

**Белов Валерий Алексеевич,**  
*к.и.н., профессор*  
*кафедры административного и финансового права*  
*Российского университета дружбы народов*

## **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ В РФ И ЕС В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ**

В статье исследуются проблемы правового регулирования электронных платежей в России и в Европейском Сообществе и недостатки этого развития в разных странах Европы.

*Ключевые слова и фразы:* электронные платежи, платежные системы, регулирование глобализации директивами Европейского Сообщества.

### **I. Понятия и виды электронных денег**

С 90-х годов прошлого века термин «электронные деньги» получил широкое распространение как в зарубежной, так и в отечественной литературе. Существует достаточное количество работ, посвященных тем или иным вопросам функционирования электронных денег. Однако до настоящего времени в мире не выработано единого понимания и правового определения понятия «электронные деньги».

Термин «электронные деньги» иногда используется для обозначения различного рода платежных инструментов, в основе которых лежат современные или новаторские технические решения по осуществлению платежей. Часто к электронным деньгам неверно относят обычные микропроцессорные банковские карты, либо предоплаченные карты отдельных предприятий, содержащие сведения о «предварительно оплаченных товарах – услугах», к которым, в частности, относятся одноцелевые карточные продукты, предлагаемые телефонными и бензозаправочными компаниями, отдельными сетями магазинов или транспортными компаниями<sup>1</sup>.

Исследование феномена электронных денег с 90-х годов прошлого века проводилось в рамках работы центральных банков стран Группы-10, в частности материалы Комитета по платежным

---

<sup>1</sup> Электронные деньги и мобильные платежи. Энциклопедия. КноРус, ЦИПСИР, М., 2009.

и расчетным системам, Европейского валютного института, Европейского центрального банка, Базельского комитета по надзору за банковской деятельностью и др., а также докладов по данной проблематике ведущих банкиров и экономистов развитых стран.

В 1996 году Банком международных расчетов опубликован доклад «Последствия для центральных банков, возникающие в связи с развитием электронных денег»<sup>2</sup>, под электронными деньгами понимается денежная стоимость, измеряемая в валютных единицах, хранящаяся в электронной форме на электронном устройстве, находящемся во владении потребителя. Указанная электронная стоимость может быть приобретена потребителем и хранится на устройстве, при этом она сокращается по мере того, как потребитель использует данное устройство с целью совершения покупок. Можно выделить два различных вида электронных устройств: предоплаченные карточки и электронные продукты с предварительной оплатой, фиксируемой при помощи специального программного обеспечения. В случае использования предоплаченных карт электронная стоимость хранится на микропроцессоре, встроенном в карту, и стоимость, как правило, передается, когда карточка вставляется в считывающее устройство. Что касается продуктов, использующих для хранения электронной стоимости программное обеспечение, то электронная стоимость хранится на жестком диске персонального компьютера и передается через телекоммуникационную сеть, подобную Интернет. Раскрывая данное понятие, в Докладе приводятся отличительные особенности совершения платежей посредством электронных денег от совершения сделок с применением традиционных банковских карт. Отличительная их особенность, в первую очередь, состоит в том, что расчеты по сделкам, совершенным с использованием банковских карт, осуществляются в безналичном порядке, используя существующую банковскую систему ведения расчетов, а в случае применения электронных денег расчеты могут осуществляться минуя баки, на основании чего делается вывод о подобии расчетов с использованием электронных денег расчетов с наличными деньгами.

---

<sup>2</sup> Implications for central banks of the development of electronic money, Bank for International Settlements. Basel, 1996. P. 1.

