

**Инвестициялық  
және қаржы  
құқығы**

**Инвестиционное  
и финансовое  
право**

**Investment  
and finance  
law**

УДК 347.73:339.74

К.Н. Айдарханова

Кандидат юридических наук, доцент юридического факультета КазНУ им. аль-Фараби,  
Казахстан, г. Алматы  
e-mail: aidarkhanova\_k@mail.ru

**К вопросу о совершенствовании законодательства  
в области платежей и переводов денег**

В статье рассматриваются некоторые вопросы разработки правовой основы для дальнейшего совершенствования инфраструктуры рынка платежных карточек и создания в Казахстане Национального оператора по управлению единой эквайринговой сетью и осуществлению обработки операций по платежным карточкам. Автором проводится анализ проекта концепции к проекту Закона РК «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства РК в области осуществления платежей и перевода денег».

**Ключевые слова:** эквайринговая инфраструктура, платежные технологии, обработка операций по платежным карточкам, банковская сфера.

K.N. Aydarhanova

**On improvement of legislation in the field of payments and money transfers**

The paper discusses some issues of developing a legal framework for the further improvement of the infrastructure market for payment cards, and to create in Kazakhstan 's national operator for unified management and implementation of the acquiring network processing operations on payment cards . Author analyzes the concept of the project to the project of the Law «On amendments and additions to some legislative acts of Kazakhstan on improvement of legislation in the Republic of Kazakhstan to make payments and transfer money».

**Key words:** acquiring infrastructure, payment technologies, processing transactions on payment cards, banking.

К.Н. Айдарханова

**Төлем мен аударымын жүзеге асыру саласындағы заңнамасын жетілдірудің кейбір сұрақтары**

Мақалада төлем карточкалары нарығының инфрақұрылымын одан әрі жетілдіру үшін құқықтық негіздерді әзірлеудің, Қазақстанда біртұтас эквайрингтік желіні басқару жөніндегі Ұлттық операторды құрудың және төлем карточкалары бойынша операцияларды өңдеудің кейбір мәселелері қарастырылады. Автормен Қазақстан Республикасының «Қазақстан Республикасының кейбір заңнамалық актілеріне ҚР ақша төлемі мен аударымын жүзеге асыру саласындағы заңнамасын жетілдіру мәселелері бойынша өзгерістер толтырулар енгізу туралы» Заң жобасының тұжырымдамасына талдау жүргізіледі.

**Түйін сөздер:** эквайрингтік инфраструктурасы, төлемдік технологиясы, төлем карталар бойынша өңдеу, банк саласында.

В Казахстане продолжается совершенствование законодательства в области платежей и переводов денег. Так, в частности, разрабаты-

вается Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики

Казахстан по вопросам совершенствования законодательства Республики Казахстан в области осуществления платежей и перевода денег».

Согласно положениям Концепции, законопроект направлен на внесение поправок в ряд законодательных актов Республики Казахстан с целью:

- создания законодательной основы для дальнейшего совершенствования инфраструктуры рынка платежных карточек;

- повышения доступности и снижения стоимости банковских услуг на территории Казахстана путем консолидации действующей сети приема платежных карточек и формирования единого платежного пространства.

Предполагается, что принятие законопроекта позволит решить следующие проблемные вопросы:

- централизация всей эквайринговой инфраструктуры (сеть банкоматов и Pos-терминалов), предназначенной для обслуживания платежных карточек, что позволит устранить дублирующие затраты участников рынка;

- существенное снижение стоимости (тарифа) обслуживания транзакций по платежным карточкам для торговых организаций, принимающих к оплате платежные карточки;

- устранение (ликвидация) межбанковских комиссий при совершении держателями платежных карточек операций на всей территории страны, что обеспечит возможность снятия наличных денег любым клиентом любого банка в любом банкомате в стране без дополнительных издержек. Тариф будет зависеть лишь от банка-эмитента, что способствует конкуренции между банками на рынке финансовых услуг;

