
ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА И РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ В СТРАНАХ ЕС

К.Л. Ранчинский

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье исследуется проблема правового статуса электронных денег, рассматривается определение этого понятия, а также правовой статус учреждений, осуществляющих выпуск электронных денег. В статье проанализирован опыт правового регулирования обращения электронных денег в странах — членах Европейского Союза на основе исследования Директив ЕС как одного из эффективных инструментов, обеспечивающих гармонизацию национального законодательства стран — членов ЕС.

Ключевые слова: электронные деньги, платежная система, кредитная организация, эмиссия, ЕЦБ, пруденциальный надзор.

С 2009 г. в Российской Федерации началась активная работа по созданию Национальной платежной системы, в рамках которой ведется деятельность по подготовке и принятию соответствующего законодательства. В законе предполагается в максимальной степени учесть интересы как участников рынка, так и органов, осуществляющих регулирование платежной системы. В существующем законопроекте зафиксированы определение платежной системы, требования к ее операторам, функции по надзору над ее инфраструктурой, определение операционного клирингового расчетного центра и т.п.

Однако далеко не все вопросы были раскрыты. В частности, не решена проблема регулирования на российском рынке так называемых «электронных денег». В случае признания необходимости законодательного регулирования обращения электронных денег предстоит принять решения по ряду принципиальных вопросов, в т.ч. определения самого понятия «электронные деньги», порядка их эмиссии и обращения, правового статуса организаций, осуществляющих выпуск электронных денег, а также прав держателей указанных финансовых продуктов.

По оценке недавно созданной на территории РФ Ассоциации «Электронные деньги», в 2009 г. суммарный оборот данного рынка превысил 40 млрд руб., и ассоциация прогнозирует дальнейший рост данного показателя.

В ассоциации признают создание концепции закона о национальной платежной системе и начало работы над законом об электронных деньгах важными событиями в процессе регулирования обращения электронных денег, а также отмечают, что законодательство, учитывающее мировой опыт и деловую прак-

тику, может стать мощным толчком к развитию высокотехнологических платежных инструментов. При этом участники рынка считают, что принципы европейского законодательства (упрощенный режим регулирования для небольших и специализированных систем, упрощенная идентификация для небольших платежей) являются ключевыми и критически важными для будущего регулирования данной сферы в России [1]. В то же время следует отметить, что Европейским денежно-кредитным институтом, являющимся предшественником Европейского центрального банка (ЕЦБ), почти 20 лет назад была осознана необходимость достаточно жесткого правового регулирования в сфере обращения электронных денег, что привело к принятию соответствующих правовых актов.

Анализ опыта правового регулирования обращения электронных денег в странах — членах Европейского Союза проводился на основе исследования Директив ЕС как одного из эффективных инструментов, обеспечивающих гармонизацию национального законодательства стран — членов ЕС, имеющего, с одной стороны, прямое действие на территории ЕС, а, с другой стороны, положения которого подлежат обязательной имплементации в национальное законодательство.

Принятию первой Директивы ЕС, установившей основы правового регулирования электронных денег в ЕС, предшествовал продолжительный период дебатов и обсуждений, начало которому положил доклад рабочей группы по платежным системам в ЕС, представленный в Совете Европейского денежно-кредитного института [18]. Впервые на данном уровне были затронуты вопросы обращения prepaid многофункциональных платежных карт или «электронных кошельков», которые впоследствии были определены как «электронные деньги» для обозначения всех сходных розничных продуктов в сфере современных технологий.

Выбор данного термина был обусловлен функциями и ролью, которая отводилась организациями, осуществлявшими выпуск prepaid многофункциональных платежных карт, той денежной стоимости, которая хранилась на «электронном кошельке». Указанная денежная стоимость, по замыслу организаций, осуществлявших выпуск «электронных кошельков», содержащаяся в данных «кошельках» наряду с традиционными денежными знаками, могла служить общим эквивалентом стоимости других товаров и свободно на них обмениваться. При этом «подобно традиционным банкнотам и монетам сущность электронных денег основана не на их собственной ценности как таковой, а на ожидании владельца их свободного обмена [на другие товары или услуги — прим. автора] в эквиваленте их стоимости» [13. С. 6]. Таким образом, в отличие от других схожих продуктов, выпускаемых организациями, «электронные кошельки» предназначаются не для оплаты конкретных услуг, прежде всего в сфере телефонной связи, а могут служить «многофункциональным платежным инструментом» [16. С. 56]. Ранее проблемы платежей с использованием новых технологий обсуждались в рамках комиссии Европейских сообществ — сообщение от 12

января 1987 г. [3], что также нашло свое отражение в рекомендации 87/598/ЕЕС от 8 декабря 1987 г. [5].