Согласно определению, представленном в Глоссарии терминов, используемых в платежных и расчетных системах, подготовленном Комитетом по платежным и расчетным системам Банка международных расчетов<sup>3</sup>, под термином «электронные деньги» понимается стоимость, хранящаяся в электронной форме на таком устройстве, как чиповая карта или жесткий диск персонального компьютера. Указанное понятие в сравнении с другими является достаточно узким, поскольку сильно ограничено указанием на точное место хранения электронных денег – микрочип пластиковой карточки или жесткий диск, что в условиях скорости технического прогресса с появлением новых способов хранения потребует внесения в указанное понятие постоянных изменений. И уже в более позднем документе, подготовленном данным Комитетом в докладе «Обзор развития электронных денег»<sup>4</sup>, опубликованном в ноябре 2004 г., электронные деньги определяются как хранимая стоимость или предоплаченный продукт (prepaid product), который позволяет потребителям совершать платежи на небольшие суммы, используя для этих целей микропроцессорную или смарт-карту (продукты, основанные на картах, или электронные кошельки) или компьютерные сети. Данные о «денежных средствах» или стоимости, которой располагает потребитель и которая предназначена для многоцелевого использования, хранятся на электронном устройстве, находящемся в собственности пользователя. Если местом хранения информации об электронных деньгах является пластиковая карта, то стоимость хранится на микропроцессорном чипе, встроенном в пластиковую карту. Другой вид электронных денег представляет собой сетевой продукт, использующий специально созданное программное обеспечение, установленное на компьютере, для хранения стоимости. Перевод стоимости на устройство по своей сути аналогичен получению наличных денег через банкомат и последующее использование данного устройства для приобретения товаров, оплата которых происходит путем перевода стоимо-

---

<sup>3</sup> A glossary of terms used in payments and settlements systems, Committee on payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements. Basel, 2003. P. 22.

<sup>4</sup> Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments, Committee on payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basel, 2004.

сти на электронное устройство предприятия торговли (услуг)<sup>5</sup>. Следует отметить, что данное понятие раскрывает в первую очередь технический аспект хранения стоимости, и не раскрывает экономического содержания электронных денег.

В докладе, посвященном учреждениям в сфере электронных денег, опубликованном Европейским центральным банком в 1998 году, электронные деньги определяются как «электронное хранение денежной стоимости на техническом устройстве, которое может широко применяться для осуществления платежей в пользу не только эмитента, но и других фирм, и которое не требует обязательного использования банковских счетов для проведения транзакций, а действует как предоплаченный инструмент на предъявителя»<sup>6</sup>.

В это же время одним из немногих документов, посвященных регулированию электронных денег является Указание Банка России «О порядке выдачи регистрационных свидетельств кредитным организациям – резидентам на осуществление эмиссии предоплаченных финансовых продуктов»<sup>7</sup> от 03 июля 1998 г. №277-У, устанавливающее уведомительный порядок регистрации кредитных организаций – резидентов с выдачей им регистрационных свидетельств на осуществление эмиссии предоплаченных финансовых продуктов. При этом под предоплаченными финансовыми продуктами понимаются денежные обязательства кредитной организации, заменяющие в процессе их обращения требования юридических и/или физических лиц по оплате товаров или услуг, и, в том числе, денежные обязательства, составленные в электронной форме. Указанное определение наиболее полно отражает обязательственную модель обращения электронных денег, рассмотренную некоторыми российскими авторами<sup>8</sup>. Также следует отме-

---

<sup>5</sup> Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments, Committee on payment and Settlement Systems, Bank for International Settlements, Basel, 2004.

<sup>6</sup> Report on Electronic Money, ECB. Frankfurt am Main, 1998.

<sup>7</sup> Указание Банка России «О порядке выдачи регистрационных свидетельств кредитным организациям – резидентам на осуществление эмиссии предоплаченных финансовых продуктов» от 03 июля 1998 г. №277-У. // «Вестник Банка России» №46 от 08 июля 1998 г.

<sup>8</sup> Шамраев А.В. Правовая природа «электронных денег»: обязательственно-правовая модель // Деньги и кредит. 2000. №4. С. 38-41.