- повышение эффективности функционирования, обеспечение рационального размещения и использования эквайринговой сети на территории страны за счет устранения излишней концентрации банкоматов и Pos-терминалов;

- обеспечение обработки платежей и переводов денег, совершаемых внутри страны с использованием платежных карточек, выпущенных казахстанскими эмитентами, без привлечения международных платежных систем, что дополнительно способствует снижению операционных затрат, связанных с размещением дополнительных депозитов в зарубежных банках для гарантирования внутристрановых транзакций (отвлечение ликвидности в иностранной валюте);

- создание единых условий в масштабе страны для обслуживания клиентов всех банков, вне зависимости от обслуживающего банка, в рамках единой инфраструктуры;

- создание единой технологической среды в республике для развертывания перспективных платежных технологий, реализации ряда новых социальных и государственных проектов. Реализация принципа равного доступа все банков (независимо от и размера и доли на рынке) ко всем услугам, новым технологиям и решениям на основе централизованного принципа.

В Концепции при анализе зарубежного опыта разработчики указывают ряд стран – Корея, Малайзия, Португалия, Латвия и Германия, в которых в той или иной форме функционируют центры по обслуживанию платежных карточек и предоставлению платежных сервисов. Кроме того, разработчики ссылаются на намерения и проведение в странах постсоветского пространства ряда работ по созданию единого платежного пространства (Беларусь, Украина, Россия).

Поскольку в Концепции предлагается формирование Национального оператора по управлению единой эквайринговой сетью и осуществлению обработки операций по платежным карточкам, то более убедительным выглядел бы анализ опыта Малайзии, в которой функционирует подобная организация MEPS под управлением Центрального банка страны.

Однако представленная на экспертизу Концепция законопроекта в части наличия положений по урегулированию правоотношений, регламентированных Концепцией, по вопросу наличия либо отсутствия зарубежного опыта не позволяет выявить механизм создания и функционирования Национального оператора по управлению единой эквайринговой сетью и осуществлению обработки операций по платежным карточкам. Кроме того, не проанализированы последствия функционирования единых центров по обслуживанию платежных карточек.

В частности, необходимо представить и обосновать, что создание в Казахстане Национального оператора по управлению единой эквайринговой сетью и осуществлению обработки операций по платежным карточкам является необходимым и своевременным условием дальнейшего развития банковского и финансового сектора в целом. Как известно, в Казахстане еще недостаточно развит сектор

предоставления услуг по платежным карточкам (как в других странах), в частности пользование услугами платежных карточек на периферии оставляет желать лучшего.

Также с целью объективного и всестороннего анализа единой системы управления платежными карточками в иностранных государствах необходимо отразить результаты действенности той или иной централизованной системы по управлению единой эквайринговой сетью и опыта зарубежных стран.

Вместе с тем в Концепции также было бы целесообразно проанализировать и отразить международно-правовые аспекты, стандарты и положения нормативных правовых актов, регламентирующих порядок обращения и функционирования платежных карточек, выявить несоответствия и проблемные аспекты в законодательстве Казахстана, которые решил бы законопроект в этой сфере.

Одну из главных ролей для дальнейшего развития рынка карт и их использования для оплаты товаров и услуг традиционно играет инфраструктура обслуживания, которая пока еще недостаточно развита в Республике Казахстан. По официальным данным, в Казахстане функционируют 8 668 банкоматов. За последний год парк увеличился на 478 аппаратов. Темпы роста инфраструктуры отстают от рынка платежных карт. Согласно исследованию *Ranking.kz*, в Казахстане на 10 тысяч горожан приходится менее 5 банкоматов, на 10 тысяч сельских жителей всего 1 банкомат.