Готовя доклад Совету Европейского денежно-кредитного института, члены рабочей группы пришли к выводу, что в интересах защиты целостности розничной платежной системы, а также защиты потребителей от последствий отказа эмитентов предоплаченных многофункциональных платежных карт от осуществления платежей по ним, право выдавать «электронные кошельки» должно быть предоставлено только кредитным организациям. Указанный вывод также основывался на необходимости проведения последовательной денежно-кредитной политики и обеспечения надзора за свободной конкуренцией между эмитентами [3. С. 3].

Однако в данном докладе также отмечалось, что большинство «электронных кошельков» выпускалось не банковскими организациями, а иными учреждениями, и указывалось на необходимость обеспечения возможности оказания услуг по выпуску электронных денег широкому кругу организаций с возложением на них ряда обязанностей и ограничений, присущих кредитным организациям.

В рамках доклада был подготовлен перечень условий для выпуска предоплаченных многофункциональных платежных карт, при соблюдении которых эмиссия «электронных кошельков» могла осуществляться организациями, не являющимися банковскими. В первую очередь указанные условия касались соблюдения требований по достаточности собственных средств и условий осуществления платежей.

Выводы доклада послужили основой для заключения Совета Европейского денежно-кредитного института и были включены в ежегодный отчет 1997 г. [8]. В указанном заключении были сформулированы основные принципы обращения электронных денег, в том числе обязательства организации, осуществляющей выпуск электронных денег, по обмену электронных денег на денежные знаки центрального банка по номиналу по просьбе владельца электронных денег. Также были сформулированы основные требования к статусу организаций, осуществлявших выпуск электронных денег, вне зависимости от их организационно-правовой формы и наличия у них разрешения на ведение банковской деятельности.

Опираясь на анализ, проведенный Европейским денежно-кредитным институтом в 1997 г., в 1998 г. уже ЕЦБ опубликовал еще один доклад [2], в котором была изложена необходимость законодательного закрепления четких правил, регулирующих вопросы эмиссии и обращения электронных денег. Отчет содержал предложения по установлению необходимых требований к организациям, осуществляющим выпуск электронных денег, и условия, при которых организации вправе осуществлять выпуск электронных денег, были установлены минимальные требования к электронным деньгам и сформулированы минимальные гарантии защиты прав владельцев данного финансового продукта.

В докладе ЕЦБ особо было отмечено, что «самым эффективным решением было бы предоставление права эмиссии электронных денег только кредитным учреждениям, так как это позволило бы избежать изменения существующих институциональных основ реализации денежно-кредитной политики и банковской деятельности» [15. С. 3].

Для реализации указанной стратегии необходимо было внести изменения в первую банковскую Директиву [6], дающую определение кредитной организации, с тем, чтобы включить в определение кредитной организации также организации, осуществляющие выпуск электронных денег. Это позволило распространить требования, прежде всего пруденциального надзора, на организации, осуществляющие выпуск электронных денег с определенными исключениями, вызванными спецификой деятельности.

Активная позиция ЕЦБ по вопросу правового регулирования электронных денег оказала, в конечном итоге, существенное влияние на текст принятой Директивы 2000/46/ЕС, посвященной регулированию электронных денег. Так, ранее предложенный Комиссией Европейских Сообществ в 1998 г. проект Директивы по электронным деньгам [4. С. 7] не предусматривал признание статуса кредитной организации за эмитентом электронных денег.

В 2000 г. Директивой 2000/28/ЕС были внесены важные поправки в определение термина «кредитная организация», изложенного первоначально в ст. 1 банковской Директивы [8. С. 8]. Указанная статья была дополнена положением об организациях, осуществляющих выпуск электронных денег.

