

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОБРАЩЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ДЕНЕГ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

«XXI век – век знаний, наукоемких производств, высоких технологий и стремительных инноваций»¹. Экономика быстро, а главное, неуклонно трансформируется в информационную, в которой товарная продукция реализуется наряду с нематериальными активами, создаваемыми на основе знаний.

В современных условиях значительное число экономических субъектов осуществляют свою деятельность как в реальной среде экономики, так и в рамках виртуальной среды, что способствует расширению способов их взаимодействия с клиентами посредством технических устройств — персональных компьютеров, мобильных телефонов. Деньги, как и в реальной среде экономики, в виртуальной выступают в качестве связующего звена в обращении товаров и услуг.

В силу материальной природы наличных денег с их помощью невозможно совершать электронные транзакции, тогда как электронные деньги сегодня уже стали необходимым элементом электронной коммерции. С другой стороны, электронные деньги как средство платежа превосходят пластиковые карты или депозитные деньги, поскольку их удобнее, быстрее и дешевле использовать не только в интернет-пространстве, но и в реальной экономике.

Результатом анализа обращения электронных денег в зарубежных странах стала потребность в системе государственного регулирования этой совершенно новой для России сферы финансового бизнеса. В данной статье для рассмотрения выбраны принципиально отличающиеся системы государственного регулирования обращения электронных денег в Европейском союзе, США и Республике Сингапур.

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»² (далее — Директива 2000/46/ЕС) и в Директиве 2000/28/ЕС Европейского парламента и совета от 18 сентября 2000 г. «О внесении изменений в Директиву 2000/12/ЕС «Об учреждении и деятельности кредитных организаций»³.

В соответствии с Директивой 2000/46/ЕС электронные деньги — это денежная стоимость, представляющая требование 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 эмиссия электронных денег строго обособлена от приема вкладов. При покупке предоплаченного 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.

Согласно Директиве 2000/46/ЕС институт электронных денег — это юридическое лицо, иное, чем кредитная организация, которое выпускает средства платежа в форме электронных денег.

Среди основных мер Директивы 2000/46/ЕС по регулированию деятельности институтов электронных денег можно отметить требования к объему первоначального капитала, к собственным средствам, к возмещению электронных денег по просьбе пользователей (без взимания комиссии). В Директиве 2000/46/ЕС также 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 раз в год сообщать надзорному органу информацию об объемах собственного капитала и финансовых обязательств по эмиссии электронных денег, а также об активах, в которые осуществляются инвестиции.

Учитывая небольшой объем электронных денег, используемый при проведении операций, применение в полном объеме требований к идентификации клиентов и выявлению подозрительных операций является нецелесообразным из-за высоких административных издержек при осуществлении онлайн-оплат и мобильных платежей на небольшие суммы. В связи с этим 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 от 26 октября 2005 г. «О предотвращении использования финансовой системы в целях отмывания денег и финансирования терроризма»⁴ устанавливает упрощенный режим обязательной проверки клиентов, совершающих операции с электронными деньгами.

Похожий режим предусматривает Положение (ЕС) № 1781/2006 Европейского парламента и совета от 15 ноября 2006 г. «О сопровождении перевода денежных средств информацией о плательщике»⁵.

Однако 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 2006/48/ЕС и отменяющей Директиву 97/5/ЕС»⁶ (далее — Директива 2007/64/ЕС). Более того, оценка реализации Директивы 2000/46/ЕС показала, что некоторые ее положения препятствуют развитию рынка электронных денег, сдерживая технические новшества. Полученные данные об ограниченном числе организаций, имеющих лицензию на осуществление операций с электронными деньгами в полном объеме или о 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 2009 г. была принята Директива 2009/110/ЕС Европейского парламента и совета от 16 сентября 2009 г. «Об учреждении, деятельности и надзоре за деятельностью институтов электронных денег, вносящая изменения в Директивы 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву 2000/46/ЕС»⁷ (далее — Директива 2009/110/ЕС).