Кроме того, платежная банковская инфраструктура не готова выходить за пределы урбанизированного пространства. Так, на 50 крупнейших городов Казахстана приходится 89% от всего парка банкоматов, хотя в этих городах проживает всего 50% населения. Как отмечают эксперты, в первую очередь, банки развивают платежную инфраструктуру в городах с высокой концентрацией обеспеченного населения. В первой четверке по уровню проникновения банкоматов – нефтяные регионы, безусловный лидер Атырау – более 18 банкоматов на 10 тысяч жителей. К примеру, в Астане и Алматы на 10 тысяч приходится чуть более 10 банкоматов, 6-е и 7-е места в рейтинге. Слабо развита инфраструктура на юге. Так, Шымкент занимает в рейтинге всего 34-е место с показателем 4,9 банкоматов на 10 тысяч (по численности третий

город в республике), в Туркестане на 10 тысяч всего 1,3 банкомата – 48-е место. Замыкает рейтинг Арысь, в городе с численностью в 41,4 тысячи человек всего 5 банкоматов.

Необходимо отметить, что в последние годы возрос спрос на платежные карточки. На карточки переводят социальные проекты (пенсии, пособия и стипендии) и часть потребительских кредитов. К примеру, по данным *today.kz*, в марте текущего года использовали более 340 тысяч кредитных карт, год назад всего 259 тысяч. Фактически рынок пластиковых кредитов вырос на 31%. Однако казахстанских потребителей не соблазняют цены пластиковых кредитов за 30% годовых. Кредитки прижились только в Алматы. На Южную столицу приходится 90% от всех используемых кредиток в Казахстане. По структуре использования карточек в Алматы на кредитки приходится 24%, а на дебетные – 68%. В других регионах доля кредиток на уровне статистической погрешности – менее одного процента, за исключением Астаны – 1,8% и Атырауской области – 1,2%.

В этих условиях, несомненно, важными являются централизация всей эквайринговой инфраструктуры и повышение эффективности ее функционирования. Но при этом немаловажным является решение ряда проблем, характерных для казахстанского рынка платежных карт, например:

- необходимость развития инфраструктуры рынка платежных карточек и обеспечения достаточного количества банкоматов на душу населения;

- важным фактором развития банковской сферы является охват не только крупнейших городов, но и других, менее крупных населенных пунктов и обеспечение выхода банковской инфраструктуры за пределы урбанизированного пространства;

- важным направлением развития рынка платежных карт является расширение структуры ее использования.

В этой связи не возникает сомнений в обоснованности и своевременности разработки и принятия законопроекта, направленного на совершенствование законодательства Республики Казахстан в области осуществления платежей и переводов денег.

Концепция законопроекта подготовлена исходя из необходимости совершенствования

законодательства в области платежей и переводов денег и обеспечения интересов населения страны. Анализ Концепции к законопроекту показал, что законопроект разрабатывается в целях реализации поручения Президента Республики Казахстан от 29 марта 2013 года на совещании, посвященном отчету Национального банка за 2012 год. Концепция к законопроекту разработана с целью обеспечения правовой основы для дальнейшего развития рынка платежных карточек путем создания в Казахстане единой эквайринговой инфраструктуры по обслуживанию платежных карточек, функционирование которой должно обеспечиваться единым оператором. В целом, можно утверждать, что данный законопроект является своевременным и будет способствовать дальнейшему совершенствованию рынка платежных карт и банковской сферы в целом.

Вместе с тем можно говорить о том, что некоторые положения Концепции к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства Республики Казахстан в области осуществления платежей и перевода денег» недостаточно обоснованы и четко сформулированы, для того чтобы выступать концептуальной базой принятия соответствующего законопроекта.

Некоторые положения не нашли своего отражения в Концепции к законопроекту. Так, например, разработчик, задавшись целью сконцентрировать в одних руках сети платежной инфраструктуры, не пытается решать сложившиеся на сегодняшний день проблемы на внутреннем казахстанском рынке платежных карт. Кроме того, недостаточно аргументированным является необходимость концентрации всех функций по управлению и сопровождению эквайринговой сети у единого Национального оператора.

