

ООО «ФТ ТЕЛЕКОМ»

УДК

№ госрегистрации

Инв. №

УТВЕРЖДАЮ

Генеральный директор

_____ С.Г. Самойлов

“ ___ ” _____ г.

ОТЧЕТ О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

КОНЦЕПЦИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

по теме: Концепция использования электронных платежных систем России для повышения качества государственного управления
(промежуточный)

Москва

1 августа 2007 года

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ. ИНФОРМАЦИЯ О РАЗРАБОТЧИКЕ ОТЧЕТА И ОБ АВТОРСКОМ КОЛЛЕКТИВЕ

РАЗРАБОТЧИК ОТЧЕТА:

ООО «ФТ Телеком» – дочерняя компания Корпорации КСИ, разработчик комплексных решений по проекту «Платежная система FT-PAY».

Корпорация КСИ:

- 15 лет на российском рынке
- Производство в России (1200 человек)
- Всего более 11 000 сотрудников
- Бизнес в сфере «Производство, Финансы, Игровой бизнес, Телекоммуникации, Управление недвижимостью» и т.д.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ:

Руководитель темы – **Папулов Михаил Викторович**

(подпись, дата)

ИСПОЛНИТЕЛИ:

Генкин Артем Семенович

Доктор экономических наук

Исполнительный директор ООО Консалтинговая Группа «АСПЕКТ»

Профессор кафедры экономической теории Московской академии государственного и муниципального управления (МАГМУ) Российской академии государственной службы (РАГС) при Президенте РФ

(подпись, дата)

Курбатов Алексей Янович

Доцент кафедры предпринимательского права Государственного Университета – Высшей школы экономики.

Судья Третейского суда Ассоциации российских банков и Арбитражной комиссии при ЗАО «Межбанковская валютная биржа».

Кандидат юридических наук

(подпись, дата)

Ждан-Пушкина Дарья Александровна

Аспирант кафедры предпринимательского права Государственного
Университета – Высшей Школы Экономики

Юрист корпорации КСИ

(подпись, дата)

РЕФЕРАТ

Отчет 24 с., источников 9, приложений 1.

Ключевые слова: электронные платежные системы, электронные деньги, платежи в бюджет, электронные платежи, мобильные платежи.

Объектом исследования являются:

зарубежное и действующее законодательство Российской Федерации в области электронных платежных систем и практика деятельности электронных платежных систем в России.

Главной целью исследования являются:

предложения по выбору регулирования электронных платежных систем в России и разработка концепции использования электронных платежных систем России.

Основной задачей исследования является:

Создание предложений по регулированию электронных платежных систем для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Создание Концепции федерального закона, регулирующего функционирование электронных платежных систем (ЭПС) в Российской Федерации.

Документ разработан на основании Конкурсной документации по теме: «Концепция использования электронных платежных систем России для повышения качества государственного управления», шифр темы: 2103-05-07.

Заказчиком НИОКР является **Министерство экономического развития и торговли РФ**, исполнителем – **ООО «ФТ Телеком»**.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭПС.....	6
СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНА ОБ ЭПС	8
ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ	11
ОПЕРАЦИИ И ВИДЫ ЭПС.....	13
СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ ЭПС	14
СТРУКТУРА ДОГОВОРНЫХ СВЯЗЕЙ.....	16
ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭПС	18
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР).....	19
СООТНОШЕНИЕ С ДРУГИМИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ	20
ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ	22
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	23
ПРИЛОЖЕНИЕ	24

ВЕДЕНИЕ. ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ПРАВОВОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭПС

В настоящей работе проводится исследование с целью создания Концепции федерального закона, регулирующего функционирование электронных платежных систем (ЭПС) в Российской Федерации, что напрямую влияет на возможность осуществления платежей в бюджет путем использования электронных платежных систем.

Любой закон состоит из правовых норм (правил поведения) и принимается с целью регулирования конкретной сферы общественных отношений через воздействие на поведение участников этих отношений. Воздействие на поведение участников общественных отношений, в свою очередь, осуществляется за счет предоставления им взаимных прав и обязанностей. При этом данные отношения всегда связаны с определенными объектами (в имущественных отношениях – это материальные блага).

Эти элементы в совокупности (субъекты, их права и обязанности, объект) составляют правоотношение – особую правовую конструкцию, в которой фиксируется идеальная модель поведения и с помощью которой государство воздействует на общественные отношения.

