



Банк России

Центральный банк Российской Федерации



№ 52

2017

Наблюдение  
за платежными  
и расчетными системами

**ПЛАТЕЖНЫЕ  
И РАСЧЕТНЫЕ  
СИСТЕМЫ**

Москва

**ПЛАТЕЖНЫЕ  
И РАСЧЕТНЫЕ  
СИСТЕМЫ**

**№ 52  
2017**

Выпуск подготовлен Департаментом  
национальной платежной системы Банка России.  
E-mail: prs@cbr.ru

Издание подготовлено к печати отделом периодических изданий  
Банка России Пресс-службы Банка России.

Отпечатано в ООО «Типография Парадиз»:  
143090, Московская обл., г. Краснознаменск,  
ул. Парковая, д. 2а.

© **Центральный банк Российской Федерации, 2007**

Текст данного сборника размещен в разделе «Издания Банка России» на сайте  
Центрального банка Российской Федерации в сети Интернет: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru).



# Банк России

Центральный банк Российской Федерации

**№ 52**  
2017

Наблюдение  
за платежными  
и расчетными системами

## **ПЛАТЕЖНЫЕ И РАСЧЕТНЫЕ СИСТЕМЫ**

**Подходы к наблюдению  
за провайдерами  
критически важных услуг:  
российская практика  
и рекомендации Комитета  
по платежам и рыночным  
инфраструктурам**



# СОДЕРЖАНИЕ

I. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОВАЙДЕРАМИ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ УСЛУГ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА .....	4
II. НЕБАНКОВСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА РЫНКЕ РОЗНИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ (доклад Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам, сентябрь 2014 года) .....	12
1. Введение .....	14
2. Основа анализа .....	15
2.1. Определение небанковских организаций и рассматриваемые виды розничных платежей .....	15
2.2. Результаты предварительных исследований ситуации .....	17
2.3. Основы для классификации небанковских организаций .....	19
3. Факторы, влияющие на рост участия небанковских организаций На рынке розничных платежей .....	24
3.1. Экономические характеристики рынков розничных платежей .....	24
3.2. Стимулы для работы небанковских организаций на рынке розничных платежей .....	25
4. Влияние участия небанковских организаций на эффективность и риски .....	31
4.1. Эффективность .....	31
4.2. Риски .....	36
5. Нормативно-правовая база для небанковских организаций на рынке розничных платежей .....	40
5.1. Обзор уполномоченных организаций .....	40
5.2. Подходы к регулированию деятельности небанковских организаций .....	42
6. Последствия для центральных банков и других уполномоченных органов .....	52
6.1. Проблемы для центральных банков и других уполномоченных органов .....	52
6.2. Роль центральных банков .....	55
III. ПРИНЦИПЫ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУР ФИНАНСОВОГО РЫНКА: МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО НАБЛЮДЕНИЮ, ПРИМЕНИМЫХ К ПРОВАЙДЕРАМ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ УСЛУГ (доклад Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам и Международной организации комиссий по ценным бумагам, декабрь 2014 года) .....	61

# I. НАБЛЮДЕНИЕ ЗА ПРОВАЙДЕРАМИ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ УСЛУГ. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ПОДХОДЫ И РОССИЙСКАЯ ПРАКТИКА

Наряду с субъектами платежной системы, под которыми в соответствии с российским законодательством следует понимать оператора платежной системы, операторов услуг платежной инфраструктуры<sup>1</sup> (далее – операторы УПИ) и участников платежной системы, важную роль в обеспечении функционирования любой платежной системы играют провайдеры услуг, привлекаемые указанными субъектами для выполнения отдельных функций, например связанных с предоставлением услуг в области информационно-телекоммуникационных технологий. При этом приостановление (прекращение) или ненадлежащее оказание таких услуг способно нарушить функционирование платежной системы, в связи с чем соответствующие организации играют важную роль на рынке платежных услуг и требуют особого внимания к своей деятельности как со стороны субъектов платежного рынка, так и со стороны регуляторов.

Рынок платежных услуг является одним из наиболее быстрорастущих и динамично развивающихся сегментов финансового рынка. Наличие конкуренции, высокие ожидания потребителей платежных услуг – все это обязывает поставщиков платежных услуг искать и разрабатывать новые решения, увеличивать скорость осуществления платежей, обеспечивать удобство их проведения для потребителей. При этом развитие платежной инфраструктуры тесно связано с развитием информационных технологий. Традиционные поставщики платежных услуг, такие как операторы по переводу денежных средств (кредитные организации) и платежные системы, все чаще привлекают сторонние организации для предоставления отдельных сервисов и оказания услуг, способствующих осуществлению платежей. Более того, на платежном рынке появляются и получают все большее распространение совершенно новые организации, отличные от традиционных поставщиков платежных услуг. Вместе с тем меняющийся ландшафт рынка, помимо преимуществ и выгод для участников рынка и их клиентов, порождает новые риски и, соответственно, ставит новые задачи перед регуляторами, в том числе в области наблюдения и надзора.

Таким образом, значимость указанных организаций для обеспечения бесперебойного и эффективного функционирования платежных систем, а также для надежного и безопасного предоставления ими платежных услуг неуклонно возрастает, о чем свидетельствует в том числе повышенное внимание к данному вопросу в мировом сообществе. Вместе с тем вопросы привлечения сторонних организаций (аутсорсинга) для оказания отдельных услуг финансовыми организациями рассматривались экспертами и ранее<sup>2</sup>.

В настоящем издании приводится обобщенная информация о практике привлечения провайдеров критически важных услуг (ПКУ) в рамках платежных систем, зарегистрированных на территории Российской Федерации, полученная в ходе осуществления Банком России деятельности по наблюдению в национальной платежной системе (НПС). Кроме того, в издании освещается международная практика, раскрывающая вопросы участия сторонних организаций, включая ПКУ, в осуществлении платежей, а также применения методологии оценки ПКУ на соответствие меж-

<sup>1</sup> Операторы услуг платежной инфраструктуры: операционный центр, платежный клиринговый центр и расчетный центр.

<sup>2</sup> Наряду с документами, опубликованными в настоящем издании, значимыми по вопросам привлечения провайдеров услуг в финансовой сфере являются ранее изданные доклад Базельского комитета по банковскому надзору «Аутсорсинг при предоставлении финансовых услуг» (2005 год) (URL: <http://www.bis.org/publ/joint12.pdf>), а также документ Комитета по европейскому банковскому надзору «Правила аутсорсинга» (2006 год) (URL: <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/104404/GL02OutsourcingGuidelines.pdf.pdf>).

дународным стандартам в виде неофициальных переводов документов Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам Банка международных расчетов (КПРИ).

В первом полугодии 2016 года Банком России в целях анализа текущей ситуации на российском платежном рынке была организована работа по сбору, систематизации и оценке информации о деятельности ПКУ, привлекаемых для обеспечения функционирования платежных систем операторами платежных систем, операторами УПИ и отдельными участниками платежных систем<sup>3</sup>. Данная работа была осуществлена в рамках деятельности по наблюдению в НПС на основании части 3 статьи 35 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и в соответствии с пунктом 2.2 Порядка осуществления наблюдения в национальной платежной системе, установленного Положением Банка России от 31.05.2012 № 380-П.

В целях проведения исследования были разработаны и направлены операторам платежных систем, включенным на период проведения исследования в реестр операторов платежных систем, опросные листы. Операторами платежных систем, в свою очередь, была подготовлена информация относительно привлекаемых ими ПКУ, а также ПКУ, привлекаемых иными субъектами платежной системы. 33 оператора представили соответствующую информацию, три из них сообщили о том, что на момент проведения опроса в рамках связанной с ними платежной системы ПКУ не привлекаются. Ниже приводятся результаты систематизации ответов на поставленные вопросы без указания субъектов, направивших их.

Анкетирование предполагало опрос субъектов платежных систем о привлекаемых ими ПКУ и включало в том числе вопросы, касающиеся следующих аспектов взаимодействия:

- ✓ вид оказываемых услуг и основания их предоставления;
- ✓ наличие требований к деятельности ПКУ;
- ✓ наличие порядка выбора (привлечения) ПКУ;
- ✓ наличие процедур контроля за деятельностью ПКУ;
- ✓ наличие правил и процедур на случай нарушения функционирования ПКУ;
- ✓ наличие положений, касающихся управления рисками, связанными с деятельностью ПКУ,

включая распределение ответственности, полномочий между ПКУ и соответствующими субъектами платежной системы;

- ✓ наличие перечня услуг, связанных с переводом денежных средств, а также с обеспечением защиты информации при осуществлении переводов денежных средств, которые могут быть переданы ПКУ.

*Согласно полученным результатам провайдеры привлекаются на всех этапах платежного процесса и всеми субъектами платежных систем. При этом ключевыми видами услуг, передаваемых субъектами платежных систем сторонним организациям, являются следующие:*

1) Организация и обеспечение функционирования каналов связи, например между субъектами платежной системы, а также оказание услуг связи. При этом рассматриваемые субъекты платежных систем, как правило, привлекают более одной организации для оказания услуг в сфере связи, что призвано обеспечить надлежащее функционирование платежной системы в случае сбоя оказания услуг связи одной из организаций.

2) Аренда серверного оборудования и мест для его размещения, в том числе в целях обеспечения функционирования центра обработки данных в платежной системе, что позволяет оптимизировать расходы субъектов платежной системы, исключив необходимость приобретения такого оборудования.

3) Процессинговые услуги, связанные с обменом и обработкой информации об операциях в платежной системе.

4) Обеспечение использования инфраструктуры передачи финансовых сообщений (в том числе подключение, поддержка инфраструктуры, использование интерфейса).

5) Услуги в области информационной безопасности.

<sup>3</sup> В ходе исследования была проанализирована информация, полученная от кредитных организаций, признанных Банком России значимыми на рынке платежных услуг.

При проведении исследования *было выявлено отсутствие у операторов платежных систем и других субъектов четко установленных критериев важности получаемых ими услуг от привлекаемых провайдеров*. Кроме того, отсутствие единого подхода к идентификации услуг, которые следует считать критически важными, обусловлено различиями в архитектуре и специфике каждой отдельной платежной системы и каждого отдельного субъекта. В связи с этим некоторые привлекаемые в рамках платежной системы поставщики услуг могут не восприниматься ее субъектами как ПКУ, информация о них может не собираться и не анализироваться. При этом один и тот же ПКУ может восприниматься в рамках разных платежных систем по-разному.

Значимость выстраивания эффективного взаимоотношения с ПКУ различается в зависимости от конкретной платежной системы. Однако *сформировать перечень и вести учет привлекаемых ПКУ, собирать информацию об их деятельности, а также оценивать возможные риски в связи с привлечением ПКУ представляется важным для любой платежной системы вне зависимости от ее значимости, масштаба и специфики деятельности*, так как нарушение функционирования такой организации способно привести к реализации операционного риска в платежной системе и в конечном итоге к нарушению бесперебойности ее функционирования.

Наряду с деятельностью по ведению учета ПКУ, операторам платежных систем и другим субъектам (при необходимости) *представляется важным определять во внутренних документах общие подходы и принципы сотрудничества с ПКУ, порядок их привлечения и взаимодействия с ними*. Результаты исследования показали, что многими операторами платежных систем (в основном кредитными организациями) уже сегодня разработаны отдельные документы, регламентирующие вопросы организации взаимодействия с привлекаемыми ими провайдерами услуг, либо соответствующие положения включены в иные внутренние документы платежной системы (например, в планы обеспечения непрерывности и восстановления деятельности), либо в заключенные договоры.