В Директиве 2009/110/ЕС сформулировано новое определение «электронных денег»: денежная стоимость, выраженная требованием к эмитенту, хранимая электронным (в том числе магнитным) способом, которая эмитируется при получении денежных средств в целях осуществления платежных операций, указанных в п. 5 ст. 4 Директивы 2007/64/ЕС (действия, инициируемые плательщиком или получателем по размещению, переводу или снятию средств вне зависимости от каких-либо лежащих в основе обязательств между плательщиком и получателем), и которая принимается к оплате физическими и юридическими лицами, иными, чем эмитент.

Положения Директивы 2009/110/ЕС разработаны с учетом положений Директивы 2007/64/ЕС и с ними согласуются. В Директиве 2009/110/ЕС указывается на необходимость пересмотреть пруденциальный надзор за деятельностью институтов электронных денег и привести его в соответствие с рисками, которые свойственны данным институтам.

Между тем положения Директивы 2009/110/ЕС направлены на содействие разработке новых инновационных систем электронных денег. Положения данной

Директивы призваны обеспечивать доступ на рынок новым игрокам и создавать эффективную конкурентную среду для всех участников, поскольку новшества на платежном рынке могут дать ощутимые преимущества пользователям (физическим и юридическим лицам) и растущей европейской экономике, а также способствовать развитию функциональных возможностей электронного сообщества в XXI в.

Среди основных изменений, которые будут введены в национальное законодательство стран ЕС после имплементации положений Директивы 2009/110/ЕС, можно выделить следующие.

1. Снижение требований к уровню уставного капитала институтов электронных денег с €1 млн до 350 тыс. Реализация Директивы 2000/46/ЕС показала, что уставный капитал €1 млн является излишним и непропорциональным относительно рисков, которые сопутствуют услугам, связанным с выпуском и обращением электронных денег. Такой высокий стартовый капитал рассматривается в качестве основного препятствия для мелких фирм (преимущественно имеющих ограничения на определенные виды деятельности) для получения лицензии на выпуск электронных денег и осуществление операций с ними.

2. Замена существующих требований к капиталу новыми методами расчета с учетом характера деятельности институтов электронных денег и структуры рисков. В соответствии с новыми требованиями может быть расширена деятельность, которую осуществляют институты электронных денег. Кроме выпуска электронных денег и предоставления услуг, непосредственно связанных с выпуском электронных 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.

3. Пользователи вправе безвозмездно вернуть денежные средства в любое время в случае их полного возврата. В свою очередь эмитент электронных денег вправе взимать комиссионные, соразмерные стоимости операции, в случае если эмитент указал на это в договоре с пользователем.

4. Как указано в Директиве 2009/110/ЕС, страны-участницы ЕС должны имплементировать положения Директивы в национальное законодательство и опубликовать законы и нормативные акты, необходимые для исполнения требований данной Директивы не позднее 30 апреля 2011 г.

До того как национальное законодательство стран-участниц ЕС будет изменено с учетом положений Директивы 2009/110/ЕС, в этих странах действует законодательство,

разработанное с учетом требований Директивы 2000/46/ЕС. После 30 апреля 2011 г. страны-участницы должны исполнять требования Директивы 2009/110/ЕС, а Директива 2000/46/ЕС потеряет силу.

В отличие от ЕС в США на схемы обращения электронных денег распространяются существующие правила для банковских и платежных систем, принятые на федеральном уровне и на уровне штатов.

В части действующего федерального законодательства действуют Правила «Об электронном переводе средств» (*далее* — Правила Е)⁸. Правила Е применяются к финансовым институтам, к которым относятся банки и небанковские организации, предоставляющие электронные платежные услуги.

В Правилах Е приводится определение устройства доступа, которое может применяться, в частности к электронным деньгам. Устройство доступа означает карту, код и другие способы доступа к счету пользователя или любую комбинацию из них, которая может быть использована пользователем для начала перевода электронных средств.

Положения Правил Е защищают интересы пользователей, а также определяют основные права и обязанности пользователей и финансовых институтов при совершении электронных операций по счетам пользователей. Правила Е устанавливают правила выпуска «устройств доступа, определяют условия и сроки предоставления информации пользователям об использовании «устройств доступа» и проведенных операциях, регламентируют внесение денежных средств на счет, определяют правила проведения операций и разрешения спорных ситуаций с пользователями.