тить, что Указанием ЦБ от 24 декабря 2004 г. №1537-У, указанный документ отменен. В принятое ранее Положение Банка России от 24 декабря 2004 года №266-П «Об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт» было включено упоминание о prepaid картах, содержание которого более детально не раскрывается. Изложенный подход к определению правовой природы электронных денег основывается на теории денежного обязательства и с юридической точки зрения является достаточно обоснованным и позволяющим легализовать реализацию на территории Российской Федерации информационных систем, базирующихся на технологии электронных денег.

В то же время указанное указание ЦБ даже в период его действия относилось сугубо к кредитным организациям. Однако на практике именно некредитные организации в связи с отсутствием законодательных запретов вовлечены в деятельность по выпуску и поддержанию в обращении электронных денег, что порождает необходимость именно законодательного регулирования данного вопроса.

## **II. Виды регулирования эмиссии и обращения электронных денег**

В законодательстве Российской Федерации до 2011 года не были прописаны нормы и правила регулирования эмиссии и обращения электронных денег на территории РФ. Действовали обычные юридические лица, работающие через сеть сертифицированных партнеров и систему банковских счетов. Одни системы, например, Яндекс.Деньги, работали строго по агентской схеме, другие привлекали кредитные организации для эмиссии платежных инструментов, которые позволяли осуществлять расчеты между клиентами. К последним можно отнести WebMoney Transfer, использовавшую для расчета в рублях электронные чеки на предъявителя.

Отсутствие правового регулирования приводило к незащищенности пользователей в части возможности востребования средств, размещенных в платежной системе, получения компенсации в случае программных сбоев, а также в части соблюдения конфиденциальности предоставленных личных данных.

Электронные деньги – это неотъемлемая часть национальной платежной системы. Инновационное развитие экономики России и ее интеграция в мировое сообщество, решение социальных проблем напрямую зависят от уровня развития национальной платежной системы. Это, в свою очередь, предполагает внедрение самых прогрессивных технологий, в т.ч. и в области инструментов и методов платежей, развитие средств коммуникации и программного обеспечения и угрозы, вызванные коррупцией, финансированием терроризма и отмыванием преступных доходов. Решить перечисленные задачи можно только в условиях развитого законодательства в части операций и участников платежной системы. Отдельные шаги в этом направлении уже сделаны: в июне 2011 г. был принят ФЗ №161 «О национальной платежной системе». Однако, до настоящего времени не все вопросы, связанные с регулированием процессов эмиссии и обращения электронных денег, определены.

Существует два вида регулирования эмиссии и обращения электронных денег:

1) Государственное регулирование и со стороны самой платежной системы;

2) Наднациональное и национальное регулирование и прочие, которые, с одной стороны, должны быть взаимосвязаны, а с другой – затрагивать разные аспекты.

*Государственное регулирование* подразумевает разработку и внедрение единого понятийного аппарата; установление единых требований к платежным системам, функционирующим на территории страны, а также единых требований к участникам расчетов с использованием электронных денег.

*Регулирование со стороны платежных систем* касается в основном технических аспектов, когда каждая из систем может устанавливать собственные правила.

*В зависимости от субъектов сделок* с использованием электронных денег можно выделить:

- регулирование эмитентов электронных денег (должны быть установлены требования по минимальной величине собственного капитала, пруденциальные нормы, наличие системы управления рисками, раскрытие информации и проч.);
- агентов;

- владельцев электронных кошельков (должна быть обеспечена идентификация, т.е. представлены полное имя, место регистрации, паспортные данные, позволяющие в дальнейшем доказать системе, что именно данное лицо является владельцем денег);

- организаций торговли;

- операторов (должно включать в себя надзор за их деятельностью: контроль за соблюдением законодательства, за наличием утвержденных руководством организаций внутренних правил осуществления перевода денег; за наличием установленных и размещенных в открытом доступе сведений о тарифах на услуги по переводу денег и т.д.; за наличием в открытом доступе информации (в т.ч. финансовой) о параметрах их деятельности; за ведением оператором учета остатков средств и проч.) и т.д.