Однако следует отметить, что далеко не все операторы платежных систем уделяют должное внимание такому взаимодействию. Так, *у некоторых операторов платежных систем отсутствует информация о ПКУ, привлекаемых в рамках соответствующей системы операторами УПИ и ее участниками, более того, у них отсутствуют необходимые механизмы оперативного получения такой информации*.

Важное значение имеет формализация субъектом платежной системы (как оператором, так и иным субъектом) порядка выбора ПКУ, так как именно такой порядок должен обеспечивать привлечение сторонней организации, оказывающей услуги на должном уровне в соответствии с ожиданиями и потребностями соответствующего субъекта платежной системы.

Хорошей практикой в этой области, выявленной в ходе исследования, можно считать *наличие во внутренних документах субъектов платежных систем процедур проведения конъюнктурного анализа и оценки деятельности потенциальных ПКУ, а также критериев отбора*, в том числе на основе следующих характеристик привлекаемых организаций:

- ✓ наличие документов, лицензий, подтверждающих полномочия соответствующих организаций и опыт работы в данной области;
- ✓ наличие достаточных ресурсов, включая материальные и финансовые, для успешной реализации поставленных задач, квалифицированный персонал;
- ✓ надежность инфраструктуры (отсутствие реализовавшихся инцидентов и случаев приостановления функционирования, в том числе связанных со старением материально-технической базы, программно-аппаратных средств и пр.), соответствие инфраструктуры российским и международным стандартам;
- ✓ репутация на рынке и опыт успешного предоставления рассматриваемых услуг.

Отсутствие подобных формализованных порядка и процедур, обеспечивающих равные условия для всех ПКУ в рамках платежной системы, может свидетельствовать о недостаточном внимании со стороны субъекта платежной системы к процессу выбора надежного контрагента для оказания критически важных услуг, что в конечном итоге может негативным образом повлиять на качество предоставления платежных услуг. Кроме того, низкий уровень конку-



ренции в сфере предоставления соответствующих услуг может привести к риску концентрации, когда одна или несколько организаций оказывают услуги для значительного числа субъектов НПС, в связи с чем нарушение функционирования таких ПКУ способно оказать существенное негативное влияние на рынок платежных услуг в целом.

По итогам анализа и отбора ПКУ стороны заключают договоры, в которых определяются условия и сроки предоставления услуг ПКУ, их обязанности, а также порядок и основания прекращения пользования услугами ПКУ.

В связи с этим *ключевое значение имеет наиболее четкое и всеобъемлющее определение в договорной базе обязанностей ПКУ*, которые могут включать не только обязанности в части предоставления соответствующих услуг с учетом ожиданий заказчика и требований договора, законодательства и внутренних документов сторон, но и обязанности, связанные с:

- ✓ разработкой и периодическим пересмотром внутренних документов ПКУ, регулирующих деятельность, нарушение которой может оказать влияние на соответствующую платежную систему в целом (например, порядок действий в случае чрезвычайных ситуаций, порядок проведения стресс-тестирований и пр.);
- ✓ привлечением к оказанию критически важных услуг персонала с соответствующей квалификацией;
- ✓ обеспечением информационного взаимодействия с соответствующим субъектом платежной системы, предоставлением и актуализацией контактных данных уполномоченных сотрудников, незамедлительным информированием об инцидентах;
- ✓ внесением обновлений в программное и аппаратное обеспечение, необходимых для устранения выявленных уязвимостей и недостатков;
- ✓ устранением нарушений в установленные сроки, проведением ремонтных работ и восстановлением доступа к услугам;
- ✓ обеспечением соблюдения режима обработки информации, составляющей коммерческую тайну, и сохранением конфиденциальности информации в соответствии с требованиями законодательства.

Кроме того, *особую важность приобретают вопросы распределения ответственности между ПКУ и соответствующими субъектами платежной системы*. Как правило, согласно условиям соответствующих договоров за нарушение оказания услуг сторонними организациями (ПКУ) применяются штрафные санкции, взыскивается неустойка в установленном размере в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации. При этом ответственность за обеспечение бесперебойности оказания услуг платежной инфраструктуры участникам платежной системы возложена на оператора соответствующей платежной системы в соответствии с Федеральным законом о НПС. Более того, правовой риск для оператора платежной системы может быть таким, что штрафные санкции в отношении ПКУ не смогут его компенсировать (как, например, в случае исключения организации из реестра операторов платежных систем).

Подтверждение выполнения ПКУ своих обязанностей в соответствии с требованиями заказчика осуществляется на практике путем подписания актов о выполненных работах.

Порядок и основания прекращения пользования услугами ПКУ могут также предусматривать принятие соответствующего мотивированного решения по результатам проведенного анализа о необходимости прекращения отношений с ПКУ, в том числе по причинам, обусловленным, например, изменением программно-технологических и бизнес-процессов, изменением характера и масштабов деятельности соответствующего субъекта, а также ввиду несоответствия деятельности ПКУ предъявляемым к ним требованиям и возросших рисков в связи с привлечением соответствующего ПКУ.

Другим важным направлением взаимодействия, требующим более глубокой проработки, является необходимость контроля в рамках платежной системы за деятельностью привлекаемых ПКУ. Так, наряду с установленными в правилах процедурами контроля за операторами УПИ и участниками платежной системы, а также в рамках таких процедур операторам платежных систем целе-

сообразно осуществлять мониторинг деятельности привлекаемых в рамках платежной системы ПКУ. В связи с этим важно определять во внутренних документах субъектов платежной системы не только требования к деятельности ПКУ, но также эффективные процедуры мониторинга и контроля, позволяющие в том числе предупреждать возможные сбои и инциденты или минимизировать риски от их реализации. Представляется, что полномочия по контролю за деятельностью ПКУ, которыми обладает соответствующий субъект платежной системы, должны быть пропорциональны важности предоставляемой ПКУ услуги.

В настоящее время *наиболее распространенным инструментом мониторинга за ПКУ является сбор операторами платежных систем (и иными субъектами, которые привлекают ПКУ) отчетов об их деятельности* (например, провайдерами могут предоставляться различные отчеты об использовании сети, отчеты об инцидентах, распечатки трафика сети Интернет и др.). Со стороны операторов платежных систем целесообразно *устанавливать/усиливать контроль за привлекаемыми ими ПКУ, в том числе в рамках деятельности по управлению рисками, связанными с возможными инцидентами в деятельности таких организаций.*

Как отмечали в анкетах операторы платежных систем, *правила и процедуры на случай нарушения функционирования ПКУ определяются, в разработанных планах действий, направленных на обеспечение непрерывности деятельности и (или) восстановление деятельности соответствующих субъектов платежной системы в случае возникновения нестандартных и чрезвычайных ситуаций (далее – План ОНиВД).*

В Планах ОНиВД могут быть определены возможные случаи и причины замены ПКУ, порядок и сроки такой замены, а также иные вопросы, связанные с использованием услуг привлеченных провайдеров. Так, замена ПКУ может осуществляться вследствие неисполнения ПКУ условий заключенных договоров, снижения качества предоставления услуг, несоответствия технологическим и иным требованиям к деятельности ПКУ, повышения уровня риска ввиду деятельности (бездействия) конкретного ПКУ или реализации конкретных стресс-сценариев. В этом случае субъектам платежных систем важно предусмотреть процедуры перехода на услуги альтернативного поставщика аналогичных услуг из резервного списка провайдеров, который должен вестись соответствующим субъектом платежной системы.

Кроме того, положения, касающиеся управления рисками, связанными с деятельностью самих ПКУ, включая вопросы распределения полномочий между ПКУ и субъектами платежной системы в части управления рисками, как правило, определены во внутренних документах субъектов платежных систем, определяющих систему управления рисками в целом, или, в отдельных случаях, в документах, разъясняющих вопросы управления операционным риском. Однако ряд операторов платежных систем не учитывают риски, связанные с привлечением ПКУ, а также не проводят на периодической основе стресс-тестирования своих Планов ОНиВД в соответствующей части.

Что касается обеспечения оказания ПКУ услуг надлежащего качества и минимизации вероятности наступления инцидентов, то соответствующие правила и процедуры определяются во внутренних документах ПКУ, сведения о которых у операторов платежных систем, как правило, отсутствуют.

Таким образом, результаты проведенного исследования демонстрируют все большее распространение практики привлечения субъектами платежного рынка организаций в качестве ПКУ, а также свидетельствуют о важности усиления внимания в условиях развития рынка платежных услуг к процессу отбора ПКУ и усилению контроля за ними со стороны субъектов платежного рынка, в том числе с учетом международной практики.

Как показывает мировой опыт, возрастающая роль ПКУ в том числе характерна для розничных платежных систем и рынка розничных платежей в целом. В 2014 году КПРИ был опубликован доклад «Небанковские организации в розничных платежах» (его неофициальный перевод приведен в разделе II настоящего издания), посвященный преимущественно операционным аспектам предоставления розничных платежных услуг и описывающий текущие тенденции в части передачи отдельных функций сторонним организациям, включая ПКУ, на всех этапах платежного процесса.

В соответствии с определением КПРИ под *небанковской организацией*<sup>4</sup> понимается любая организация, участвующая в предоставлении розничных платежных услуг, основная деятельность которой не связана с привлечением вкладов населения и использованием привлеченных таким образом средств для выдачи кредитов.

Согласно подходу, приведенному в указанном докладе, небанковские организации, привлекаемые в качестве сторонних организаций, включая ПКУ, можно классифицировать различными способами, например в зависимости от этапа платежного процесса, на котором они привлекаются, от вида предоставляемых ими платежных услуг или их взаимоотношений с банками.

В рамках этого документа рассмотрены отличительные особенности функционирования и привлечения в качестве сторонних организаций различных категорий небанковских организаций.

Как отмечается в докладе, выход на рынок платежей представляется привлекательным для небанковских организаций по ряду причин, например связанных с получением преимуществ от объема и (или) ассортимента предоставляемых услуг. Кроме того, небанковские организации зачастую имеют конкурентное преимущество за счет узкой специализации и освобождения от ряда требований, предъявляемых к кредитным организациям и, как следствие, могут предоставлять услуги по более привлекательной цене или быстрее, чем, например, кредитные организации. Опыт небанковских организаций, связанный с их специализацией и отсутствующий у традиционных участников рынка, также способствует более успешному их положению на рынке платежных услуг.

В свою очередь, интерес к привлечению небанковских организаций и передаче им ряда функций на аутсорсинг обусловлен преимуществами, связанными с сокращением расходов, использованием передовых технологий и привлечением квалифицированных экспертов в области информационных технологий и в итоге расширением спектра оказываемых услуг традиционными участниками рынка.

Конкуренция банков и небанковских организаций, включая ПКУ, на рынке платежных услуг может иметь несколько последствий для эффективности осуществления розничных платежей и функционирования традиционных платежных систем. Во-первых, усиление конкуренции может расширить набор альтернативных способов платежей для конечных пользователей, обеспечить более быстрое или круглосуточное обслуживание, повысить уровень финансовой доступности, а также привести к снижению себестоимости обработки платежей и, соответственно, размера комиссий. Во-вторых, небанковские организации могут конкурировать с банками в поиске новых рынков для определенных видов платежей. И наконец, в рамках конкуренции банки вынуждены развиваться в технологическом смысле, разрабатывая и внедряя собственные инновации. В то же время рост вовлеченности небанковских организаций, включая ПКУ, для осуществления платежных услуг может приводить к дополнительным рискам в национальной платежной системе, в том числе ввиду отсутствия установленных требований и накопленного опыта в области управления рисками, внутреннего контроля и корпоративного управления в связи с их участием в осуществлении платежей.