В сфере законодательства, принятого на уровне штатов по регулированию обращения электронных денег, действует акт «Об унификации денежных услуг»⁹. Его цель — внедрение однородной структуры регулирования различных организаций в сфере денежных услуг, согласованного регулирования денежных услуг между штатами. Акт «Об унификации денежных услуг» рекомендован к исполнению во всех штатах.

В данном Акте расширяется определение традиционных денег, поскольку в связи с новой микрочиповой технологией стало возможным осуществлять обмен на стоимость, которая не является деньгами в традиционном представлении. Некоторые провайдеры платежных услуг используют форму стоимости, которая непосредственно не возмещается в деньгах, но при этом:

- 1) служит в качестве средства обмена;
- 2) является источником риска для пользователя в результате неплатежеспособности провайдера.

В связи с этим акт «Об унификации денежных услуг» содержит новое понятие — «денежная стоимость», которая включает электронные деньги. Денежная стоимость определяется как средство обмена, которое может быть возмещено в деньгах по просьбе пользователя либо не подлежит возмещению.

Согласно данному Акту эмиссия электронных денег рассматривается как денежный перевод, подобно традиционным услугам по переводу денег (телеграфным переводам) или продаже платежных инструментов (дорожных чеков). Эмитенты электронных денег рассматриваются в качестве организаций, осуществляющих денежные переводы, следовательно, регулируются подобно другим небанковским финансовым институтам, предоставляющим платежно-переводные услуги. Акт «Об унификации денежных услуг» не заменяет действующие требования в законодательстве штатов по защите потребителей.

Акт «Об унификации денежных услуг» устанавливает требования к лицензированию организаций денежных услуг и их уполномоченных агентов, а также к проведению в них ежегодных плановых и внеплановых проверок. Внеплановая проверка может быть проведена в любое время, если у надзорного органа есть основания полагать, что организация, получившая лицензию, и его уполномоченные агенты ведут недобросовестную и некачественную деятельность или нарушают положения данного Акта. Надзорный орган вправе предотвратить незаконное использование полученных средств от потребителей, которые должны быть направлены на исполнение обязательств перед ними.

Предусмотренные в данном Акте источники инвестиций, в которые могут быть вложены средства организаций денежных услуг, охватывают более широкий диапазон активов, чем предусмотрено в Директиве 2000/46/ЕС для институтов электронных денег.

Банковское законодательство штатов также применяется к регулированию обращения электронных денег. В случае если провайдер платежных услуг предлагает разновидность электронных денег, связанную с банковским счетом, то этот вид деятельности, как правило, рассматривается как банковская и регулируется соответствующим законодательством.

Вместе с тем к финансовым институтам применяются положения по ПОД/ФТ Закона «О банковской тайне»¹⁰.

Финансовые институты должны разрабатывать правила внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ и программу их осуществления, проводить идентификацию клиентов и при необходимости проверять полученные от клиентов сведения, а также направлять в

уполномоченный орган информацию об операциях свыше \$10 000 и о подозрительных операциях.

Принципиально иная модель государственного регулирования обращения электронных денег сформирована в Сингапуре. В соответствии с информацией, опубликованной на официальном интернет-сайте Управления монетарной политики Сингапура (*далее* — Управление), устройства с хранимой стоимостью, известные как электронные деньги, являются видом prepaid электронной наличности или карт, которые функционируют в системе эмитента. Для использования устройств с хранимой стоимостью не требуется ни персональный идентификационный номер, ни подпись.

В Законе «О платежных системах, о надзоре за платежными системами»¹¹ раскрывается определение хранимой стоимости. Хранимая стоимость на устройстве означает денежную сумму:

- а) prepaid для покупки товаров и услуг, которые будут совершаться с использованием устройства с хранимой стоимостью;
- б) предназначенную для периодического использования с целью совершения платежей в соответствии с правилами и условиями для устройств с хранимой стоимостью;
- в) фиксируемую держателем устройства с хранимой стоимостью.