С учетом выделения операций с электронными деньгами регулированию должны подлежать:

- эмиссия электронных денег;

- платежи посредством электронных денег;

- вывод электронных денег из платежной системы;

- конвертация в электронные деньги других платежных систем и др.

Регулирование данных операций обычно прописано в отношении конкретных субъектов, осуществляющих эмиссию, перевод денежных средств и их вывод из платежной системы, эмитентов, операторов, агентов (субагентов).

В зависимости от содержания принято выделять следующие регулирования:

- *нормативное*, которое можно разделить на:

- прямое регулирование (законодательно установленную норму лицензирования участников операций с использованием электронных денег, установление монополии на выпуск электронных денег, введение обязательных резервных требований в отношении электронных денег и др.);

- косвенное регулирование (пруденциальный надзор эмитентов электронных денег, надзор за отчетностью эмитентов, операторов и агентов операций с использованием электронных денег, контроль за соблюдением требований о раскрытии ими информации по операциям с использованием электронных денег и т.д.);

- рекомендательный (либеральный) подход (в США, Японии и др. странах). Например, руководители ФРС США отмечали, что регулирующая роль властей должна обеспечивать наличие эффективных систем управления рисками в частном секторе. Поскольку финансовые системы стали более сложными, детализированные правила и стандарты стали обременительными и неэффективными. Поэтому для развития финансовых инноваций не нужно устанавливать правила, которые их тормозят. В соответствии с таким подходом в США отсутствуют положения по регламентации деятельности эмитентов электронных денег, созданы условия для развития конкуренции в данном сегменте рынка.

В зависимости от масштабов регулирования можно выделить:

- *комплексное регулирование*, которое должно включать в себя контроль за соблюдением:
  - законодательства в сфере электронных денег;
  - требований по обеспечению технической безопасности расчетов;
  - прав и обязанностей участников расчетов с использованием электронных денег;
  - требований по управлению возникающими рисками и т.д.;
- *частичное регулирование*. Оно может быть направлено на выявление какого-либо одного или двух аспектов – контроль за соблюдением установленного законодательства, или контроль наличия утвержденных внутренних регламентов по осуществлению операций у эмитента электронных денег и др.

**Анализ существующих моделей регулирования рынка электронных денег.**

**Европейское сообщество.** В Европейском союзе требования к регулированию выпуска электронных денег депозитными учреждениями и новым типом кредитных учреждений – институтами электронных денег – были установлены в Директиве 2000/46/ЕС Европейского парламента и Совета от 18 сентября 2000 г. «Об учреждении, деятельности и надзоре за деятельностью институтов электронных денег» (далее – Директива 2000/46/ЕС) и в Директиве 2000/28/ЕС Европейского парламента и совета от



18 сентября 2000 «О внесении изменений в Директиву 2000/12/ЕС «Об учреждении и деятельности кредитных организаций».

В соответствии с Директивой 2000/46/ЕС электронные деньги – это денежная стоимость, представляющая требования к эмитенту, которая:

- а) хранится на электронном устройстве;
- б) эмитируется при получении денежных средств в стоимостном размере не меньшем, чем эмитированная денежная стоимость;
- в) принимается как средство платежа предприятиями, иными, чем эмитент.

В Директиве 2000/46/ЕС указано, что:

- Эмиссия электронных денег строго обособлена от приема вкладов. При покупке prepaid-инструмента деньги сразу же трансформируются в стоимость, которая хранится на электронном носителе. Данная операция не классифицируется как привлечение депозита и не фиксируется государственными схемами гарантирования вкладов.

- Институт электронных денег – это юридическое лицо, иное, чем кредитная организация, которое выпускает средства платежа в форме электронных денег.

- Среди основных мер по регулированию деятельности институтов электронных денег можно отметить требования к объему первоначального капитала, к собственным средствам, к размещению электронных денег по просьбе пользователей (без взимания комиссии).