Приведенный в настоящем издании неофициальный перевод документа КПРИ также описывает роль центральных банков в регулировании, надзоре и наблюдении за небанковскими организациями. Подходы к регулированию деятельности таких организаций, а также к осуществлению надзора и наблюдения за ними существенно различаются в разных странах в зависимости от роли в них небанковских организаций и порождаемых ими рисков, а также претерпевают значительные изменения в настоящее время ввиду все большего распространения таких организаций на рынке. В частности, в 2015 году Европейским центральным банком (ЕЦБ) была издана Вторая платежная директива, которая призвана после вступления в силу существенно изменить систему регулирования платежного рынка еврозоны, предусмотрев требования к деятельности новых типов провайдеров платежных услуг, не являющихся кредитными организациями.

<sup>4</sup> Термин «небанковская организация» в контексте настоящего издания употребляется в значении, отличном от значения небанковских кредитных организаций, осуществляющих свою деятельность в соответствии с российским законодательством.

Правовая база разных стран с различной степенью детализации определяет состав организаций, которые могут предоставлять платежные услуги конечным пользователям, виды и условия предоставляемых ими услуг, а также требования, которые такие организации обязаны выполнять. Таким образом, в соответствии с имеющейся правовой базой могут создаваться ограничения или, напротив, стимулироваться вовлеченность небанковских организаций в оказание платежных услуг.

Так, в ряде юрисдикций небанковские организации получили банковскую лицензию в соответствии с законодательными требованиями (или по собственной инициативе) или имеют особый статус (или небанковскую лицензию) в отношении предоставляемых ими платежных услуг. В некоторых случаях конкретная небанковская организация может быть зарегистрирована уполномоченным органом, однако в отношении нее не ведется активной надзорной или контролирующей деятельности. Вместе с тем существуют юрисдикции, в рамках которых деятельность небанковских организаций подлежит надзору/наблюдению со стороны уполномоченного органа в области платежных и расчетных систем.

Как правило, на деятельность небанковских организаций, специализирующихся на предоставлении услуг в платежной сфере в соответствии с договорами аутсорсинга, распространяются требования нормативных актов, регулирующих взаимоотношения заказчиков и поставщиков услуг.

С учетом выводов, приведенных в документах КПРИ, регулирование деятельности ПКУ, привлекаемых для оказания платежных услуг, может повысить уровень доверия населения к ним, так как небанковские организации, которые должны иметь лицензию, как правило, обязаны обеспечить выполнение определенных требований к капиталу и (или) защите информации. Кроме того, в ряде стран при осуществлении наблюдения в отношении небанковских организаций установлено обязательное требование и к соблюдению ими минимальных стандартов обслуживания. Несмотря на то что выполнение регуляторных требований может в отдельных случаях также сопровождаться определенными затратами для небанковских организаций, преимущества от доверия потребителей в сравнении с такими затратами могут оказаться намного значительнее.

В широком смысле целью центральных банков (и, в некоторых случаях, других уполномоченных органов) в отношении платежных систем является обеспечение их стабильности и развития. Отдельные цели законодательных и нормативных актов в области платежных услуг, как правило, направлены на те же задачи, хотя различные уполномоченные органы могут подходить к их решению с разных позиций. Разработка нормативных актов и их применение могут быть поручены разным уполномоченным органам, например в зависимости от правового статуса небанковской организации (институциональный подход) или от осуществляемой ею деятельности (функциональный подход).

В ряде юрисдикций функция надзора за деятельностью таких организаций осуществляется органами пруденциального надзора или центральным банком (в некоторых случаях это одна и та же организация). Если в отдельных странах за исполнение нормативных актов, применимых в отношении небанковских организаций, отвечают несколько уполномоченных органов, между ними обычно заключено официальное соглашение о сотрудничестве.

Как отмечается в приведенном в настоящем издании докладе КПРИ, в рамках реализации функции по наблюдению центральные банки могут осуществлять сбор информации о деятельности небанковских организаций, включая ПКУ, оценивать надежность и эффективность предоставляемых ими услуг и в конечном итоге инициировать изменения и вводить требования к предоставлению этих услуг.

Российская практика привлечения сторонних организаций к оказанию платежных услуг, в том числе в качестве ПКУ, развивается с учетом мировых тенденций и учитывает международные подходы, направленные на повышение эффективности взаимодействия субъектов платежного рынка с привлекаемыми организациями.

Настоящее издание также содержит неофициальный перевод другого значимого документа КПРИ в области наблюдения за небанковскими организациями, вовлеченными в функционирование платежных систем. В 2012 году в документе КПРИ «Принципы для инфраструктур финансового рынка»<sup>5</sup> разработчиками было предусмотрено приложение F, содержащее рекомендации по наблюдению, применимые к ПКУ в целях поддержания общей безопасности и эффективности функционирования инфраструктур финансового рынка (ИФР), а в 2014 году КПРИ был выпущен документ, содержащий методику оценки соблюдения данных рекомендаций (раздел III настоящего издания), который может быть использован как регуляторами, так и операторами ИФР (в том числе операторами платежных систем) для проведения анализа деятельности привлекаемых ПКУ.

Указанный документ содержит в первую очередь рекомендации органам наблюдения по оценке соответствия ПКУ рекомендованным стандартам, изложенным в приложении F, которые касаются вопросов выявления рисков и управления ими, информационной безопасности, надежности и устойчивости, технологического планирования и обмена сообщениями с пользователями. С позиции КПРИ данные рекомендации должны способствовать соблюдению ПКУ тех же стандартов, которых придерживается ИФР при оказании своих услуг.

Согласно указанной методологии уполномоченные органы могут проводить оценку ПКУ, привлекаемых ИФР, на степень соответствия рекомендациям. При этом соответствующие уполномоченные органы определяют способ оценки степени соблюдения соответствующими провайдерами рекомендаций, а именно:

- осуществляют контроль за соблюдением рекомендаций ПКУ самостоятельно, непосредственно взаимодействуя с оцениваемыми организациями, или
- доводят стандарты до сведения ИФР, которая осуществляет соответствующий контроль, получая от своих ПКУ гарантии их соответствия рекомендациям. Данные рекомендации также имеют существенное значение для ИФР при пересмотре контрактов с привлекаемыми ПКУ.

Применимый способ осуществления оценки определяется в правовой базе соответствующей юрисдикции. Вместе с тем КПРИ также рекомендует ИФР самостоятельно проводить оценку привлекаемых ими ПКУ на соответствие указанным рекомендациям вне зависимости от требований национального законодательства.

Таким образом, как показывает российская практика и международный опыт, привлечение ПКУ к оказанию платежных услуг может повысить эффективность осуществления платежей при условии надлежащего контроля за возникающими дополнительными рисками, связанными с деятельностью ПКУ. В связи с этим расширение присутствия ПКУ в платежных системах и на платежном рынке в целом ставит новые задачи для центральных банков и других уполномоченных органов, в том числе в части управления рисками ПКУ. В рамках деятельности по наблюдению данные вопросы могут рассматриваться более глубоко и предметно в целях обеспечения доверия и повышения безопасности доступа конечных пользователей к большему числу платежных услуг.

В связи с этим целью настоящего издания является привлечение внимания субъектов платежных систем к вопросам их взаимодействия с привлекаемыми ими ПКУ, включая вопросы улучшения качества осуществляемых субъектами платежных систем процедур мониторинга и контроля за ПКУ.

<sup>5</sup> Письмо Банка России от 29.06.2012 № 94-Т «О документе Комитета по платежным и расчетным системам «Принципы для инфраструктур финансового рынка».

## II. НЕБАНКОВСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА РЫНКЕ РОЗНИЧНЫХ ПЛАТЕЖЕЙ<sup>6</sup>

*(доклад Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам, сентябрь 2014 года)*

Безопасное и эффективное функционирование розничных платежных систем является одной из основных задач большинства центральных банков, что говорит о важности той роли, которую эти системы играют в финансовой системе и экономике в целом. Оценивая работу по этому направлению, Комитет по платежным и расчетным системам (КПРС)<sup>7</sup> в своем докладе «Инновации в розничных платежах» (май 2012 года) отметил возрастающую роль небанковских организаций на рынке розничных платежей. По итогам работы над докладом была создана Рабочая группа по небанковским организациям на рынке розничных платежей для проведения аналитического исследования по данному вопросу, включая вопрос возможных последствий для центральных банков.

В этих целях Рабочая группа дала определение небанковским организациям, отнеся к ним организации, «участвующие в деятельности по предоставлению услуг в области розничных платежей, основная деятельность которых не связана с привлечением вкладов населения и использованием привлеченных таким образом средств для выдачи кредитов». Настоящее исследование охватывает все услуги в платежном процессе, связанные с распространенными розничными платежными инструментами, такими как кредитные и дебетовые карты, кредитовые переводы, безакцептное списание, чеки, электронные деньги и денежные переводы.

Для анализа вовлеченности небанковских организаций в деятельность в сфере розничных платежей Рабочей группой были проведены два исследования, в результате которых было выявлено, что небанковские организации вовлечены во все этапы платежного процесса применительно ко всем платежным инструментам.

Рабочая группа выделила четыре категории небанковских организаций в зависимости от этапа платежного процесса, на котором они задействованы, вида предоставляемых ими платежных услуг и их взаимоотношений с банками:

- 1) провайдеры клиентских (front-end) услуг, оказывающие услуги непосредственно конечным пользователям – физическим и юридическим лицам;
- 2) провайдеры сервисных (back-end) услуг, как правило, оказывающие банкам услуги;
- 3) операторы инфраструктуры розничных платежей;
- 4) провайдеры услуг полного цикла (end-to-end), предоставляющие как клиентские (front-end) услуги конечным пользователям, так и клиринговые, а также расчетные услуги.

Услуги в области розничных платежей привлекательны для небанковских организаций по многим параметрам. Предоставление платежных услуг может обеспечить небанковским организациям экономию за счет масштаба и спектра предоставляемых услуг, а также возможность использовать преимущества специализации. Специфическими стимулами участия небанковских организаций в системе розничных платежей являются следующие: 1) тенденция привлечения банками внешних организаций для оказания услуг в области платежей и технологий (аутсорсинг); 2) изменение привычек и предпочтений потребителей при совершении платежей, включая появление новых потребностей в этой области; 3) технические и иные инновации в методах осуществления платежей.

<sup>6</sup> Неофициальный перевод. Данная публикация на английском языке доступна на сайте Банка международных расчетов (БМР) ([www.bis.org](http://www.bis.org)).

<sup>7</sup> С 1 сентября 2014 года переименован в Комитет по платежам и рыночным инфраструктурам (КПРИ). В тексте используется название КПРИ, в том числе в названиях документов, опубликованных до указанной даты.

В дополнение к факторам, которые диктует рынок, на участие небанковских организаций в деятельности, связанной с розничными платежами, также может оказывать влияние правовая среда.