Устройство с хранимой стоимостью в рамках данного Закона определяется следующим образом:

а) устройство (иное, чем наличные денежные средства), имеющее вещественную или электронную форму, которое покупается или приобретается лицом (указанным в данном законе как пользователь) в целях использования как средство платежа за товары и услуги в пределах суммы хранимой стоимости, доступной в соответствии с правилами и условиями, применяемыми к данному устройству. При этом платежи за товары или услуги проводятся владельцем (не пользователем) хранимой стоимости;

б) все устройства указанные в (а), которые предоставляются на идентичных правилах и условиях.

Эмитент устройств с хранимой стоимостью является одновременно держателем хранимой стоимости.

Устройства с хранимой стоимостью выпускаются в рамках одноцелевых или многофункциональных систем. Одноцелевые устройства с хранимой стоимостью используются при оплате товаров и (или) услуг. Количество торговых точек принимающих их к оплате ограничено.

В случае если у одного эмитента одноцелевых устройств с хранимой стоимостью, одновременно являющегося держателем хранимой стоимости, хранимая стоимость,

находящаяся в обращении, внутри всей системы устройств превысит лимит \$30 млн, то эмитент может получить разрешение у Управления на эмиссию устройств с хранимой стоимостью, которые имеют широкое распространение и принимаются к оплате в точках розничной торговли (многофункциональные устройства с хранимой стоимостью).

В соответствии с Законом «О платежных системах» хранимая стоимость в многофункциональном устройстве фиксируется держателем, в отношении которого банк гарантировал, что берет на себя полную ответственность за хранимую стоимость.

Держатель хранимой стоимости для получения разрешения на эмиссию многофункциональных карт должен направить заявление в Управление одновременно с заявлением банка. Управление не выдает вышеуказанное разрешение держателю хранимой стоимости, пока не будет утвержден банк.

Деятельность держателя хранимой стоимости, получившего разрешение, должна быть основана на следующих принципах .

1. Держателем хранимой стоимости должны быть разработаны эффективная политика и процедуры, гарантирующие своевременное возвращение хранимой стоимости на устройствах, предоставляющие возможность пользователю осуществлять покупку товаров или услуг либо возмещение денег.

2. Держатели должны гарантировать, что устройства с хранимой стоимостью функционируют безопасно и надежно. В своей деятельности держатели хранимой стоимости должны учитывать операционный риск, риск безопасности и риск, связанный с привлечением внешних ресурсов.

3. Держатели хранимой стоимости должны гарантировать, что права и обязательства всех участников, обеспечивающих функционирование устройств с хранимой стоимостью, а также их пользователей, четко и ясно определены.

4. Держатели хранимой стоимости должны представлять пользователям полную информацию об их правах и обязанностях, которые указываются в заключаемом с ними договоре. Держатели должны уведомлять покупателей обо всех возможных изменениях в положениях и условиях функционирования устройства с хранимой стоимостью.

Управление осуществляет надзор за платежными системами и выпуском устройств с хранимой стоимостью. Реализуя свои функции, Управление, в частности, следит за финансовой безопасностью использования платежных систем, их эффективностью, выявляет платежные системы, представляющие высокий риск финансовой системе.

Закон «О банковской деятельности»¹² также требует от банков поддерживать резервы и ликвидные активы, в рамках сумм, получаемых от эмиссии многофункциональных устройств. Управление собирает статистику о розничных

платежах, которые осуществляются в рамках Закона «О платежных системах», сведения о которых предоставляются на ежемесячной и полугодовой основе. Такая статистика включает информацию об объеме операций, сумме операций, количестве платежных инструментов, эмитированных и находящихся в обращении. Кроме того, на держателя хранимой стоимости распространяются действия в сфере ПОД/ФТ¹³.

В целях ПОД/ФТ держатели хранимой стоимости должны выполнять следующие меры:

- не размещать денежные средства на устройстве свыше \$1000;
- ограничить единовременную оптовую покупку устройств с хранимой стоимостью суммой до \$20000;
- не осуществлять перевод хранимой стоимости на незарегистрированные устройства;
- проводить внутренние аудиторские проверки;
- установить процедуру мониторинга за использованием устройств, выявлять подозрительные операции и направлять сообщения о них в уполномоченный орган.