Соответственно, к основным вопросам, которые в любом случае должны быть решены при правовом регулировании, относятся:

1. Определение круга субъектов – участников правоотношений и требований к ним. При этом данные субъекты должны находиться под юрисдикцией Российской Федерации, т. е. признаваться резидентами либо осуществлять деятельность на территории Российской Федерации.
2. Определение фактов, с которыми связывается возникновение правоотношений между этими субъектами. Если в качестве такого факта рассматривается договор, то в зависимости от конкретной ситуации необходимо решить возможные специальные вопросы порядка его заключения и прекращения.
3. Определение объектов, по поводу которых возникают эти правоотношения, и системы требований к ним.
4. Определение взаимных прав и обязанностей участников правоотношений.
5. К юридически значимым относятся также вопросы процедуры, т. е. последовательности и порядка реализации участниками правоотношения своих прав и обязанностей, способы фиксации связанных с этим действий.
6. Поскольку право обязательно предполагает возможность государственного принуждения к соблюдению правовых установлений при правовом регулировании, должны быть решены вопросы защиты прав участников соответствующих правоотношений, в том числе за счет применения ответственности, а также вопросы осуществления государственного контроля (государственные органы, фор-

мы, порядок). Одним из элементов защиты прав является обеспечение безопасности и конфиденциальности.

Кроме того, любой закон будет эффективно работать только при четком определении его предмета и понятийного аппарата, что, прежде всего, предполагает разграничение сферы его действия и используемых в нем понятий со смежными сферами общественных отношений и смежными понятиями.

Это, в свою очередь, предполагает выработку критериев, по которым выделяется та сфера общественных отношений, которая является предметом регулирования закона.

Решение этих задач, с одной стороны, позволит закону вписаться в систему действующего законодательства и снизить количество возникающих при этом противоречий (коллизий) с уже действующими актами, а с другой стороны, будет препятствовать выработке способов «обхода» содержащихся в нем предписаний.

При этом не исключается, что используемые в новом законе понятия могут носить специальный характер только для целей применения данного закона или что ранее действующие правовые конструкции будут изменены. В этом случае положения более позднего закона будут иметь приоритет перед ранее принятыми положениями.

В законодательные акты, по возможности, нельзя переносить теоретические споры и все многообразие подходов по той или иной проблеме. Это способно серьезно затруднить или даже сделать невозможной реализацию данного закона без серьезных правовых рисков привлечения к ответственности до появления практики по его применению вышестоящих судебных инстанций, а для этого может потребоваться несколько лет.

Поэтому при принятии закона должна быть выбрана и использована одна из возможных правовых конструкций. Если со временем проявятся ее недостатки, она может быть изменена путем внесения изменений в закон.

Четкое решение указанных выше вопросов применительно к ЭПС зависит от выработки единых подходов по ряду ключевых проблем, связанных с определением их правовой сущности.

К числу таких проблем, прежде всего, относятся вопросы о том, является ли деятельность эмитентов и агентов ЭПС банковской и соответственно должна ли она лицензироваться Центральным банком РФ.

Решение этого вопроса, в свою очередь, зависит от правовой характеристики тех объектов, по поводу которых осуществляется их деятельность, в частности так называемых виртуальных денежных единиц («электронных денег») и «электронных кошельков». При этом правовая характеристика в основном здесь должна сводиться к разграничению или, наоборот, отождествлению указанных понятий с такими понятиями как деньги, средство платежа (платежное средство), денежные суррогаты, ценные бумаги, банковские карты, банковские счета, расчетные документы.

СФЕРА ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНА ОБ ЭПС

1. СФЕРУ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНА МОЖНО ОПРЕДЕЛИТЬ ЧЕРЕЗ ПОНЯТИЕ ЭПС

Соответственно, Закон будет распространяться на отношения, возникающие при использовании платежных механизмов, когда оплата товаров (работ, услуг), а также уплата платежей в бюджет и в государственные внебюджетные фонды осуществляется дистанционно с помощью технических средств и электронных каналов связи, что составляет суть понятия ЭПС.

Закон не должен распространяться:

- 1) на системы межбанковских коммуникаций (в частности, СВИФТ), а также на системы дистанционного управления счетами клиентами кредитных организаций (в частности, «Банк-Клиент»), предназначенными для передачи в электронном виде расчетных документов (распоряжений кредитным организациям о списании или зачислении средств на банковские счета);
- 2) на операции по открытию и ведению банковских счетов юридических и физических лиц. Данные операции представляют собой отдельную сферу правового регулирования. Необходимость их отделения связана с тем, что, во-первых, ЭПС разрешено без получения банковской лицензии только переводы денежных средств по поручениям физических лиц без открытия банковских счетов, во-вторых, виртуальные денежные единицы не могут быть признаны средствами платежа, а электронные кошельки – банковскими счетами;
- 3) на кассовые операции кредитных организаций, т. е. на операции, связанные с зачислением наличных денег на банковские счета и получением наличных денег с банковских счетов владельцами этих счетов, в том числе через банкоматы;

ПРИМЕЧАНИЕ:

В соответствии с п. 1.3 Положения Центрального банка РФ от 24 декабря 2004 г. № 266-П «Об эмиссии банковских карт и об операциях, совершаемых с использованием платежных карт», под банкоматом понимается электронный программно-технический комплекс, предназначенный для совершения без участия уполномоченного работника кредитной организации операций выдачи (приема) наличных денежных средств, в том числе с использованием платежных карт, и передачи распоряжений кредитной организации о перечислении средств с банковского счета клиента, а также для составления документов, подтверждающих соответствующие операции.