Эти стимулы оказывают влияние как на эффективность розничных платежных систем, так и на связанные с ними риски. В плане эффективности небанковские организации получают экономию за счет масштаба или спектра предоставляемых услуг, снижающую себестоимость розничных платежей. Небанковские организации, предоставляющие клиентские (front-end) услуги, могут конкурировать с банками в области повышения доступности розничных платежей для конечных пользователей путем предоставления более широкого спектра способов оплаты. Конкуренция также может положительно сказаться на традиционных платежных системах, обеспечив, например, более быстрое или круглосуточное обслуживание и снижение стоимости услуг для конечных пользователей. В некоторых случаях введение таких услуг стимулируется государством, при этом предусматривается механизм взаимодействия между банками и техническими операторами – небанковскими организациями. В некоторых сегментах и юрисдикциях участие небанковских организаций в деятельности по проведению платежей облегчило выполнение задачи по повышению доступности финансовых услуг.

Следствием предоставления небанковскими организациями услуг на различных этапах платежного процесса может стать возникновение рисков для розничных платежных систем в зависимости от вида небанковской организации и предоставляемой услуги.

Участие в розничных платежах провайдеров сервисных (back-end) услуг может привести к повышению операционных рисков за счет концентрации услуг на одном провайдере (например, при предоставлении специфической услуги, перебои в предоставлении которой могут иметь серьезные последствия для функционирования системы) или за счет проблем, связанных с привлечением третьих лиц (аутсорсинг). Оно также может понизить риски за счет специализации таких провайдеров на услугах, обеспечивающих повышение безопасности платежного процесса. Провайдеры клиентских (front-end) услуг и услуг полного цикла (end-to-end) могут также оказать влияние на риски мошенничества и возникновения других проблем, связанных с защитой потребителей. Риски, связанные с участием в системе розничных платежей небанковских организаций, не имеют фундаментальных отличий от рисков, связанных с участием банков, особенно при предоставлении одного и того же вида услуг. При этом, даже если виды рисков, приносимых банками и небанковскими организациями, существенно не различаются, отличия в способах их регулирования могут вылиться в разные меры по их устранению (и, соответственно, в возникновение вероятности потенциального влияния этих рисков).

При том что безопасность и эффективность платежных систем и услуг, как правило, являются приоритетными задачами центральных банков, подход к регулированию небанковских организаций существенно различается между юрисдикциями членов КПРИ. Это утверждение справедливо для самой нормативной правовой базы, регулирующей статус небанковских организаций (включая требования о лицензировании), задействованных уполномоченных органов и осуществляемой ими деятельности. Система регулирования различается между юрисдикциями в зависимости от значимости в них небанковских организаций и порождаемых ими рисков. Масштаб вовлеченности небанковских организаций в предоставление платежных услуг также различен в зависимости от политики регулятора или системы регулирования.

Рост присутствия небанковских организаций в платежных системах ведет к возникновению большого количества проблем для центральных банков и других уполномоченных органов. Некоторые из них касаются операционных рисков и рисков, связанных с концентрацией аутсорсинга платежных услуг/деятельности, осуществляемых одной или небольшим числом небанковских организаций, а также неравных условий конкуренции и защиты потребителей услуг.

Центральным банкам и другим уполномоченным органам может быть полезно ознакомиться с влиянием приведенных в настоящем докладе факторов, включая риски и обеспечение единых условий ведения бизнеса, и предпринять соответствующие меры в своих юрисдикциях.

## 1. Введение

Розничные платежные системы и инструменты имеют важнейшее значение как для финансовой системы, так и для экономики в целом. Еще в марте 2003 года КПРИ отмечал, что «розничные платежные системы и инструменты вносят важный вклад в повышение эффективности и стабильности финансовой системы, особенно в повышение доверия потребителей к торговым предприятиям. Более того, эффективное и безопасное использование денег как средства обмена в розничных сделках – это основная функция денег и основа доверия людей к ней. По этим причинам центральные банки заинтересованы в эффективности и безопасности розничных платежей»<sup>8</sup>.

В странах – членах КПРИ через небанковские организации ежегодно проводятся безналичные платежные операции на сумму почти 300 млрд евро (большая часть – розничные платежи). В последние годы прирост этой цифры составлял более 5%. Это означает, что в среднем каждый человек совершает более 70 безналичных платежей ежегодно. В действительности, в некоторых из этих стран данный показатель может превышать 300 платежей в год<sup>9</sup>. Эти цифры не только демонстрируют важность розничных платежей для стабильного функционирования экономики, но также говорят о том, что даже минимальные перебои в работе розничной платежной системы могут иметь значительные последствия в сфере услуг в повседневной жизни для населения и коммерческой деятельности. По этой же причине, как показывают последние исследования, даже небольшой рост эффективности розничных платежных систем может принести существенную пользу обществу в целом<sup>10</sup>.

Учитывая заинтересованность центральных банков в безопасном и эффективном функционировании розничных платежных систем, КПРИ опубликовал несколько докладов по данной теме, последний из которых, опубликованный в мае 2012 года, описывал инновации в области розничных платежей. В этом докладе указывалось, что рынок розничных платежей за последние годы претерпел существенные изменения, отражающие развитие потребностей в области платежей, инновации в продуктах, процессах и технических аспектах, а также структурные, коммерческие и нормативные изменения. Одной из выявленных тенденций стало возрастание роли небанковских организаций в предоставлении розничных платежей. Чтобы понять и оценить эту тенденцию, КПРИ создал Рабочую группу по небанковским организациям в розничных платежах в целях проведения аналитического исследования и оценки возможных последствий для центральных банков. В настоящем докладе представлены результаты проведенных Рабочей группой исследований и сделанные ею выводы.

Доклад подготовлен в соответствии со следующей структурой. Глава 2 содержит определение небанковских организаций, описание методики и основных результатов исследований рынка, а также классификацию небанковских организаций в сфере розничных платежей. В главе 3 приводятся основные факторы, влияющие на увеличение роли небанковских организаций в сфере розничных платежей. Глава 4 освещает влияние небанковских организаций на эффективность и бесперебойность платежных систем. В главе 5 представлены различные подходы к регулированию и наблюдению за деятельностью небанковских организаций. В заключительной главе 6 дается

<sup>8</sup> Доклад КПРИ «Важнейшие проблемы для центральных банков в сегменте розничных платежей», март 2003 года.

<sup>9</sup> Это отмечается, например, в Австралии, Корее, Нидерландах, Швеции и США, рекордсменом в этой области с 644 платежными операциями на одного жителя в год является Сингапур. И наоборот, в других странах – членах КПРИ, таких как Китай и Индия, проводится менее 10 безналичных платежей в расчете на одного жителя в год. Цифры за 2012 год приводятся в публикации КПРИ «Статистика по платежным, клиринговым и расчетным системам в странах, входящих в КПРИ», декабрь 2013 года.

<sup>10</sup> См. публикацию ЕЦБ «Общественные и частные затраты на платежные инструменты – перспективы Европы», неперiodическая серия публикаций ЕЦБ, сентябрь 2012 года; Н. Джонкер, «Общественные затраты на POS в Нидерландах в 2002–2012 годах: повышение эффективности за счет повышения использования дебетовых карт»; неперiodическое исследование DNB, расшифровка № 11(2), Банк Нидерландов, 2013 год; публикацию ЕЦБ «Розничные платежи и реальная экономика», серия рабочих документов ЕЦБ, август 2013 года.



обзор основных выявленных проблем и предстоящих в связи с этим задач перед центральными банками и другими уполномоченными органами. Исходные данные для анализа взяты в основном из исследований, проведенных в юрисдикциях стран – членов КПРИ.

## 2. Основа анализа

### 2.1. Определение небанковских организаций и рассматриваемые виды розничных платежей

Настоящий доклад описывает роль небанковских организаций в розничных платежах. Терминам «небанковская организация» и «розничный платеж» сложно дать точное определение. Розничные платежи – это платежи на относительно небольшие суммы, совершаемые между потребителями (физическими лицами), организациями и государственными органами. Как правило, к ним относится большая часть платежей, совершаемых в экономике, в количественном выражении, но их доля в стоимостном выражении мала. Настоящий доклад относит к розничным платежам кредитовые переводы, безакцептное списание, операции с дебетовыми и кредитными картами, чеками, электронными деньгами и денежные переводы<sup>11</sup>.

Определение небанковских организаций трактуется через понятие поставщиков традиционных банковских услуг, которыми они не являются. Основные функции банков – привлечение вкладов населения и использование привлеченных средств для выдачи кредитов. Как держатели вкладов, банки также обслуживают вкладчиков, предоставляя доступ к платежной системе. В принципе, можно дать определение небанковским организациям как с точки зрения правового статуса, так и с точки зрения выполняемых ими функций. Но хотя бы потому, что правовое определение банка в разных странах сильно различается, в большинстве юрисдикций стран – членов КПРИ отсутствует общее определение небанковских организаций в сфере розничных платежей. Во многих юрисдикциях отсутствует и специальное юридическое определение небанковских организаций или могут применяться различные определения в зависимости от выполняемых соответствующей небанковской организацией функций. В связи с этим для определения небанковской организации в сфере розничных платежей более рациональным представляется использование определения банка с точки зрения его функций, приведенных выше. Такой подход позволяет включить в определение широкий круг лиц и исключить необходимость приведения в соответствие друг с другом расхождений в правовой базе разных стран.

Таким образом, в целях настоящего доклада применяется следующее определение: **«Небанковская организация – любая организация, участвующая в предоставлении розничных платежных услуг, основная деятельность которой не связана с привлечением вкладов населения и использованием привлеченных таким образом средств для выдачи кредитов».**

Такое функциональное определение исключает из данного термина сберегательные банки, кредитные кооперативы и кредитные союзы, которые также оказывают платежные услуги, но основная их деятельность тем не менее связана с привлечением вкладов от населения и предоставлением кредитов. При этом организация, основным видом деятельности которой является получение средств от населения для предоставления услуг по проведению платежей, а не для их использования в качестве кредитных средств, в целях настоящего доклада считается небанков-

<sup>11</sup> Определения приводятся в глоссарии КПРИ и отчете КПРИ и Всемирного банка «Общие принципы для услуг по международным переводам», март 2006 года. Ввиду разнообразия мобильных платежных решений мобильные платежи не выделяются как отдельный продукт/инструмент, а относятся к другим инструментам в зависимости от специфики конкретного мобильного решения.

ской организацией даже при наличии у нее лицензии на осуществление банковской деятельности (например, как у кредитной организации, эмитирующей банковские карты).

В рамках рассматриваемого спектра платежных услуг проанализированы основные розничные платежные инструменты по всем видам деятельности в платежном процессе. Как отмечалось выше, в настоящем докладе к розничным платежным инструментам отнесены дебетовые и кредитные карты, кредитовые переводы, безакцептное списание, чеки, электронные деньги и денежные переводы. В отношении различных видов деятельности, связанных с платежным процессом, в настоящем докладе применяется следующая классификация<sup>12</sup>, состоящая из пяти этапов:

1. Предварительный этап: на данном этапе осуществляются предварительные мероприятия, необходимые для обработки платежей, включая привлечение клиентов, настройку инфраструктуры, заключение соглашений (например, стандартов безопасности) и иные подготовительные мероприятия. Предварительный этап не имеет прямого отношения к какой-либо конкретной операции, он необходим для установления договорной и технологической инфраструктуры в целях дальнейшей обработки платежей.