Рассмотрение систем государственного регулирования обращения электронных денег в ЕС, США и Сингапуре дало основание к следующему заключению. Основное различие приведенных систем состоит в подходе к определению нового финансового инструмента — электронных денег. Регулирующие органы стран-участниц ЕС рассматривают электронные деньги как средство платежа. Американские регулирующие органы интерпретируют электронные деньги в качестве типа денежных услуг, имеющего больше общего с дорожными чеками, денежными переводами и купонами лояльности, чем с наличными деньгами. В Сингапуре многофункциональные устройства с хранимой стоимостью являются платежным средством, принимаемым к оплате хозяйствующими субъектами в сфере розничной торговли как в интернет-пространстве, так и в реальной сфере экономики.

Система ЕС основана на законодательстве с минимальными требованиями к регулированию эмитентов электронных денег, что способствует распространению платежей в единой европейской валюте. В США отсутствие строгой регламентации деятельности на рынке электронных денег предоставляет свободу эмитентам электронных денег, что поддерживает среду, стимулирующую инновации. Индустрия электронных денег регулируется на основе общих принципов, применяемых к банкам и небанковским организациям, оказывающим платежно-переводные услуги. При этом в Сингапуре ведется целенаправленное принуждение по внедрению электронных денег,

которое позволит обеспечить стремительное внедрение электронных денег в короткий промежуток времени (80% денежного обращения в стране составляют электронные деньги¹⁴). В Сингапуре разработано законодательство по регулированию обращения электронных денег с целью создания упорядоченной системы государственного регулирования обращения электронных денег.

Поскольку система государственного регулирования обращения электронных денег в России находится на стадии формирования, рассмотренные модели могут быть использованы при разработке закона, регулирующего обращение электронных денег.

Примечания

¹ Россия XXI века. Образ желаемого завтра. М. : Э к о н - И н ф о р м , 2010. С. 14.

² 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.

³ Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 amending Directive 2000/12/EC relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions.

⁴ Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.

⁵ Regulation (EC) No 1781/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 on information on the payer accompanying transfers of funds.

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Electronic Funds Transfers (Regulation E), 61 Fed. Reg. 19, 696 (1996).

⁹ Uniform Money Services Act July 28 - August 4, 2000 (Last Revised or Amended in 2004)

¹⁰ The Bank Secrecy Act passed by the Congress of the United States in 1970.

¹¹ The Payment Systems (Oversight) Act (PS(O)A) № 7 March 2006 passed by Parliament on 16th January, 2006 and assented to by the President on 6th February 2006 (2007 Revised Edition).

¹² Banking Act Singapore – 1st January 1971 (2008 Revised Ed.).

¹³ Notice to Holders of Stored Value Facilities on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism PSOA-N02. The Monetary Authority of Singapore, 5 Nov 2007; Last update: 2 Dec 2009.

¹⁴ Григорян С.А. Электронное денежное обращение. Нужен ли надзор // Банковское дело. 2008, № 7. С. 20.

1. Россия XXI века. Образ желаемого завтра. М.: Jekon-Inform, 2010. С. 14.
2. 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.
3. Directive 2000/28/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 amending Directive 2000/12/EC relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions.
4. Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing.
5. Regulation (EC) No 1781/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 November 2006 on information on the payer accompanying transfers of funds.
6. 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.

-
7. 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.
 8. Electronic Funds Transfers (Regulation E), 61 Fed. Reg. 19, 696 (1996).
 9. Uniform Money Services Act July 28 - August 4, 2000 (Last Revised or Amended in 2004)
 10. The Bank Secrecy Act passed by the Congress of the United States in 1970.
 11. The Payment Systems (Oversight) Act (PS(O)A) № 7 March 2006 passed by Parliament on 16th January, 2006 and assented to by the President on 6th February 2006 (2007 Revised Edition).
 12. Banking Act Singapore – 1st January 1971 (2008 Revised Ed.).
 13. Notice to Holders of Stored Value Facilities on Prevention of Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism PSOA-N02. The Monetary Authority of Singapore, 5 Nov 2007; Last update: 2 Dec 2009.
 14. Grigorjan S.A. Jelektronnoe denezhnoe obravlenie. Nuzhen li nadzor // Bankovskoe delo. 2008, № 7. S. 20.