Целью поправки было предоставление возможности учреждениям, которые не могут в полной мере осуществлять банковские операции, выпуска электронных денег и одновременно распространение на них определенных правил, регулировавших деятельность кредитных организаций. Также это исключило возможность подрыва доверия к электронным деньгам, выпускаемым организацией, не являвшейся банковской, в сравнении с банками, основанное на том, что на последних возложены жесткие правила пруденциального надзора.

Еще одним важным следствием принятия указанной Директивы стало распространение на организации, осуществляющие выпуск электронных денег, введенного второй банковской Директивой [7] принципа «единого европейского паспорта», позволяющего кредитной организации, зарегистрированной в одной стране ЕС, осуществлять свою деятельность на всей территории ЕС.

В этом же году была принята Директива 2000/46/ЕС о порядке осуществления деятельности и пруденциального надзора над учреждениями в сфере электронных денег [9], которая ввела концепцию «учреждений в сфере электронных денег» как особого типа кредитных организаций, на которые была возложена необходимость соблюдения пруденциальных правил надзора, аналогичных применяемым к иным кредитным организациям, прежде всего к банковским организациям, в соответствии с банковской Директивой в новой редакции [10] с определенными исключениями, обусловленными спецификой деятельности.

Еще одним существенным достижением стало юридическое определение понятия «электронные деньги» для всех стран — членов ЕС. Согласно ст. 1 указанной Директивы электронные деньги определяются как денежная стоимость, выраженная в требовании к эмитенту, которая хранится на электронном устройстве, эмитируется при получении денежных средств в стоимостном размере не менее чем эмитированная денежная стоимость и принимается как средство платежа не только организацией-эмитентом.

С целью обеспечения надежности и стабильности учреждений в сфере электронных денег Директивой 2000/46/ЕС установлены общие правила в сфере лицензирования и надзора за указанными учреждениями, а также требования к величине минимального капитала, ограничения на инвестиционные проекты за счет средств, полученных от эмиссии электронных денег, специфические требования к системе корпоративного управления.

В сравнении с упомянутым выше проектом 1998 г. комиссии Европейских Сообществ Директивы по электронным деньгам [4] к учреждениям в сфере электронных денег были предъявлены более строгие требования. В частности, сумма минимального капитала была увеличена с 300 тыс. до 1 млн евро, расширен круг организаций, соответствующих определению «учреждений в сфере электронных денег», введены положения в отношении обязанности эмитента по обмену выпущенных им электронных денег на деньги центральных банков, а также введены обязательства по предоставлению финансовой отчетности.

Однако в связи с тем, что учреждения в сфере электронных денег не могут выдавать кредиты, принимать денежные средства на депозит или осуществлять иные банковские операции, Директива содержит менее строгие требования в части надзора и контроля за их деятельностью в сравнении с требованиями, предъявляемыми Банковской Директивой к банкам и иным кредитным организациям. Менее строгие требования пруденциального надзора по сравнению с остальными кредитными организациями были обусловлены иными рисками деятельности по выпуску электронных денег и были направлены на привлечение в эту сферу, прежде всего, небанковских организаций. Однако в то же время на учреждения в сфере электронных денег были возложены порой даже более жесткие требования в отношении инвестиционной деятельности за счет средств, полученных в процессе эмиссии, и полного запрета на осуществление отдельных видов деятельности.

Вместе с этим следует отметить, что наряду с определением понятия «электронных денег», а также учреждений в сфере электронных денег Директивой был установлен достаточно широкий круг исключений, в соответствии с которыми правовое регулирование деятельности организаций, входящих в этот круг, может быть отнесено к компетенции сугубо национального законодательства стран — членов ЕС. Это обусловлено в целом спецификой правового регулирования на уровне ЕС и последующей имплементацией актов ЕС в национальное законодательство.

Таким образом, по решению национальных органов ряд положений Директивы 2000/46/ЕС могли не применяться к организациям, формально занятым выпуском электронных денег, номинальная стоимость которых не превышала 6 млн евро. Также положения Директивы 2000/46/ЕС могли не применяться в случаях, если выпущенные электронные деньги принимались заранее ограниченным количеством предприятий, или указанное ограничение могло быть четко установлено по территориальному расположению эмитента или договорных взаимоотношений эмитента с предприятиями, принимающими электронные деньги. Однако в любом случае техническое средство, предназначенное для хранения и учета электронных денег, должно было быть лимитировано максимальным размером электронных денег в 150 евро.