При этом нами не оспаривается необходимость принятия Концепции и законопроекта, а указаны лишь недоработки в научно-правовом обосновании Концепции.

В частности, многие представленные в ней аргументы в научном плане недостаточно проработаны, поэтому предлагается пересмотреть и усилить отдельные позиции Концепции.

На основе вышеизложенного делаем следующие выводы:

1. Одним из недостатков Концепции следует отметить ее абсолютную неразвитость относительно существующих проблем, возникших в Казахстане в сфере платежей и переводов денег, в частности на рынке платежных карт. Разработчиком не проведен анализ существующих недостатков, не проведен сравнительный анализ действующей системы платежных карт в странах с развитой рыночной экономикой и т.д.

Можно говорить о том, что некоторые положения Концепции к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования законодательства Республики Казахстан в области осуществления платежей и перевода денег» недостаточно обоснованы и четко сформулированы, для того чтобы выступать концептуальной базой принятия соответствующего законопроекта.

Многие положения не нашли своего отражения в Концепции к законопроекту. Так, например, разработчик не аргументировал необходимость концентрации всех функций по управлению и сопровождению эквайринговой сети у единого Национального оператора, не определил правовой статус Национального оператора, его основные функции и т.д.

2. Концепция выглядела бы законченной, если бы в ней был предложен механизм создания и функционирования Национального оператора по управлению единой эквайринговой сетью и осуществлению обработки операций по платежным карточкам. Кроме того, можно было бы проанализировать последствия функционирования единых центров по обслуживанию платежных карточек.

3. В Концепции необходимо отразить результаты действенности той или иной централизованной системы по управлению единой эквайринговой сетью и опыта зарубежных стран в этой области с целью объективного и всестороннего анализа единой системы управления платежными карточками в иностранных государствах.

4. В Концепции было бы целесообразно проанализировать проблемы внутреннего рынка платежных карточек, в числе которых:

– необходимость развития инфраструктуры рынка платежных карточек и обеспечения достаточного количества банкоматов на душу населения;

– важным фактором развития банковской сферы является охват не только крупнейших городов, но и других, менее крупных населенных пунктов и обеспечение выхода банковской инфраструктуры за пределы урбанизированного пространства;

– важным направлением развития рынка платежных карт является расширение структуры ее использования.

5. В Концепции также было бы целесообразно проанализировать и отразить международно-правовые аспекты, стандарты и положения нормативных правовых актов, регламентирующих порядок обращения и функционирования платежных карточек, выявить несоответствия и проблемные аспекты в законодательстве Казахстана, которые решил бы законопроект в этой сфере.

6. Перечисление законов Республики Казахстан, в которые предполагается внести изменения и дополнения без краткого пояснения их содержания, затрудняет четкое восприятие конкретной предметной области законопроекта.

Полагаем необходимым внести уточнения относительно сущности изменений и дополнений, вносимых в каждый из законодательных актов, обозначенных в разделе 5 концепции,

применительно к правовым и социально-экономическим последствиям в случае принятия законопроекта (раздел 6 концепции).

Предполагается, что принятие законопроекта, Концепция которого представлена на экспертизу, должно повлечь благоприятные правовые и социально-экономические последствия. Принятие законопроекта позволит повысить эффективность рынка платежных карт в Казахстане, снизить тарифы обслуживания транзакций по платежным карточкам для торговых организаций, устранил межбанковские комиссии при совершении держателями платежных карточек операций, повысит эффективность функционирования, рационального размещения и использования эквайринговой сети на территории страны, создаст единые условия на территории страны для обслуживания клиентов всех банков и т.п.

Формирование Национального оператора и передача ему функций по управлению единой эквайринговой сетью и осуществлению обработки операций по платежным карточкам будет способствовать существенному снижению расходов участников рынка, а также повысит защищенность интересов держателей платежных карточек и других участников рынка.