Следовательно, банкомат – это устройство, всегда принадлежащее кредитной организации. Соответственно, Закон об ЭПС должен регулировать операцию по переводу виртуальных денежных единиц в денежные средства (средства плате-

жа), а уже дальнейшее использование этих денежных средств путем перечисления на другие банковские счета или получения наличными - это уже вопрос банковского законодательства.

4) на почтовые переводы. Это тоже совершенно отдельная сфера правового регулирования;

5) на расчеты наличными деньгами (т. е. с использованием банкнот и монет Центрального банка РФ без участия посредников);

6) на операции с ценными бумагами, в том числе бездокументарными, за исключением операций по купле-продаже ценных бумаг. Это связано с тем, что виртуальные денежные единицы не могут быть признаны ценными бумагами, а сами ценные бумаги с юридической точки зрения средствами платежа не являются. Исключение касается случаев, когда ценные бумаги выступают в качестве предмета сделки (товара), а расчеты по этой сделке осуществляются с использованием виртуальных денежных единиц («электронных денег»);

7) на участие в расчетах, не связанных с использованием виртуальных денежных единиц («электронных денег»), посредников в рамках договоров поручения, комиссии, агентирования.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Последнее указание необходимо чтобы ограничить сферу действия ст.13.1 ФЗ «О банках и банковской деятельности» и не позволять утверждать, что участие в расчетах посредника теперь возможно только по этой конструкции.

В действующем законодательстве на сегодняшний день вырисовывается две конструкции посредничества в расчетах организаций, не являющихся кредитными.

Первая – посредничество в принятии средств кредитной организацией.

В этом случае посреднический договор заключается коммерческой организацией с кредитной организацией, обслуживающей счет лица – получателя средств. Предметом этого договора является перевод средств. Именно на этот случай распространяется ст.13.1 ФЗ «О банках и банковской деятельности», согласно которой данная операция признается осуществлением переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов и относится к числу банковской операции, предусмотренной п/п 9 ч.1 ст.5 ФЗ «О банках и банковской деятельности».

Такая конструкция может применяться только по платежам физических лиц и в определенных случаях может осуществляться без лицензии Центрального банка РФ.

Вторая конструкция основана на заключении посреднического договора с лицом, продающим товары (выполняющим работы, оказывающим услуги), а не с его кредитной организацией. Предметом этого договора должно являться заключение договоров и совершение иных юридически значимых действий по поводу этих товаров (работ, услуг). При этом возможно участие посредника в расчетах по этим договорам.

В этих случаях посредник представляет интересы не кредитной организации, а продавца (подрядчика, исполнителя).

Данная конструкция никакого отношения к банковской деятельности не имеет и может применяться без ограничений на основании договоров поручения, комиссии и агентских договоров в отношениях с участием как юридических, так и физических лиц. В этом случае данные субъекты осуществляют расчеты просто как плательщики и получатели, в том числе через банковские счета в кредитных организациях. В рамках этих обязательств возможны уступка прав требования и перевод долга на основании общих положений гражданского законодательства.

Необходимо отметить, что все приведенные выше положения никоим образом не отменяют обязанности посредников по соблюдению правил и стандартов бухгалтерского учета, налоговой и кассовой дисциплины, в том числе, в части необходимости периодической сдачи собранных в процессе хозяйственной деятельности наличных средств в соответствующие учреждения кредитных организаций, а также обязанности вышеназванных посредников по соблюдению кассовых лимитов, установленных, как правило, в их договорах на расчетно-кассовое обслуживание с кредитными организациями.

2. ОТДЕЛЬНО НЕОБХОДИМО ОГОВОРИТЬ СФЕРУ ДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКОЙ ЮРИСДИКЦИИ. РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ДОЛЖНО ПРИМЕНЯТЬСЯ К СЛЕДУЮЩИМ ЭПС:

- эмитентами которых является иностранный субъект при условии, что эта ЭПС осуществляет свою деятельность на территории Российской Федерации через агентов или субагентов, являющихся резидентами;
- эмитентами которых является иностранный субъект при условии, что на территории Российской Федерации расположены пункты приема денег или терминалы;
- эмитентами которых являются российские юридические лица при условии осуществления операций по приему и выдачи денежных средств с российскими гражданами на территориях иностранных государств.

В этом случае потребители для защиты своих прав должны иметь возможность обращаться в российские суды.

ПРИМЕЧАНИЕ:

ЭПС, доступ к которым осуществляется исключительно через Интернет, под российскую юрисдикцию не подпадают. Распространить ее на них невозможно.

ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

1. При определении используемых понятий, по возможности, не следует перечислять все технические термины, которые существуют в настоящее время в отношении того или иного явления, а выделить характерные для него признаки, наличие которых будет означать попадание под сферу действия Закона об ЭПС.

2. Помимо понятия ЭПС, необходимо законодательно закрепить целый ряд понятий, имеющих ключевое значение для определения понятия и содержания деятельности ЭПС. Начать нужно со следующих понятий:

а) эмитент ЭПС – кредитная организация, осуществляющая перевод (зачисление) наличных денежных средств на банковские счета лиц, оказывающих услуги физическим лицам, либо коммерческая организация, принявшая на себя обязательство по организации обращения виртуальных денежных единиц («электронных денег»), принадлежащих участникам ЭПС, в денежные средства;

б) оператор (агент) ЭПС – комиссионер кредитной организации, осуществляющий перевод (зачисление) наличных денежных средств на банковские счета лиц, оказывающих услуги физическим лицам, либо поверенный коммерческой организации, принявшей на себя обязательство по организации обращения виртуальных денежных единиц («электронных денег»), принадлежащих участникам ЭПС, в денежные средства;

в) участник ЭПС – зарегистрированное в ЭПС лицо, реализующее товары (услуги), либо потребитель, приобретающий товар или пользующийся услугами этого лица;

г) ввод денежных средств в ЭПС – внесение наличных денег в кассу или в платежный терминал с целью их перечисления получателю; приобретение предоплаченных платежных карт; перечисление средств на банковский счет оператора ЭПС; обмен виртуальных денежных средств («электронных денег») данной ЭПС на виртуальные денежные средства («электронные деньги») другой ЭПС; а также совершение иных гражданско-правовых сделок, в результате которых возникают права требования к эмитенту ЭПС;

д) вывод денежных средств из ЭПС – перевод виртуальных денежных единиц («электронных денег») в деньги путем получения взамен их денежных средств наличными или перевода на банковский счет, а также обмен виртуальных денеж-

ных средств («электронных денег») данной ЭПС на виртуальные денежные средства («электронные деньги») другой ЭПС;

е) виртуальные денежные единицы («электронные деньги») – единица измерения прав требований к эмитенту ЭПС, составляющие в определенной их совокупности долговой документ в электронном виде.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Виртуальные денежные единицы («электронные деньги») не могут быть признаны средствами платежа, поскольку имеют ряд принципиальных от них отличий. В частности, фактическое получение платежа кредитором обязательно сопровождается переводом виртуальных денежных единиц в деньги: а именно либо путем получения наличными, либо путем перевода на банковский счет (так называемый вывод средств из ЭПС). В противном случае их нельзя будет использовать нигде, кроме как в рамках конкретной ЭПС, и только в тех отношениях, в которых одной из сторон является участник системы (потребитель или организация, реализующая товары или услуги).

Кроме того, виртуальные денежные единицы являются предоплаченными финансовыми продуктами, т. е. их создание, в свою очередь, само требует обеспечения. Это проявляется, в частности, в том, что при их вводе в ЭПС требуется уплата денег.

В данном случае долговой документ - это документ, удостоверяющий права требования к эмитенту ЭПС (его долг), который не может быть признан средством платежа или ценной бумагой. Наиболее примитивным долговым документом является расписка.

Данный момент является ключевым, поскольку раз виртуальные денежные единицы («электронные деньги») не могут быть признаны средствами платежа, к ним не могут применяться никакие правила о безналичных расчетах и банковских счетах (в том числе об аресте и приостановлении операций, принудительного списания средств, закрытия счетов и т. д.).

ж) электронный кошелек – способ группировки виртуальных денежных единиц («электронных денег») на материальном носителе или в компьютерной программе.

з) платежи в виртуальных денежных средствах («электронных деньгах») - уступка прав требования к эмитенту в виде передачи долгового документа.

При этом следует отметить, что правовая природа виртуальных денежных единиц («электронных денег») всегда должна быть одинаковой вне зависимости от того, как они обозначаются в конкретных ЭПС. Различать осуществляемые с их помощью

платежи необходимо по используемым средствам связи: телекоммуникационные каналы, мобильная связь, Интернет, бесконтактные устройства и иные средства связи.

Также обязательно должны быть юридически определены понятия, содержание которых носит больше технический характер:

- электронные каналы связи;
- процессинг;
- авторизация;
- идентификация (аутенфикация).

ОПЕРАЦИИ И ВИДЫ ЭПС

1. Необходимо законодательно выделить следующие операции, осуществляемые ЭПС:

- 1) операции по принятию наличных денежных средств от физических лиц для перечисления лицу, оказывающему услуги, которые признаются банковской операцией, предусмотренной п/п 9 ч.1 ст.5 ФЗ «О банках и банковской деятельности», но которые при определенных условиях можно осуществлять без лицензии Центрального банка РФ;
- 2) операции с использованием расчетных и кредитных банковских карт и оплата кредитными организациями платежных карт иных эмитентов;
- 3) операции с предоплаченными платежными картами кредитных организаций и эмитентов, отличных от кредитных организаций.
- 4) операции с использованием виртуальных денежных единиц, которые формально не подпадают под понятие банковской деятельности, поскольку их существование не связано с банковскими счетами.