Таким образом, основываясь на положениях Директивы 2000/46/ЕС, электронные деньги можно определить как денежную стоимость, хранимую при помощи электронного устройства, выраженную правом требования к организации, наделенной правом эмиссии электронных денег в соответствии с законодательством, которые эмитируются на принципе предоплаты и принимаются как средство платежа лицом, отличным от эмитента.

Основываясь на данном определении, можно выделить ряд критериев, которые должны выполняться одновременно: на основании которых тот или иной финансовый продукт можно отнести к понятию «электронные деньги».

В качестве первого критерия, определяющего понятие «электронные деньги», Директива выделяет способ хранения или фиксации денежной стоимости — при помощи электронного устройства. Как отмечается в рабочих документах ЕЦБ, при разработке Директивы 2000/46/ЕС была использована максимально открытая формулировка, указывающая фактически не на место хранения денежной стоимости, а на способ хранения, и позволяющая учесть дальнейшее развитие технологий, без необходимости постоянного внесения изменений [13. С. 18]. При этом в первоначальных вариантах говорилось именно о месте хранения — компьютерная память или чип-карта [4].

Следующим, не менее важным критерием, являются условия выпуска электронных денег. Электронные деньги выпускаются по факту получения денежных средств в размере денежной стоимости не меньшей, чем номинальная стоимость денежных средств, переданных эмитенту для их выпуска.

И в качестве последнего критерия необходимо выделить условие свободного обращения электронных денег.

Чтобы денежная стоимость, существующая в виде прав требования к эмитенту и зафиксированная электронно, могла быть классифицирована как электронные деньги, указанная денежная стоимость должна приниматься в качестве средства платежа за товар либо услуги предприятиями, отличными от эмитента и не связанными финансовыми или иными взаимоотношениями с эмитентом. В противном случае, при условии наличия заранее определенного круга лиц, о данном продукте следует судить как об авансовом платеже за конкретный товар

или группу товаров либо услугу, а не как об универсальном эквиваленте стоимости, что характеризует деньги в обычном понимании.

Несмотря на то что для учреждений в сфере электронных денег предусматривались в целом менее строгие требования в части надзора за их деятельностью по сравнению с требованиями, предъявляемыми к остальным финансовым учреждениям, тем не менее, отдельными исследователями отмечалось возможная чрезмерная жесткость некоторых требований Директивы 2000/46/ЕС, в частности, по величине минимального капитала, минимальных резервов и способов управления активами [14. С. 423–425; 17. С. 70]. Однако в связи со сравнительно небольшим объемом оборота электронных денег и относительно узким распространением в первые годы после выхода Директивы никаких активных действий по внесению в нее поправок не предпринималось. Лишь к 2008 г. в связи с дальнейшим распространением электронных денег и появлением новых форм их выпуска была осознана необходимость внесения изменений в акты правового регулирования оборота электронных денег.

В первую очередь, указанная необходимость была связана с отсутствием единообразия в применении Директивы 2000/46/ЕС странами — членами ЕС ввиду того, что Директива 2000/46/ЕС установила достаточно широкий круг исключений, в соответствии с которыми правовое регулирование деятельности организаций, входящих в этот круг, может быть отнесено к компетенции сугубо национального законодательства стран — членов ЕС. Также статус кредитной организации для учреждений в сфере электронных денег поставил ряд проблемных вопросов, в частности, могут ли денежные средства, полученные в счет выпуска электронных денег, являться депозитом, и могут ли быть на них начислены проценты, или о праве учреждений в сфере электронных денег выдавать кредиты в форме электронных денег. Европейская комиссия и ЕЦБ пришли к согласию о недопустимости указанных форм деятельности, однако данный вывод противоречил общему пониманию статуса и функций кредитных организаций странами — членами ЕС, что не способствовало единообразному правовому регулированию.

После принятия Директивы о платежных услугах 2007/64/ЕС [11] была окончательно осознана необходимость исключения учреждений в сфере электронных денег из статуса кредитных организаций и применения к ним собственных механизмов правового регулирования.