2. Этап авторизации: на данном этапе осуществляются создание, проверка и передача платежа. Может включать в себя проверку идентификационных данных сторон, участвующих в сделке, проверку используемого платежного инструмента, проверку достаточности средств, передачу соответствующей информации, необходимой для обработки и завершения платежа.

3. Этап клиринга: на данном этапе осуществляется обмен соответствующей информацией о платеже между банками плательщика и получателя, а также расчет требований, подлежащих оплате.

4. Этап расчета: на данном этапе осуществляется окончательный расчет. Включает в себя перевод средств со счета плательщика на счет получателя платежа.

5. Послеоперационный этап: на данном этапе осуществляется оказание дополнительных услуг после проведения расчетов, включая процессы выдачи выписки и урегулирования спорных ситуаций.

Более подробный перечень различных видов деятельности, входящих в каждый этап, приводится в приложении А. В настоящем докладе рассматриваются небанковские организации, предоставляющие услуги в области розничных расчетов на всех этапах платежного процесса или на одном из них (то есть их участие в проведении розничных платежей может распространяться на весь платежный процесс или ограничиваться одним или несколькими видами деятельности на конкретном этапе) по разным видам розничных платежных инструментов (то есть они могут предлагать услуги в рамках нескольких инструментов или концентрироваться на каком-либо одном).

<sup>12</sup> Она основана на классификации, используемой ЕЦБ и Федеральным резервным банком города Канзаса (см. «Небанковские организации в платежной системе: перспективы Европы и США», № PSR WP 07-01, рабочий документ по исследованию платежных систем, Федеральный резервный банк города Канзаса, 2007 год). В целях настоящего отчета этап клиринга и расчетов разделен на два этапа, поскольку, согласно предварительному исследованию ситуации, проведенному Рабочей группой, эти виды деятельности существенно различаются между собой по уровню и интенсивности участия в них небанковских организаций.

## 2.2. Результаты предварительных исследований ситуации

Для анализа причин распространения и интенсивности вовлечения небанковских организаций в деятельность по проведению розничных платежей в юрисдикциях стран – членов КПРИ Рабочая группа провела два исследования. В первом выяснялась степень вовлеченности небанковских организаций в деятельность, связанную с осуществлением розничных платежей, а во втором определялись основные характеристики небанковских организаций, работающих в области розничных платежей, например охват осуществляемой ими деятельности, взаимоотношения с банками, организационно-правовой статус крупных небанковских организаций или категории небанковских организаций. В ходе второго исследования также собиралась информация о регулировании деятельности небанковских организаций в различных юрисдикциях, включая политику их доступа к платежным системам. Целью обоих исследований было получение представления о небанковских организациях, функционирующих в странах – членах КПРИ, сбор данных для формального количественного анализа в задачи исследований не входил. Полученная в ходе работы информация использовалась для выявления и анализа основных сходств и различий в разных юрисдикциях.

Помимо информации, полученной от всех стран – членов КПРИ, в докладе представлены глобальные изменения и тенденции, сведения о которых получены в результате последнего Глобального исследования платежей, проведенного Всемирным банком в 2012 году и охватившего около 150 юрисдикций.

Установлено, что небанковские организации участвуют во всех этапах платежного процесса и работают со всеми платежными инструментами. При этом степень вовлеченности и виды осуществляемой деятельности различаются в зависимости от платежного инструмента, поскольку в некоторых областях небанковские организации играют очень важную роль, тогда как в других их роль менее существенна.

Представленный ниже рисунок 1 иллюстрирует присутствие небанковских организаций в платежном процессе согласно информации, полученной по результатам исследований. На нем представлена степень вовлеченности небанковских организаций на пяти основных этапах и 23 подэтапах платежного процесса с разбивкой по платежным инструментам, рассматриваемым в настоящем докладе<sup>13</sup>. Рисунок показывает, что небанковские организации участвуют в операциях со всеми платежными инструментами, при этом максимальная активность наблюдается в операциях с кредитными и дебетовыми картами, электронными деньгами и денежными переводами. По другим платежным инструментам (кредитовые переводы, безакцептное списание и чеки) небанковские организации работают менее интенсивно. Следовательно, участие небанковских организаций на различных этапах проведения платежей разграничено как по видам деятельности, так и по платежным инструментам. Например, небанковские организации достаточно активно работают на предварительном этапе с кредитными и дебетовыми картами, электронными деньгами и денежными переводами, при том что на этом же этапе количество операций с другими платежными инструментами заметно меньше.

<sup>13</sup> На рисунке отражено присутствие небанковских организаций в процессе предоставления платежных услуг на различных этапах и с различными инструментами в соответствии с данными, предоставленными участниками Рабочей группы в ходе предварительного исследования рынка.

Рисунок 1

### Вовлеченность небанковских организаций в обслуживание платежного процесса с разбивкой по платежным инструментам

Этап платежного процесса		Чeki	Кредитовые переводы	Безакцептное списание	Кредитные карты	Дебетовые карты	Электронные деньги	Денежные переводы
Предварительный этап	1. Привлечение клиентов							
	2. Услуги по привлечению front-end клиентов для эмитентов							
	3. Предоставление платежных инструментов/устройств для front-end клиентов							
	4. Предоставление аппаратных средств для приема платежных инструментов/устройств							
	5. Предоставление программного обеспечения для приема платежных инструментов/устройств							
	6. Предоставление технологий/поддержки по обеспечению безопасности при работе в Интернете							
	7. Услуги по обеспечению соблюдения законодательства в области платежных карт для торговых организаций и (или) плательщиков							
	8. Предоставление услуг data-центров back-end клиентам							
	9. Электронное выставление счетов (e-invoicing)							
	10. Предоставление торговым организациям связи для обмена данными							
Авторизация	11. Авторизация платежной операции (проверка средств на счете)							
	12. Услуги в области обнаружения мошеннических действий и управления рисками для front-end клиентов (получателей платежей)							
	13. Услуги по обнаружению мошеннических действий и управлению рисками для эмитентов карт							
	14. Инициирование списания средств со счета front-end клиента (плательщика)							
	15. Услуги по обеспечению соблюдения законодательства в будущем							
Клиринг	16. Подготовительные операции							
	17. Клиринг							
Расчет	18. Расчет							
Постоперационный этап	19. Выписки							
	20. Сверки, включая дебиторскую и кредиторскую задолженность							
	21. Возвраты							
	22. Услуги по формированию отчетов и анализу данных							
	23. Услуги по обеспечению соблюдения законодательства по факту							

Насыщенный темный цвет указывает на более высокое присутствие/значимость небанковских организаций, светлый цвет – на отсутствие небанковских организаций в данном сегменте. Градиент отражает различия в данных параметрах между странами.



## 2.3. Основы для классификации небанковских организаций

Рынок розничных платежей характеризуется большим разнообразием платежных инструментов и видов деятельности на различных этапах платежного процесса. На небанковских организациях, участвующих в деятельности, связанной с розничными платежами, это разнообразие также отражается, поскольку среди них встречаются организации, осуществляющие разные виды деятельности в различных областях. Рабочая группа выявила набор параметров или характеристик, при помощи которых можно описать и проанализировать деятельность небанковских организаций в сфере розничных платежей. Эти характеристики и лежат в основе классификации таких небанковских организаций.

Первая характеристика связана с этапом платежного процесса, на котором задействована небанковская организация (раздел 2.1 настоящего издания). Небанковские организации, которые вовлечены не во весь платежный процесс, можно разделить дополнительно в зависимости от того, на каком конкретно этапе они предоставляют свои услуги.

Вторая характеристика разделяет небанковские организации по видам платежных инструментов или продуктов, которые они предлагают или обслуживают. Организации, работающие со всеми или многими платежными инструментами, можно отделить от специализирующихся на одном конкретном инструменте или продукте. Например, в некоторых юрисдикциях небанковские организации, предоставляющие услуги, связанные с электронными деньгами, или услуги по денежным переводам, преимущественно специализируются именно на данных инструментах.

Третья характеристика – вид предоставляемых услуг. Некоторые небанковские организации предоставляют преимущественно клиентские (front-end) услуги конечным пользователям платежных сервисов (плательщикам и получателям платежа), тогда как другие предоставляют только сервисные (back-end) услуги для банков и других операторов платежных систем<sup>14</sup>. Деятельность по предоставлению клиентских и сервисных услуг не является взаимоисключающей – некоторые небанковские организации осуществляют оба вида обслуживания.

Четвертая характеристика – взаимоотношения между небанковскими организациями и банками. Некоторые небанковские организации предоставляют банкам услуги на основании договоров аутсорсинга и других договоров о сотрудничестве. В иных случаях небанковские организации и банки могут конкурировать друг с другом либо небанковские организации могут сотрудничать с другими организациями на некоторых этапах платежного процесса (например, на этапе осуществления клиринга и расчета), конкурируя при этом с другими небанковскими организациями и банками на других этапах (например, предоставляя услуги по проведению платежей конечным пользователям). Конкуренция может быть более очевидной, если небанковская организация предлагает услуги, сходные с предоставляемыми банками, и менее очевидной, если предлагаемые небанковской организацией платежные услуги не имеют аналогов, предоставляемых банками. Даже в этом случае новые сервисы, как правило, являются близкими заменителями традиционных, поэтому между ними возникает некоторая конкуренция, если целью тех и других является перевод денег.

Небанковские организации также могут различаться в зависимости от вида собственников. Некоторые могут принадлежать банку или группе банков, тогда как собственники других могут не иметь отношения к банковской деятельности. Эта характеристика увязывается с предыдущей, поскольку небанковские организации, принадлежащие банкам, с большей вероятностью сотрудничают с ними. В других случаях, при отсутствии банков в составе собственников, может иметь место более широкий спектр конкурентных или партнерских отношений.

Дополнительно рассмотрим такую характеристику, как организационно-правовой статус небанковской организации. Функциональное определение небанковских организаций, приведенное

<sup>14</sup> В настоящем докладе под клиентскими (front-end) услугами понимаются услуги, предоставляемые напрямую конечному пользователю, то есть плательщикам и получателям платежей: потребителям, розничным магазинам, нефинансовым и государственным организациям. Под сервисными (back-end) услугами понимаются услуги, предоставляемые другим организациям (банку, другому провайдеру – небанковской организации, субъекту финансовой инфраструктуры), участвующим в предоставлении платежных услуг.

в разделе 2.1 настоящего издания, не разграничивает небанковские организации по организационно-правовому статусу. Таким образом, некоторые из них, рассматриваемые в настоящем докладе, могут иметь лицензию на осуществление банковской деятельности и считаться банками с точки зрения законодательства в некоторых юрисдикциях. В других случаях небанковские организации могут являться организациями, имеющими особый правовой статус, отличный от предоставляемого банковской лицензией, и заниматься деятельностью, которая подлежит регулированию. Кроме того, небанковские организации могут не подпадать под специальное регулирование в отношении предоставляемых ими услуг в области розничных платежей (помимо общей системы регулирования, действующей в отношении юридических лиц в соответствующих юрисдикциях).

В последующем анализе Рабочая группа решила сконцентрироваться на трех основных тесно взаимосвязанных параметрах:

- 1) этапах платежного процесса, на которых задействованы небанковские организации;
- 2) видах услуг, предоставляемых небанковскими организациями (клиентских – front-end или сервисных – back-end);
- 3) направлении взаимодействия с банками (с учетом различной степени сотрудничества или конкуренции).