Поскольку первые два вида операций регулируются банковским законодательством, регулировать их еще и в законе об ЭПС нецелесообразно. Поэтому в этом законе достаточно сделать отсылку к банковскому законодательству.

В частности, операции с банковскими картами (расчетными и кредитными), связаны с проведением операций по банковским счетам и, по сути, представляют собой отдельную форму безналичных расчетов. В качестве электронных кошельков могут выступать только платежные карты, которые являются предоплаченными финансовыми инструментами.

Последние две операции, исходя из закрепленной в российском законодательстве системы понятий, не имеют отношения к банковской деятельности и поэтому требуют специального регулирования.

Платежные карты как prepaid финансовый продукт могут использоваться и как самостоятельный инструмент, если они не являются носителями виртуальных денежных единиц. Кредитные организации при их эмиссии действуют как обычные юридические лица.

Операции с использованием виртуальных денежных единиц являются особой конструкцией посредничества при расчетах.

Необходимо прямо законодательно закрепить возможность осуществления с использованием виртуальных денежных единиц платежей в бюджет и внебюджетные фонды, предоставление займов, в том числе в виде бонусных программ.

2. Необходимо законодательно разделить ЭПС, использующие виртуальные денежные единицы, на открытые и закрытые. В закрытых ЭПС виртуальные денежные единицы используются один раз для урегулирования обязательств между эмитентом и потребителем, а в открытых – между любыми участниками ЭПС неограниченное количество раз.

Чтобы ввести в отношении открытых ЭПС пруденциальный надзор и систему обеспечения финансовой устойчивости, необходимо закрепить систему требований к эмитентам и операторам (агентам) ЭПС и определить контролирующий орган.

В международных системах, типа национальной ЭПС для стран СНГ, функции эмиссионных центров либо выполняют Национальные (Центральные) банки с возможностью обмена одних виртуальных денежных единиц на другие либо по соглашению участников создается единый эмиссионный центр.

В закрытых ЭПС между эмитентом и потребителем складываются отношения коммерческого кредитования в форме предоплаты (ст.823 Гражданского кодекса РФ). Наиболее ярким примером являются магнитные карты в метро, телефонные карты.

По этой схеме должна строиться уплата административных штрафов и налоговых платежей в бюджеты.

СУБЪЕКТНЫЙ СОСТАВ ЭПС

1. По российскому законодательству субъектами права и соответственно носителями прав и обязанностей в правоотношениях признаются физические лица, в том числе индивидуальные предприниматели, и субъекты, обладающие статусом юридического лица (п.1 ст.2 Гражданского кодекса РФ).

Поскольку правовое регулирование осуществляется через наделение субъектов права определенными правами и обязанностями, необходимо законодательно закрепить субъектный состав ЭПС и требования к субъектам.

Это сделает прозрачным вопрос о том, с кем потребитель вступает в договорные отношения и кто перед ним несет ответственность.

С точки зрения правового регулирования ЭПС представляет собой совокупность субъектов, обеспечивающих проведение платежей, получателей платежей - организаций, реализующей товары (услуги), а в ЭПС, использующих виртуальные денежные единицы, еще и потребителей, которые должны быть зарегистрированы в этих ЭПС.

Среди субъектов, обеспечивающих проведение платежей, необходимо выделять:

- в ЭПС, в которых не используются карты или виртуальные денежные единицы, а осуществляются операции по принятию наличных денежных средств от физических лиц для перечисления лицу, оказывающему услуги, - кредитные организации, осуществляющие перевод (зачисление) наличных денежных средств на банковские счета лиц, оказывающих услуги физическим лицам.
- в остальных ЭПС - эмитентов банковских и иных платежных карт либо виртуальных денежных единиц, а также агентов и субагентов указанных субъектов, которых может быть достаточно много и которые объединяются понятием операторы ЭПС.

2. Эмитентами расчетных и кредитных банковских карт, могут быть только кредитные организации (банки и небанковские кредитные организации).

Эмитентами предоплаченных платежных карт, а также виртуальных денежных единиц могут быть любые коммерческие организации, в том числе кредитные, при получении специальной лицензии (разрешения, аккредитации) уполномоченного государственного органа.

Агентами, субагентами могут быть любые коммерческие организации и индивидуальные предприниматели при выполнении определенного набора требований к этой деятельности (например, формирование определенного размера уставного капитала или чистых активов, резервного фонда, наличие определенных технических устройств и т. д.), что подтверждается лицензией или сертификатом уполномоченного государственного органа.

Все уровни агентов и субагентов получают статус операторов ЭПС.