Достаточно жесткие требования к размеру капитала и резервов для учреждений в сфере электронных денег, а также широкий круг исключений, установленный Директивой 2000/46/ЕС, ограничили распространение и использование электронных денег на уровне ЕС. По оценке ЕЦБ, только около 1% от всех безналичных платежей и не более 0,1% от всего наличного оборота зоны евро приходится на расчеты с использованием электронных денег [11. С. 9].

С учетом вышеизложенного в 2009 г. была принята Директива 2009/110/ЕС [12], которая заменила собой первую Директиву по электронным деньгам. Эта Директива внесла определенные изменения в порядок функционирования и

деятельности учреждений в сфере электронных денег. В первую очередь была изменена Директива Европейского парламента и Совета 2006/48/ЕС от 14 июня 2006 г. относительно создания и деятельности кредитных организаций, исключившая из понятия кредитных организаций учреждения в сфере электронных денег. Директивой были изменены требования к организациям, осуществляющим выпуск электронных денег, в сторону их сокращения, а также расширен перечень таких организаций.

Ожидается, что принятие данной Директивы послужит стимулом для развития сферы финансовых услуг в области электронных денег, однако в настоящий момент указанный эффект оценить невозможно, поскольку фактически данная Директива начнет действовать только с окончания периода для имплементации ее положений в национальное законодательство стран — членов ЕС, намеченного на апрель 2011 г.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Для электронных денег в России готовится строгий надзор // MoneyNews. — 2010. — 18 марта. URL: <http://www.moneynews.ru>
- [2] Annual report 1997. EMI. — Frankfurt am Main, 1998.
- [3] Commission Communication of 12 January 1987: 'Europe could play an ace: the new payment cards' COM(86) 754 final.
- [4] Commission Proposal (COM(1998) 461 final) // OJ C 317. — 15.10.1998.
- [5] Commission Recommendation of 8 December 1987 87/598/EEC on a European Code of Conduct relating to electronic payment (Relations between financial institutions, traders and service establishments, and consumers) // Official Journal L 365. — 24.12.1987.
- [6] Council Directive (77/780/EEC) of 12 December 1977 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions) // OJ L 322. — 1977.
- [7] Council Directive 89/646/EEC of 15 December 1989 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions and amending Directive 77/780/EEC // OJ L 386. — 30.12.1989.
- [8] Directive 2000/12/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions // OJ L 126. — 26.05.2000.
- [9] Directive 2000/46/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on the taking up, pursuit of and prudential supervision of the business of electronic money institutions // OJ L 275. — 27.10.2000.
- [10] Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council of 14 June 2006 relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions (recast) // OJ L 177. — 30.06.2006.
- [11] Directive 2007/64/EC of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on payment services in the internal market amending Directives 97/7/EC, 2002/65/EC, 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 97/5/EC // OJ L 319. — 05.12.2007.
- [12] 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 amending Directives 2005/60/EC and 2006/48/EC and repealing Directive 2000/46/EC // OJ L 267/7. — 10.10.2009.

- [13] Electronic money institutions. Current trends, regulatory issues and future prospects // Legal working paper series. ECB. — July, 2008.
- [14] *Hartmann P.* Comments on Claessens, Glaessner, and Klingebiel // Journal of Financial Services Research. — 2002.
- [15] Report on Electronic Money, ECB. — Frankfurt am Main, 1998.
- [16] *Vereecken M.* ‘A Single Market for Electronic Money’ // Journal of International Banking Regulation. — 2000. — July.
- [17] *Vereecken M.* Electronic money: EU legislative framework // European Business Law Review. — 2000.
- [18] Working Group on EU Payment Systems, Report to the Council of the European Monetary Institute on prepaid cards, 1994.

LEGAL QUESTIONS OF E-MONEY REGULATION IN EU

K.L. Ranchinskiy

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

The present article is dedicated to the problem of electronic money legal status, legal definition of electronic money and status of electronic money institutions are analyzed. The analysis is made on the base of the research of Directives of the European Parliament and of the Council which are considered to be an effective instrument of harmonization of member states legislation.

Key words: electronic money, payment system, credit institution, issue, ECB, prudential supervision.