Такой подход помогает выяснить экономические предпосылки повышения роли небанковских организаций и их взаимодействия с банками, а также проиллюстрировать разнообразие небанковских организаций, занимающихся розничными платежами. Кроме того, Рабочая группа считает, что при таком подходе достигается баланс между классификацией, основанной на одном параметре, которая не смогла бы надлежащим образом отразить все разнообразие небанковских организаций, оказывающих услуги в области розничных платежей, и классификацией, основанной на всех параметрах, сложность которой не делает ее при этом более информативной.

Основываясь на трех указанных выше параметрах (этапы платежного процесса, виды предоставляемых услуг, основное направление взаимоотношений с банками), можно выделить четыре вида небанковских организаций:

**1. Провайдеры клиентских (front-end) услуг:** небанковские организации, как правило, предоставляющие интерфейс для взаимодействия между конечными пользователями платежных услуг (плательщиками и (или) получателями платежа) и клиринговыми и расчетными центрами. В основном работают на предварительном, начальном и послеоперационном этапах платежа и, как правило, не работают на этапах клиринга и расчета. Провайдеры клиентских (front-end) услуг по некоторым параметрам могут конкурировать с банками, но обычно сотрудничают с ними по клирингу и расчетам по платежным операциям. Типичными примерами данного вида небанковских организаций в ЕС являются мобильные кошельки, провайдеры платежных интернет-порталов, эквайеры кредитных карт, платежные организации и операторы электронных денег.

**2. Провайдеры сервисных (back-end) услуг:** небанковские организации, преимущественно предоставляющие специализированные back-end услуги для банков, часто по нескольким платежным инструментам на основании соглашений об аутсорсинге или в рамках соглашения о сотрудничестве. У них нет прямых отношений с плательщиками и получателями платежей, в основном они работают только на одном или двух этапах платежного процесса. В качестве примера можно привести ИТ-сервисы, поставщиков услуг дата-центров, доверенных сервис-менеджеров, фирмы по защите данных, организации, предоставляющие услуги по бэк-офисным операциям, противодействию отмыванию денег, аудиту или соблюдению законодательства.

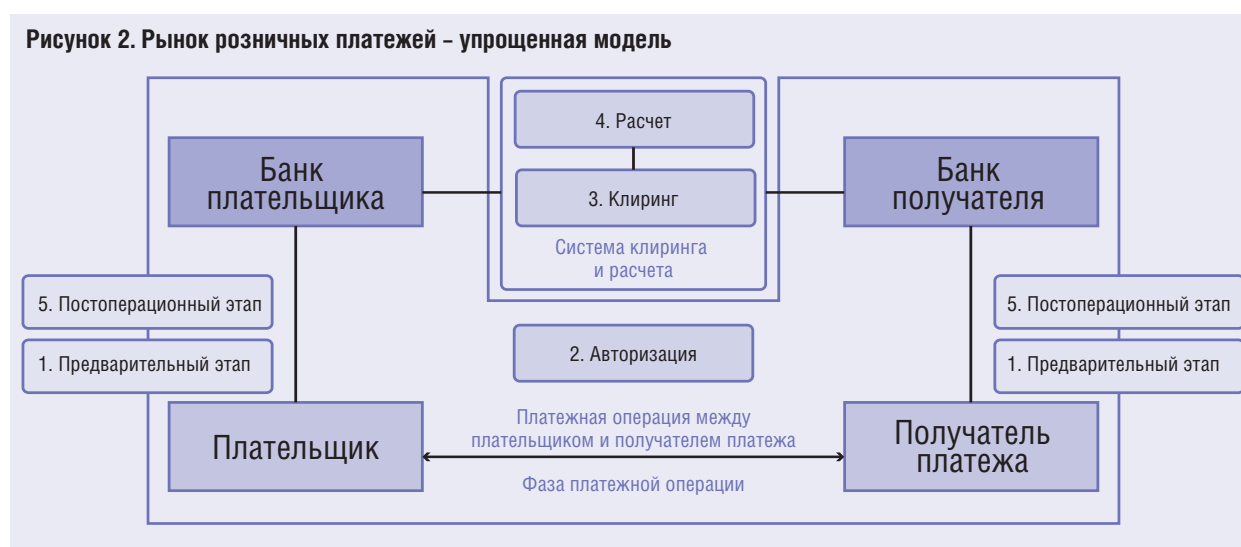
**3. Операторы инфраструктуры розничных платежей:** специализируются на клиринговых и расчетных услугах для банков (back-end) и других провайдеров платежных услуг. В некоторых случаях эти небанковские организации принадлежат банкам, участвующим в платежных схемах. В качестве примера на рынке платежных карт можно привести такие карточные платежные схемы,

как Visa, MasterCard и China Union Pay. Они не предлагают клиентских (front-end) услуг или услуг для банков (back-end), предоставляя клиринговые и процессинговые услуги по операциям с картами.

**4. Провайдеры услуг полного цикла (end-to-end):** вид небанковских организаций, представляющий собой комбинацию из перечисленных выше видов. Плательщики и получатели платежей имеют прямые взаимоотношения с поставщиками услуг полного цикла, обычно имея у них счет. Эти провайдеры представляют собой замкнутую систему в том смысле, что перемещение средств со счета плательщика на счет получателя платежа необязательно должно проходить через банк, хотя через него могут пополняться счета конечных пользователей, размещенные у провайдеров услуг полного цикла, или списываться средства с них. Примерами таких небанковских организаций могут выступать трехсторонние карточные схемы, поставщики определенных продуктов на основе электронных денег (PayPal) и некоторые операторы сервисов денежных переводов. Стоит особо выделить провайдеров сервисов денежных переводов и провайдеров электронных денег, использующие агентов для обеспечения сервисов вывода и внесения наличных денег.

На нижеприведенных рисунках<sup>15</sup> представлены упрощенные схемы розничной платежной инфраструктуры и четыре указанных направления деятельности, которыми могут заниматься небанковские организации.

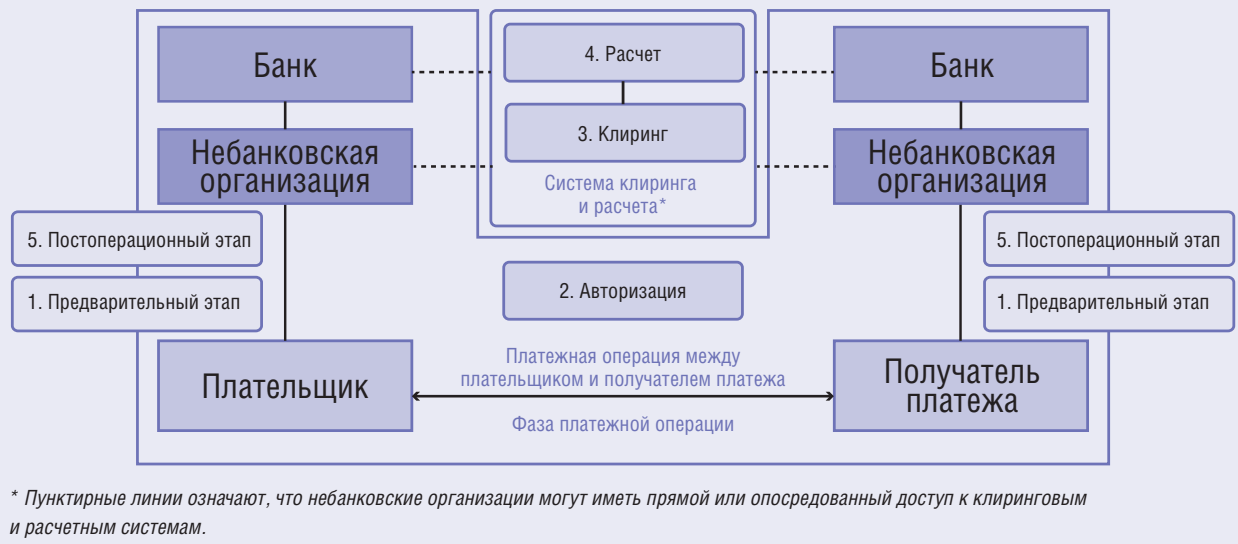
В прошлом, когда банки были единственным видом организаций, предоставлявшим услуги по проведению платежей, все этапы платежного перевода осуществлялись банком плательщика или получателя платежа. На рисунке 2 представлена традиционная модель розничных платежей: банки предоставляют конечным пользователям (плательщику и получателю платежа) платежные услуги, обеспечивая перевод денежных средств между ними. Банки используют рыночную инфраструктуру для клиринга и проведения расчета по платежным операциям (в платежных системах с высокими оборотами может присутствовать этап расчета по финальным позициям, не представленный на рисунке в целях упрощения восприятия информации).



<sup>15</sup> На данных рисунках различные этапы платежной операции представлены в контексте роли провайдеров платежных услуг – банков и небанковских организаций. Обратите внимание, что в зависимости от позиции, занимаемой небанковской организацией (провайдер клиентских услуг, провайдер сервисных услуг и т.п.), деятельность на предварительном этапе, этапе авторизации и послеоперационном этапе может осуществляться как банком, так и небанковской организацией – как со стороны плательщика, так и со стороны получателя платежа.

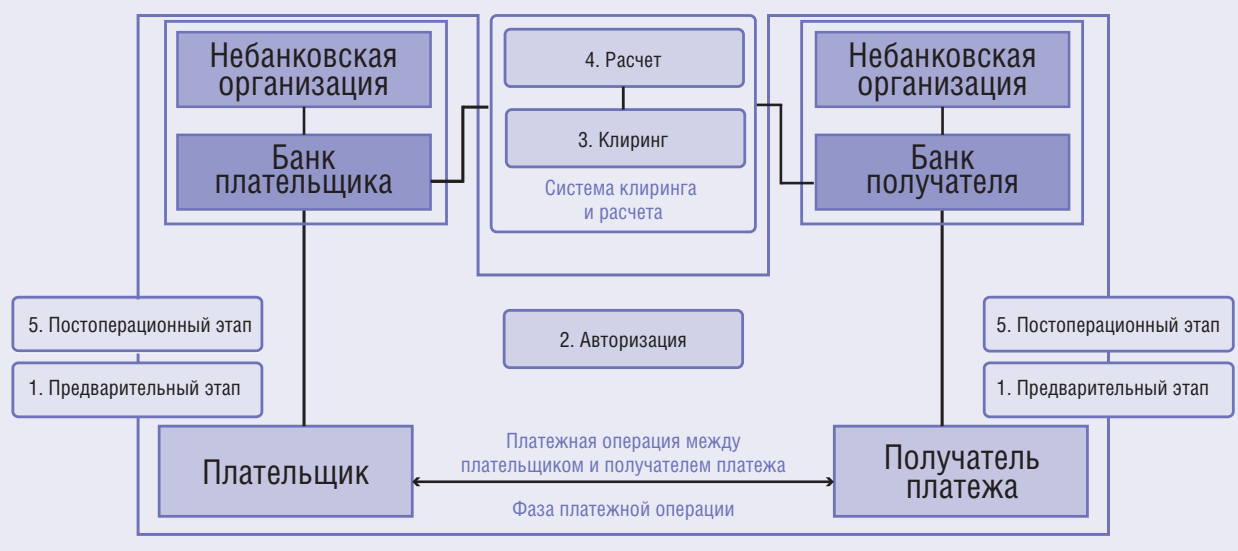
Позднее вовлеченность небанковских организаций в различные этапы платежного процесса росла в зависимости от вида услуг, предлагаемых ими. Роль таких небанковских организаций проиллюстрирована на следующем рисунке.