При этом в отношении агентов и субагентов целесообразно ввести определенные ограничения их деятельности.

В частности, необходимо запретить размещение полученных ими при осуществлении данной деятельности средств на возвратной основе сторонним организациям в виде кредитов, займов, передачи в доверительное управление и т. д.

Также возможно запретить совмещение выполнения функций агентами и субагентами по операциям, связанным с принятием наличных денежных средств от физических лиц для перечисления лицу, оказывающему услуги, и по операциям с использованием виртуальных денежных средств в открытых ЭПС либо обязать их вести отдельный учет по этим операциям.

СТРУКТУРА ДОГОВОРНЫХ СВЯЗЕЙ

1. Необходимо законодательно закрепить правовую квалификацию основных отношений между субъектами в открытых ЭПС.

а). Отношения потребитель – эмитент как отношения займа (если речь идет о приобретении платежных карт, то эти отношения носят смешанный характер: займа и купли продажи).

Данные отношения возникают с момента введения денежных средств в ЭПС потребителем.

Соответственно, вывод средств из ЭПС является с юридической точки зрения возвратом займа эмитентом ЭПС участнику ЭПС (как самому потребителю, так и организации, оказывающей услуги, оплата которых произошла с использованием виртуальных денежных единиц). Причем объективно этот возврат должен производиться в любой момент по требованию участника ЭПС, т. е. в данном случае возврат займа определяется моментом востребования. В связи с этим, необходимо установление нормативного срока исполнения этих обязательств, поскольку закон устанавливает для займов, возврат которых определен моментом востребования, тридцатидневный срок для их возврата (п.1 ст.810 Гражданского кодекса РФ), что в данном случае является неприемлемым.

б). Отношения участник системы – агент как отношения, связанные с подключением (доступом) к системе, а в случае установки пользователю компьютерной программы – с использованием этой программой.

в). Отношения потребителя и организации, реализующей товары (услуги), связанные с обращением виртуальных денежных единиц, как отношения уступки прав требования к эмитенту.

г). Отношения эмитента и агента (оператора) как отношения поручения.

В данном случае возникает вопрос о том, как должны быть подтверждены полномочия оператора ЭПС в отношениях с потребителем, в частности, для того чтобы исключить возможности мошенничества, т. е. принятие денег от потребителей лицами, не являющимися представителем кредитной организации. Наиболее простой вариант решения этой проблемы – это обязать операторов указывать на терминалах и вывешивать в пунктах обслуживания потребителей: наименование коммерческой организации – эмитента, номер договора с ней и телефон этой коммерческой организации. Это даст возможность любому потребителю проверить у эмитента, работает ли она с таким оператором. Если нет – ответственность перед потребителем эмитент нести не будет.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Конструкция гарантий (если эмитентом является кредитная организация) и конструкция договора поручения являются взаимоисключающими. Если использовать их одновременно, то получается, что кредитная организация гарантирует исполнение своих же обязательств.

2. Следует также закрепить положения о том, что к указанным отношениям применяются правила гражданского законодательства о соответствующих видах обязательств. Это позволит определять существенные условия и основное содержание таких договорных отношений. В законе об ЭПС могут быть установлены лишь некоторые особенности.

Можно заложить в Закон об ЭПС возможность утверждения Правительством РФ Типового договора между эмитентом ЭПС и потребителем.

3. В части порядка заключения договоров для отношений эмитентов и агентов (операторов) действует обычный порядок заключения договоров (поручения или агентских), предусмотренный гражданским законодательством.

Особенности необходимо установить для договоров с участием потребителей и участников ЭПС, поскольку объективно они могут заключаться только в определенном порядке.

Отношения потребитель – эмитент и участник системы – агент.

Специфическим моментом в данном случае является то, что подтверждением доказательства заключения договора займа является наличие у потребителя документа в электронной форме, удостоверяющего передачу им заимодавцу определенной денежной суммы (см. п.2 ст.808 Гражданского кодекса РФ). Заимодавцем в данном случае является эмитент.

Указанные выше отношения оформляются путем заключения смешанного договора двумя способами:

- 1) если эмитент предлагает заключить договор через агента путем выражения публичной оферты, то клиент выражает свое волеизъявление (являющееся акцептом) путем совершения действий, направленных на получение услуг ЭПС;
- 2) если публичной оферты заключить договор нет, то клиент выражает оферту как желание воспользоваться услугами ЭПС, а действия агента ЭПС, направленные на предоставление услуг (установление программы), будут являться акцептом.

Отношения потребителя и организации, реализующей товары (услуги).

В данном случае уступка права требования осуществляется путем передачи третьему лицу долгового документа в электронной форме.

Необходимо обратить внимание, что в указанных выше случаях при заключении договоров действует конструкция договоров присоединения (п.1 ст.428 Гражданского кодекса РФ), т. е. участники могут принять условия договора только в целом.