- Установлены ограничения деятельности институтов электронных денег. В частности, помимо выпуска электронных денег данные институты могут предоставлять финансовые и нефинансовые услуги, непосредственно связанные с выпуском электронных денег (за исключением предоставления кредитов в любой форме) и инвестировать средства в размере не менее, чем их финансовые обязательства, связанные с эмиссией электронных денег, в активы с низким или нулевым уровнем риска.

- Институты электронных денег должны не реже 2-х раз в год сообщать надзорному органу информацию об объемах собственного капитала и финансовых обязательств по эмиссии элек-

тронных денег, а также об активах, в которые осуществляются инвестиции.

Несмотря на установленные рамки, Директивой допускаются отдельные изменения и уточнения устанавливаемых правил, норм и параметров, сопровождающиеся принятием соответствующих законов стран ЕС.

При этом в Италии, Мальте, Литве, Люксембурге, Словении, Черногории и других странах для регулирования операций с использованием электронных денег были внесены соответствующие изменения в действующее законодательство о центральном банке, банках, в налоговое законодательство и т.д. В таких странах, как: Ирландия, Польша, Словакия, Франция, были приняты специальные законодательные акты, регулирующие эмиссию и обращение электронных денег.

Применительно к операциям с использованием электронных денег эти изменения касались таких *аспектов*, как:

– *уточнение понятийного аппарата*, которое коснулось таких понятий, как «электронные деньги» и их «эмитенты». Прежде всего, необходимо отметить, что многие государства ЕС (Италия, Нидерланды, Мальта и т.д.), внося поправки в национальное законодательство, практически полностью «копировали» определение электронных денег, данное в Директиве ЕС. Другая группа стран принимала различные, иногда более полные, а иногда, наоборот, более узкие трактовки данного определения. В отдельных государствах ЕС (Болгария, Литва) вообще не дается отдельного определения электронных денег, т.е. косвенно им признается определение, зафиксированное в законах ЕС, хотя в законах содержатся положения, регламентирующие их эмиссию и обращение.

Эмитентами электронных денег в странах ЕС признаны разные группы лиц:

1) разнообразные кредитные институты (в Австрии, Германии, Испании, Португалии, Франции);

2) институты (организации), осуществляющие выпуск электронных денег и имеющие на это лицензию банковского регулятора, (в Болгарии, Ирландии, Дании, Люксембурге, Словакии, Словении, Швеции и др.);

- изменение требований, предъявляемых к участникам расчетов с использованием электронных денег, а именно эмитентам, операторам и т.д.;

- введение ограничений по размеру электронного кошелька.

Данные ограничения могут быть установлены как регулятором банковского сектора, так и конкретной платежной системой. Так, в Ирландии максимальный размер электронных денег, которые можно хранить на электронном носителе, не должен превышать 5000 тыс. евро, а в Австрии – 2000 тыс. евро, в Великобритании – 1000 ф.ст., в Дании, Греции и Эстонии – 300 евро.

Обычно причиной введения такой меры является решение о выделении приоритетности платежной функции электронных денег.

- установление максимальных лимитов по размеру перечисляемых денежных средств и остаткам денег в электронных кошельках и др.

В действующих директивах, регулирующих обращение электронных денег, не предусмотрено специальных положений, направленных на ПОД/ФТ. При этом Директива 2005/60/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 26 октября 2005 года «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма» устанавливает упрощенный режим обязательной проверки клиентов, совершающих операции с электронными деньгами. Похожий режим предусматривает Положение (ЕС) №1781/2006 Европейского парламента и Совета ЕС от 15 ноября 2006 года «О сопровождении перевода денежных средств информацией о плательщике».