**Рисунок 3. Провайдеры клиентских (front-end) услуг**



На рисунке 3 представлены небанковские организации, являющиеся поставщиками клиентских (front-end) услуг, то есть предлагающие услуги напрямую конечным пользователям (плательщикам и получателям платежа). Они могут предоставлять только интерфейс для взаимодействия между пользователями и их банками или предлагать услуги по проведению платежей, похожие на предоставляемые банками. В последнем случае небанковским организациям необходимо подключение к розничной платежной инфраструктуре (для проведения клиринговых и расчетных операций) через банк (опосредованный доступ) или путем прямого участия в розничной платежной инфраструктуре (прямой доступ).

**Рисунок 4. Провайдеры сервисных (back-end) услуг**



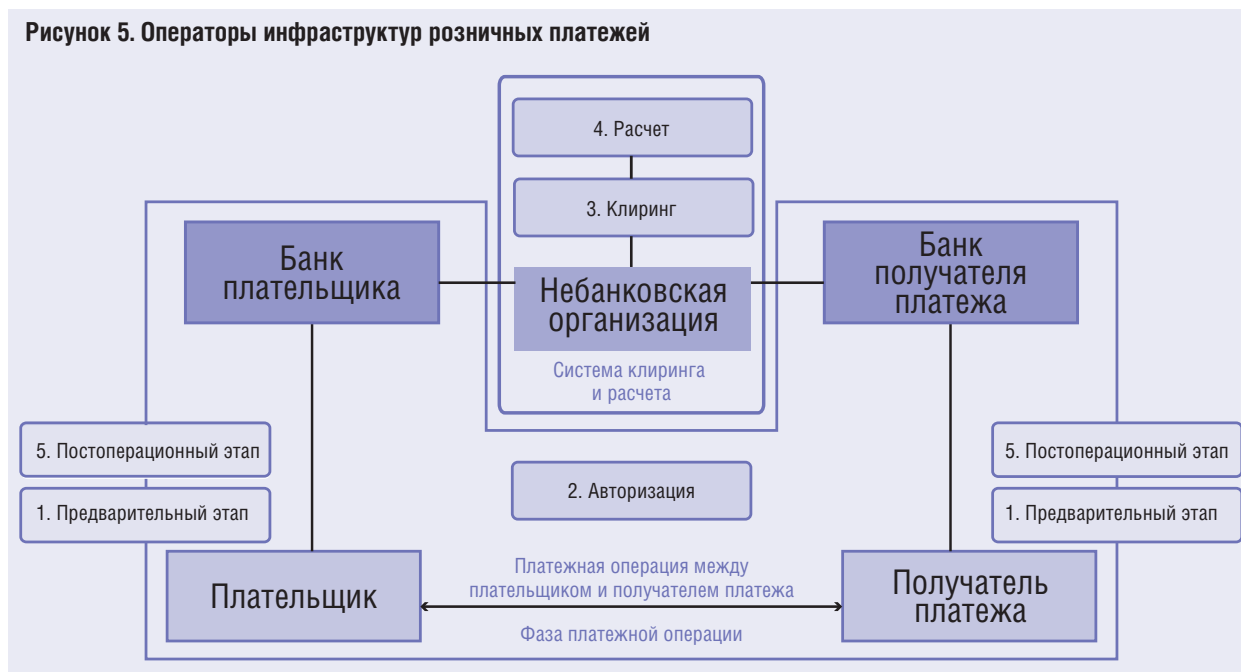
Как показано на рисунке 4, небанковские организации могут предоставлять специализированные услуги банку или другим небанковским организациям в порядке аутсорсинга. При такой схеме банк имеет доступ к клиринговой и расчетной инфраструктуре. Кроме предоставления услуг бан-



кам на различных этапах платежного процесса, оператор клирингового или расчетного компонента также может предоставлять небанковской организации в порядке аутсорсинга некоторые услуги для банков (back-end) (это не отражено на рисунке в целях упрощения схемы).

На рисунке 5 изображена схема предоставления небанковской организацией услуг клиринга и расчета. Такая схема может использоваться, например, когда небанковские организации начинают осуществлять операции на этапах клиринга и расчетов в платежном процессе.

**Рисунок 5. Операторы инфраструктур розничных платежей**



**Рисунок 6. Провайдеры услуг полного цикла (end-to-end)**

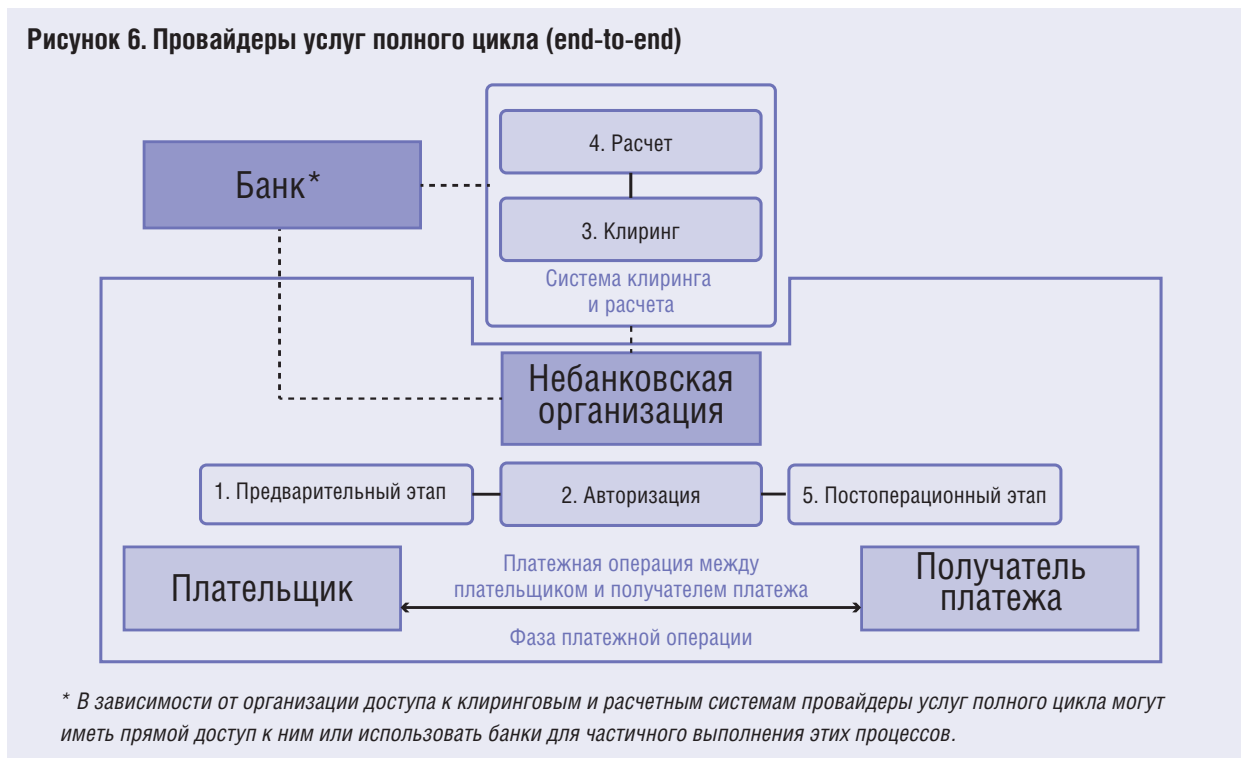


Рисунок 6 показывает, как провайдеры услуг полного цикла могут предлагать услуги с привлечением третьих лиц (такой вид небанковских организаций предоставляет все услуги по платежным операциям между своими клиентами – плательщиками и получателями платежа) или являться

частью системы, в которой участвуют другие банки и небанковские организации. В нижней части рисунка 6 схематично показано, как небанковская организация предоставляет услуги полного цикла в качестве поставщика услуг на предварительном этапе, на этапе авторизации и постоперационные услуги. Как правило, при трехсторонней модели нет необходимости в осуществлении клиринга, поскольку услуга по проведению платежа предоставляется небанковской организацией своим же клиентам. При этом может возникнуть необходимость во взаимодействии с банками конечных пользователей для отправки или вывода денежных средств в систему или из нее. В таком случае поставщики услуг полного цикла могут выступать только одной стороной платежа (плательщиком или получателем), при этом им необходим опосредованный или прямой доступ к розничной платежной инфраструктуре.

Эта общая классификация небанковских организаций используется на протяжении всего доклада, но при необходимости указываются и дополнительные их характеристики. В любом случае необходимо иметь в виду, что услуги в области розничных платежей оказываются разнообразными небанковскими организациями, и в некоторых случаях очень сложно отнести конкретную небанковскую организацию к одному из описанных выше видов, поскольку ее деятельность может относиться одновременно к нескольким.

### 3. Факторы, влияющие на рост участия небанковских организаций на рынке розничных платежей

Присутствие небанковских организаций на рынке розничных платежей не является принципиально новым явлением (например, небанковские организации первыми предложили использовать кредитные и платежные карты еще в 1950-х годах). При этом в последние годы по всему миру отмечается повышение уровня вовлеченности небанковских организаций в деятельность по предоставлению платежных услуг. В этом разделе приводится краткий анализ основных экономических характеристик рынков розничных платежей применительно к небанковским организациям<sup>16</sup> и раскрываются основные драйверы роста их вовлеченности в деятельность по проведению розничных платежей.

#### 3.1. Экономические характеристики рынков розничных платежей

В большинстве случаев поставщиков розничных платежных услуг привлекает возможность получения прибыли. Как отмечалось в докладе КПРИ «Инновации в розничных платежах» за 2012 год, на решение действующих или новых игроков рынка предоставлять новые или улучшенные розничные платежные услуги на разных этапах платежного процесса оказывают влияние многие экономические характеристики рынка розничных платежей. К ним относятся и факторы предложения, касающиеся предоставления платежных услуг, и факторы спроса, связанные с потреблением платежных услуг.

Со стороны предложения предоставление платежных услуг часто может приносить экономию за счет количества и ассортимента предоставляемых услуг. Экономия за счет количества – это снижение себестоимости платежной услуги при увеличении объемов предоставляемых услуг. Экономия за счет ассортимента – это снижение себестоимости или повышение качества услуг при обработке нескольких услуг в единой инфраструктуре. Таким образом, некоторые небанковские

<sup>16</sup> Для получения более подробной информации о рынке розничных платежей см. главу 3 публикации КПРИ «Инновации в розничных платежах», 2012 год.

организации считают выгодным выход на рынок платежей, используя преимущества экономии от объема и (или) ассортимента предоставляемых услуг.

Со стороны спроса потребление платежных услуг часто выгодно за счет эффекта, который дает сеть, поскольку каждый дополнительный пользователь повышает ее ценность для всех пользователей. По этой причине возможно наличие трудностей для создания новой сети, так как для покрытия расходов при ее запуске необходимо иметь определенное минимальное количество пользователей (критическую массу). Поэтому при попытке небанковских организаций организовать предоставление платежных услуг на новых сегментах рынка они сталкиваются с той самой проблемой поиска критической массы конечных пользователей.