В связи с деятельностью открытых ЭПС возникают отношения по регистрации участников ЭПС, авторизации, процессинга и т. д. В настоящее время данные функции могут выполнять как эмитент или агент, так и сторонние организации. При передаче этих функций сторонним организациям к возникающим при этом отношениям применяются правила о возмездном оказании услуг (гл.39 Гражданского кодекса РФ).

ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЭПС

1. Необходимо законодательно закрепить формы осуществления процессинга. Здесь возможно два варианта.

Первый – процессинг может осуществляться процессинговым центром, созданным самим эмитентом,

Второй – передаваться на основании договора уже существующему процессинговому центру, созданному сторонней организацией.

Как вариант в законе об ЭПС может быть закреплено создание единого процессингового центра, что позволит упростить процедуру получения информации о платежах уполномоченными государственными органами, а также даст возможность осуществлять оперативный контроль над движением средств в ЭПС.

2. В целях защиты передаваемой информации следует законодательно закрепить обязанность использования сертифицированных средств защиты и производить электронную регистрацию операций.

3. Предусмотреть обязательную идентификацию клиента в целях установления подлинности совершаемых операций.

При переводах наличных денег физическими лицами: при оплате услуг связи - по номеру телефона, а в остальных случаях - путем введения определенных персональных данных.

При использовании платежных карт – по номеру карты и (или) по паролю.

В ЭПС, где используются виртуальные денежные единицы – через обязательную кодовую идентификацию.

Для узкого перечня операций, превышающих определенный размер, возможно установление обязательного использования электронно-цифровой подписи. Также вместо кодовой возможно предусмотреть использование биофизической идентификации, но при условии установления для нее в нормативном порядке технических стандартов.

4. Подтверждение платежа потребителем в целях защиты его прав.

При платежах через терминал документом, подтверждающим платеж, является кассовый чек, в остальных случаях необходимо обязать операторов предоставлять клиенту или суду по их требованию выписку из реестра платежей. Причем в отношении обоих видов документов в Законе об ЭПС необходимо установить перечень их обязательных реквизитов.

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ (НАДЗОР)

1. В данном случае вряд ли целесообразно создавать специальный контрольный орган. Деятельность ЭПС необходимо поместить в действующую систему контроля.

Специальный контроль над эмитентами и операторами ЭПС, а также лицензирование или сертификацию их деятельности можно возложить на Министерство экономического развития и торговли РФ либо на Федеральную службу по финансовым рынкам.

В части полноты и своевременности уплаты налоговых платежей и применения ККТ контроль будут осуществлять налоговые органы, за защитой прав потребителей - Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, за производством средств защиты информации – Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, за перечислением средств в бюджет и внебюджетные фонды – органы федерального казначейства и т. д.

Отдельно требуется осмысление вопроса о получении информации об операциях, совершаемых в рамках ЭПС, налоговыми органами.

На сегодняшний день он сводится к подтверждению проводимых операций в целях определения налогооблагаемой базы самих операторов ЭПС. Получение налоговыми и другими государственными органами информации об операциях клиентов через операторов и эмитентов ЭПС производиться не может, поскольку такие полномочия этих органов привязаны к банковским счетам и вкладам. Поэтому подобная информация может получаться только через кредитные организации, которые осуществляют ввод средств в ЭПС и вывод средств из нее.

Введение единого процессингового центра потребует установления специальных правил получения в нем информации по аналогии с действующим порядком получения сведений, составляющих банковскую тайну. Однако это должен быть отде-

льный порядок, поскольку положения о банковской тайне на процессинговый центр, который не является кредитной организацией, автоматически распространяться не будет.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Отнесение информации к коммерческой тайне не является основанием для отказа в ее предоставлении государственным органам, если эта информация касается тех вопросов, которые они контролируют.

2. В части отчетности можно предоставить государственному органу, уполномоченному осуществлять контроль в этой сфере, право вводить специальные формы отчетности перед ним для эмитентов – кредитных организаций.

3. В данной сфере в настоящее время могут применяться меры уголовно-правовой охраны в виде применения ответственности, предусмотренной Уголовным кодексом РФ, в частности, за нарушение авторских прав на компьютерные программы (ст.146), за кражу средств (ст.158), мошенничество (ст.160), изготовление и сбыт поддельных платежных документов (ст.187), за неправомерный доступ к компьютерной информации (ст.272).

СООТНОШЕНИЕ С ДРУГИМИ ФЕДЕРАЛЬНЫМИ ЗАКОНАМИ

1. ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Необходимо распространить этот Закон на эмитентов ЭПС, не являющихся кредитными организациями, и на агентов (операторов) ЭПС, использующих виртуальные денежные средства.

Их обязанности сведутся к тому, что при наличии определенных данным законом признаков они будут обязаны фиксировать лиц, проводящих операции и предоставлять соответствующую информацию в Росфинмониторинг.

