розглянуто основні ризики, характерні для платежів та розрахунків за операціями з цінними паперами та іноземною валютою,

а також методи контролю цих ризиків. Деякі приватні організації, наприклад, великі банки Групи 20 та Групи 10, надали рекомендації щодо зниження платіжних та розрахункових ризиків, зумовлених конверсійними операціями, операціями з цінними паперами та похідними фінансовими інструментами.

Останніми роками у роботі платіжних систем (ПС) багатьох країн світу відбулися важливі зміни. Величезний обсяг розрахункових операцій, що виконуються цими системами, неухильне підвищення вимог до швидкості та надійності розрахунків поставили перед фінансовою владою та банківськими організаціями цих країн пріоритетне завдання подальшого вдосконалення ПС, переведення їх на нову технічну основу та зміни правил експлуатації з метою зниження розрахункових ризиків.

Сьогодні при аналізі роботи ПС прийнято виділяти дві взаємопов'язані, але такі, що мають важливі технологічні та експлуатаційні відмінності ланки платіжної інфраструктури, а саме: роздрібні (retail payment systems) і оптові (wholesale payment systems) системи або системи платежів LVPS). У розряд роздрібних платежів прийнято відносити масові повсякденні грошові трансакції щодо невеликої суми. До категорії оптових платежів включаються великі за сумою і, як правило, термінові за виконанням трансакції, які опосередковують міжбанківські розрахункові угоди та розрахункові операції на грошових та фондових ринках.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, органи влади повинні мати достатні повноваження для регулювання і нагляду, тобто повноваженнями регулювати здійснення заходів та забезпечувати відповідну інформацію, наприклад, закони, укази, розпорядження, ліцензії тощо. З іншого боку, для забезпечення ефективності регулювання та нагляду органи державної влади повинні бути

піднаглядними та надавати регулярні звіти про свою діяльність, оцінку результатів, а також звіти про витрати на здійснення регулювання та нагляду.

Крім того, необхідно надати стороннім організаціям можливість оцінювати ефективність регулювання та нагляду. В останні десятиліття спостерігаються великомасштабне міжнародне співробітництво у сфері розвитку платіжних систем та зниження характерних для них ризиків. Необхідність у співпраці була зумовлена різким збільшенням потоків платежів і, зокрема, транскордонних переказів - в останні двадцять років - внаслідок спрощення регулювання операцій з іноземною валютою, глобалізації фінансових ринків, зростання міжнародної торгівлі та технологічного розвитку.

На підставі даної інформації, можна дійти висновку, що такі зміни, безсумнівно, суттєво змінили вимоги до практики та методики діяльності банків, залучених до посередницьких операцій при здійсненні платежів, а також до центральних банків та органів банківського нагляду, які здійснюють контроль над платіжними переказами та платіжними системами. Деякі міжнародні фінансові організації, наприклад МВФ та Світовий банк, додали до свого регламенту роботи оцінку платіжних та розрахункових систем. Ця оцінка, заснована на міжнародних рекомендаціях, має визначити потреби, нагальні у розвиток систем.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. НБУ. Аналітична записка за результатами пілотного проекту «Е-гривня» / Київ, 2018.

2. Про платіжні системи та переказ коштів в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2346-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14>.

3. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових

послуг: Закон України від 12.07.2001 № 2664-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.

4. Stankey R.F. Internet Payment Systems: Legal Issues Facing Businesses, Consumers and Payment Service Providers. 6 COMMLAW CONSPECTUS. 1998. № 11.

5. Rueckert C. Cryptocurrencies and fundamental rights. Journal of Cybersecurity, 2019.

6. Central European Bank. Cryptocurrencies and tokens, 2018.

7. Ricks M., Crawford J., Menand L. Digital Dollars. Vanderbilt Law Research Paper. 2020. № 18–33.

REFERENCES

1. NBU. Analitichna zapiska za rezul'tatami pilotnogo proektu «E-grivnya» / Київ, 2018.

2. Pro platizhni sistemi ta perekaz koshtiv v Ukraïni : Zakon Ukraïni vid 05.04.2001 № 2346-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2346-14>.

3. Pro finansovi poslugi ta derzhavne reguluyuvannya rinkiv finansovih poslug : Zakon Ukraïni vid 12.07.2001 № 2664-III. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.

4. Stankey R.F. Internet Payment Systems: Legal Issues Facing Businesses, Consumers and Payment Service Providers. 6 COMMLAW CONSPECTUS. 1998. № 11.

5. Rueckert C. Cryptocurrencies and fundamental rights. Journal of Cybersecurity, 2019.

6. Central European Bank. Cryptocurrencies and tokens, 2018.

7. Ricks M., Crawford J., Menand L. Digital Dollars. Vanderbilt Law Research Paper. 2020. № 18–33.