С развитием рынка электронных денег действующая Директива 2000/46/ЕС перестала в полной мере отвечать требованиям рынка. Кроме того, отдельные положения этой Директивы не согласованы с положениями Директивы 2007/64/ЕС Европейского парламента и совета от 13 ноября 2007 г. «О платежных услугах на внутреннем рынке, вносящей изменения в Директивы 97/7/ЕС, 2002/65/ЕС, 2005/60/ЕС и отменяющей Директиву 97/5/ЕС». Более того, оценка реализации Директивы 2000/46/ЕС показала, что некоторые её положения препятствуют развитию рынка электронных денег, сдерживая технические новшества. Полученные данные об ограниченном числе организаций, имеющих лицензию на осуще-

ствление операций с электронными деньгами в полном объеме или в незначительном объеме выпущенных электронных денег, свидетельствуют о том, что в большинстве стран-участниц ЕС электронные деньги еще не получили должного развития.

В этой связи в период современного глобального кризиса была принята Директива № 2009/110/ЕС, которая заменила собой первую Директиву по электронным деньгам и внесла некоторые изменения в порядок функционирования и деятельности учреждений в сфере электронных денег, а именно:

- снижены требования к уровню уставного капитала институтов электронных денег с 1 млн. до 350 тыс. евро. Такой высокий стартовый капитал рассматривался в качестве основного препятствия для мелких фирм для получения лицензии на выпуск электронных денег и осуществления операций с ними;
- расширен круг услуг эмитентов электронных денег. Кроме выпуска электронных денег и предоставления услуг, непосредственно связанных с выпуском денег, институты электронных денег могут заниматься предоставлением платежных услуг, выдачей кредитов в рамках оказания платежных услуг (при условии, что они выдаются не из средств, которые были привлечены в обмен на электронные деньги), эксплуатацией платежных систем и др.;
- введено право возврата пользователем денежных средств в любой момент. В свою очередь эмитент электронных денег вправе взимать комиссионные, соразмерные стоимости операции, в случае если эмитент указал на это в договоре с пользователем;
- страны-участницы ЕС должны были имплементировать положение Директивы в национальное законодательство и опубликовать законы и нормативные акты, необходимые для исполнения требований данной Директивы не позднее 30 апреля 2011 года.

### **III. Правовое регулирование платежных услуг и электронных денег в европейском праве**

Принятие Директивы Европейского парламента и Совета ЕС от 13 ноября 2007 г. № 2007/64/ЕС о платежных услугах на внутреннем рынке (Payment Services Directive, далее – Директива о

платежных услугах)<sup>9</sup> и Директивы Европейского парламента и Совета ЕС от 16 сентября 2009 г. № 2009/110/ЕС «О деятельности учреждений электронных денег и пруденциальном надзоре за ними, изменяющая Директивы № 2005/60/ЕС и № 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву № 2000/46/ЕС» (далее – Директива об учреждениях электронных денег) придало новое качество правовому регулированию платежных услуг в рамках ЕС. Принятие данной Директивы потребовалось по причине слабой интегрированности внутренних рынков платежных услуг отдельных стран ЕС исходя из критериев, используемых ЕЦБ, – рынок считается полностью интегрированным, если все его потенциальные участники руководствуются единым набором правил при совершении операций, имеют равный доступ к набору инструментов и услуг и на них распространяются одни и те же требования регулирующих органов<sup>10</sup>.

Таким образом, мы вынуждены констатировать, что в Российской Федерации и в Европейском Союзе правовое регулирование электронных денег уже началось, но и в РФ из-за огромной территории и неразвитости периферийных субъектов, и в ЕС из-за слабой интегрированности внутренних рынков отдельных стран необходима кропотливая работа по технической и экономической доработке законодательства и гармонизации электронных платежей.

---

<sup>9</sup> Перевод опубликован в издании Банка России «Платежные и расчетные системы». 2009. №18. Текст доступен на сайте Банка России в разделе «Издания Банка России».

<sup>10</sup> Платежные системы как элемент финансовой инфраструктуры / А.В. Шамраев // Расчеты и операционная работа в коммерческом банке. М., 2006, №9. С. 3–38.