В настоящее время данный Закон распространяется только на кредитные организации и на организации, не являющиеся кредитными, но осуществляющие прием от физических лиц наличных денежных средств в качестве платы за жилое помещение, за коммунальные услуги, за услуги связи.

2. ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт».

Дополнить данный Закон положением, касающимся осуществления электронного налогового контроля в ЭПС.

3. Налоговый кодекс РФ.

Ввести специальный режим налогообложения для операторов ЭПС, а также особый порядок предоставления налоговой отчетности.

По всем операциям – только в электронном виде, а на бумажных носителях – только по установленной форме, содержащей обобщенные данные.

4. ФЗ «О бухгалтерском учете».

Установить для ЭПС возможность использования первичных документов в электронной форме.

5. Уголовный кодекс РФ.

Представляется необходимым ввести отдельную специальную статью в Уголовный кодекс РФ, касающуюся ЭПС и устанавливающую ответственность за неправомерный доступ в ЭПС и «хищение» виртуальных денежных единиц.

6. Закон РФ «О защите прав потребителей».

Внесения в данный Закон изменений не требуется. По этим вопросам достаточно ввести нескольких специальных положений о защите прав потребителей в части отношений с международными ЭПС и подтверждения проведения операций в самом Законе об ЭПС.

ПРИМЕЧАНИЕ:

Установление каких-либо специальных положений по поводу рассмотрения споров между субъектами ЭПС не требуется. Любой спор может быть передан на рассмотрение государственных судов. Также любые лица могут создать третейский суд как постоянно действующий, так и для рассмотрения конкретного спора.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛАТЕЖНЫХ СИСТЕМ ДЛЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

Руководствуясь предложенной Концепцией считаем необходимым:

- 1)** Определить сферу действия закона об электронных платежных системах (ЭПС) через понятие ЭПС и определить отношения, на которые закон распространяться не должен.
- 2)** Определить сферу действия российской юрисдикции на указанных выше принципах.
- 3)** Разработать понятийный аппарат закона, определив такие термины, как электронная платежная система, эмитент ЭПС, оператор ЭПС, участник ЭПС, ввод (вывод) денежных средств в ЭПС, понятие виртуальных денежных единиц и других необходимых понятий.
- 4)** Законодательно выделить операции, осуществляемые ЭПС:
 - а) операции по принятию наличных денежных средств от физических лиц для перечисления лицу, оказывающему услуги, которые признаются банковской операцией, предусмотренной п/п 9 ч.1 ст.5 ФЗ «О банках и банковской деятельности», но которые при определенных условиях можно осуществлять без лицензии Центрального банка РФ;
 - б) операции с использованием расчетных и кредитных банковских карт и оплата кредитными организациями платежных карт иных эмитентов;
 - в) операции с предоплаченными платежными картами кредитных организаций и эмитентов, отличных от кредитных организаций;
 - г) операции с использованием виртуальных денежных единиц, которые формально не подпадают под понятие банковской деятельности, поскольку их существование не связано с банковскими счетами.
- 5)** Законодательно закрепить субъектный состав ЭПС и требования к субъектам на принципах, изложенных в Концепции.
- 6)** Законодательно закрепить правовую квалификацию основных отношений между субъектами в открытых ЭПС.
- 7)** Закрепить формы технического обеспечения функционирования ЭПС.

- 8) Деятельность ЭПС необходимо поместить в действующую систему контроля. Специальный контроль над эмитентами и операторами ЭПС, а также лицензирование или сертификацию их деятельности можно возложить на Министерство экономического развития и торговли РФ либо на Федеральную службу по финансовым рынкам.
- 9) Определить соотношение закона об ЭПС с другими федеральными законами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, по нашему мнению, проведение налоговых и иных обязательных платежей в бюджеты разных уровней, основанное на принципах технического удобства процедуры, прозрачности взаимоотношений и доступности для понимания граждан, сопровождаемое контролем со стороны государства, станет возможным с момента интеграции изложенной концепции в законодательную систему Российской Федерации. Данная концепция сочетает в себе позитивный опыт использования электронных платежных систем в Европе, Азии и США. В дальнейшем в процессе работы над созданием проектов нормативных актов необходимо провести обсуждение данной концепции с заинтересованными участниками рынка, государственными и муниципальными органами власти с целью получения ответов на вопросы, поставленные в Концепции, и детализации положений законопроектов.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Закон РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-I «О защите прав потребителей»
3. Федеральный закон от 10.01.2002 «Об электронной цифровой подписи».
4. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ «О персональных данных»
5. Федеральный закон от 22 мая 2003 г. N 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт»
6. Федеральный закон от 7 августа 2001 г. N 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»
7. Федеральный закон от 21 ноября 1996 г. N 129-ФЗ «О бухгалтерском учете».
8. Налоговый кодекс РФ.
9. Уголовный кодекс РФ.