Эти экономические характеристики могут как помогать, так и мешать небанковским организациям в осуществлении деятельности по оказанию платежных услуг. Например, если небанковская организация полагает, что может получить преимущества от экономии за счет эффекта масштаба, то есть за счет количества конкретных услуг в долгосрочной перспективе, она с большой вероятностью выйдет на рынок розничных платежей. Таким образом, экономия от эффекта масштаба может выступать в роли драйвера роста. При этом для новой небанковской организации может быть сложно выйти на объемы продаж, достаточные для получения экономии от них в краткосрочной перспективе, поэтому такая цель может служить барьером для выхода на этот рынок.

Выбор небанковской организацией предложения новой или усовершенствованной розничной платежной услуги будет зависеть от того, сможет ли она найти сравнительные или абсолютные преимущества в этом направлении по сравнению с банками в одной или нескольких областях. Это может произойти в случае, если она сможет использовать свои функции, не связанные с осуществлением платежей, как преимущество перед банками или если ее платежные услуги дополняют ее существующий бизнес и тем самым будут иметь ценовое преимущество перед услугами банков. Например, социальные сети, крупные платформы для электронной торговли, телекоммуникационные и транспортные компании имеют огромные преимущества от наличия у себя сети конечных пользователей. Конечно, банки также могут со своей стороны развивать предложения за счет деятельности в области ведения счетов и оказания финансовых услуг.

### 3.2. Стимулы для работы небанковских организаций на рынке розничных платежей

Основные стимулы для увеличения вовлеченности небанковских организаций в оказание розничных платежных услуг возникают как со стороны спроса, так и со стороны предложения.

#### **Передача банками на аутсорсинг небанковским организациям сервисных (back-end) услуг**

Аутсорсинг – это передача определенных функций стороннему третьему лицу – поставщику услуг. И хотя ранее банки передавали на аутсорсинг небанковским организациям специфические (back-end) платежные функции, в последнее время усилившаяся конкуренция и новые технологии создали больше возможностей для такого аутсорсинга.

Для банков главным мотивом передачи небанковским организациям back-end услуг на аутсорсинг, при наличии такой возможности, является снижение себестоимости предоставления платежных услуг. В этом случае небанковская организация может иметь сравнительное преимущество по конкретной back-end услуге обычно потому, что специализируется на ее предоставлении. Такая специализация может обеспечить снижение себестоимости в связи с наличием специального опыта, имеющегося у небанковской организации, или в связи с тем, что небанковская организация может предоставлять данную услугу более широкому кругу лиц, получая экономию средств за счет эффекта масштаба. Приведем пример. Оказание платежных услуг, как правило, требует об-

работки данных в крупных ИТ-системах, требующих крупных капитальных инвестиций, после вложения которых платежные услуги могут предоставляться по сравнительно конкурентным ценам, поскольку себестоимость обработки каждого дополнительного платежа становится минимальной, и экономия за счет эффекта масштаба предоставления услуг используется полностью. Передавая некоторые виды деятельности на аутсорсинг или покупая услуги на рынке, банки могут избежать крупных ИТ-издержек, используя общую платформу совместно с другими организациями.

В течение долгого времени банки активно передавали на аутсорсинг бэк-офисные операции, такие как управление транзакциями, выверка, составление докладов и обработка платежных поручений. Позднее они также начали передавать на аутсорсинг предпродажные и клиентские услуги, информационные технологии и работу с персоналом.

### **Изменение потребностей в платежных услугах и инновации в потреблении платежных услуг**

В результате изменения привычек и предпочтений потребителей в отношении платежей, а также появления новых потребностей в платежах у небанковских организаций появились новые возможности по оказанию как клиентских (front-end) услуг, так и услуг полного цикла (end-to-end). В качестве примеров таких изменений можно назвать переход от бумажных к электронным видам платежей, а также возросшую популярность мобильных и онлайн-платежей. Такие изменения в том числе обусловлены осуществлением переводов заработной платы в другую страну, переводов социальных пособий, а также попытками расширить доступность финансовых услуг.

Инновации позволили небанковским организациям использовать возможности, предоставленные изменениями в потребностях в области платежей, как указано в докладе КПРИ «Инновации в розничных платежах» за 2012 год. Инновации расширяют доступ небанковских организаций к новым сегментам рынка розничных платежей, удовлетворяют новые потребности в уже имеющихся сегментах или предлагают специализированные услуги другому поставщику платежных услуг. Например, появление предоплаченных продуктов и возможность использования агентов<sup>17</sup> позволяют небанковским организациям предлагать платежные услуги, отличающиеся от платежных услуг, традиционно предлагаемых банками, и удовлетворять потребности в повышении финансовой доступности. Как отмечено в вышеуказанном докладе, около половины инноваций, в основном в сегментах мобильных и интернет-платежей, порождались либо небанковскими организациями самостоятельно, либо совместно с банками. В докладе Всемирного банка об исследовании инноваций в розничных платежах за 2010 год отмечалось, что более трети инноваций предполагало сотрудничество между банками и небанковскими организациями.

Некоторые небанковские организации стараются найти сравнительное преимущество перед банками в области предоставления клиентских (front-end) услуг и услуг полного цикла (end-to-end). Например, небанковские организации, имеющие большую сеть потенциальных конечных пользователей платежных услуг (телекоммуникационные компании, мобильные операторы, интернет-провайдеры и организации интернет-торговли), могут использовать преимущества ее масштаба и обеспечить экономию средств от спектра предоставляемых услуг, добавив осуществление платежных услуг к своему основному виду деятельности. В некоторых случаях такая тактика способна принести пользу основному бизнесу небанковской организации, например телекоммуникационный провайдер может повысить уровень лояльности своих клиентов, предложив им дополнительно услуги мобильного платежа. Такие возможности могут стимулировать небанковские организации связать предоставление платежных услуг со своим основным видом деятельности и предложить их по более привлекательной цене или быстрее, чем банки.

<sup>17</sup> Агентами обычно являются действующие организации, предоставляющие платежные услуги с использованием места нахождения своего действующего бизнеса и имеющихся денежных потоков. Периодически они рассчитываются с поставщиком платежных услуг, часто в режиме реального времени, и получают оплату за свои услуги. В некоторых странах специализированные организации (так называемые менеджеры агентской сети) управляют сетью агентов и передают провайдерам платежных услуг функцию предложения агентских сетей клиентам провайдеров.

Рост электронной торговли ускорил развитие новых механизмов интернет-платежей. Несмотря на то что банки, конкурируя в этой области с небанковскими организациями, расширили предоставление традиционных платежных продуктов и услуг через Интернет, большинство инноваций в этой области принадлежит все же небанковским организациям. Некоторые из них создали платежные сервисы, предполагающие уменьшение объема и (или) частоты предоставления клиентами данных, что смогло повысить привлекательность таких услуг для клиентов по сравнению с аналогичными услугами банков. В таких сервисах небанковские организации выступают доверенным посредником по платежу. Идея заключается в том, что клиенту достаточно передать основные данные посреднику, для того чтобы все последующие операции содержали информацию только об электронном кошельке клиента, созданном в системе посредника: таким образом, важная информация, такая как номер кредитной карты, получателю платежа не передается. Некоторые из таких организаций в настоящее время расширили сферу оказания своих услуг, охватывая также мобильные и традиционные платежи.

Социальные сети и онлайн-игры создали новые потребности в области платежей, зачастую для использования внутри своей ограниченной «экосистемы». Традиционные платежные продукты уже не способны эффективно удовлетворять эти потребности, что приводит к разработке новых, таких как «Амазон коинс», «Фэйсбук кредит» (в настоящее время не поддерживается) и «Линден доллар». При том что в настоящее время использование этих продуктов все еще ограничивается соответствующими «экосистемами», можно предположить, что некоторые из них могут вырасти в более широко используемые платежные сервисы, как в случае с PayPal. Более того, появились не принадлежащие отдельным лицам формы таких альтернативных продуктов, например биткоин. Вставка 1 содержит описание виртуальных валют (в некоторых юрисдикциях считающихся виртуальными товарами).

## Вставка 1

### Небанковские организации и виртуальные валюты

Развитие виртуальных валют стимулируется растущим использованием Интернета и развитием криптографии, а также увеличением производительности в области обработки данных и возникающими потребностями в совершении виртуальных платежей. Некоторые созданы для использования в конкретном онлайн-сообществе, тогда как другие (например, биткоин и подобные продукты) могут служить альтернативным средством обмена, облегчая электронную торговлю и переводы между пользователями с различной степенью анонимности. Виртуальные валюты могут снижать себестоимость транзакций и обеспечивать доступ пользователей всего мира к некоторым из них. Универсального определения виртуальных валют не существует. В последнее время речь идет в основном о таких виртуальных валютах, как биткоин – они децентрализованы (то есть у них нет центрального эмитента) и основаны на протоколах с открытым кодом и криптографических методах.

В отличие от традиционных денег, электронные деньги или виртуальные валюты номинируются в собственных единицах стоимости без привязки к национальным валютам.

Обращение виртуальных валют поднимает вопросы в области государственного регулирования, в основном связанные с защитой потребителей и инвесторов, а также потенциальной возможностью их использования для отмывания денег и преступной деятельности. Действующие в настоящий момент подходы в этой области (в юрисдикциях стран как входящих в КПРИ, так и не являющихся его членами) могут быть выделены в следующие группы:

- 1) ограничение работы поднадзорных организаций с виртуальными валютами;
- 2) принятие законодательных/нормативных актов, например о необходимости регулирования деятельности систем обмена валют, работающих с виртуальными валютами, как орга-

низаций, осуществляющих переводы денежных средств, или предложения о введении нормативных актов для посредников в области виртуальных валют, разработанные в некоторых юрисдикциях в целях борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма;

3) публикация сообщений, предупреждающих пользователей о рисках, связанных с виртуальными валютами, и (или) разъясняющих позицию органов власти относительно виртуальных валют;

4) отслеживание и изучение развития ситуации в этой области.

Системы виртуальных валют, особенно децентрализованные, могут функционировать без участия традиционных игроков финансовой системы. Сервис-провайдеры, осуществляющие их техническую поддержку, могут быть небанковскими организациями, включая обменные платформы и сервис-провайдеров, делающих использование виртуальных валют более доступным. Выводы, содержащиеся в настоящем докладе, касаются небанковских организаций, предоставляющих услуги в области виртуальных валют и в области традиционных розничных платежей. Но специфические для виртуальных валют вопросы, такие как отмывание денег и противоправное использование, выходят за рамки настоящего доклада<sup>18</sup>.

Некоторые небанковские организации могут иметь конкурентное преимущество в предоставлении клиентских (front-end) услуг через сотрудничество с банками. Например, технологическое преимущество может позволить небанковской организации создать новый канал доступа к существующей платежной услуге и тем самым облегчить совершение платежа. Это дает небанковской организации доступ к клиентам банка и позволяет использовать положительную репутацию банка, помогая ему при этом предоставлять дополнительные платежные услуги, выходить на новые сегменты рынка розничных платежей или более эффективно оказывать дополнительные платежные услуги. Как следствие, создаются условия для бесприкрытой ситуации и для банка, и для небанковской организации. Небанковские организации, предоставляющие технологические решения, превращающие смартфоны в терминал для платежных карт, а также платежные агрегаторы, предоставляющие услуги и инфраструктуру для подключения систем торговых организаций к банковским системам, – примеры такого сотрудничества. Бизнес-посредники (агенты) также предоставляют возможность банкам и другим небанковским организациям – поставщикам платежных услуг более эффективного выхода на клиентов.

Инновации могут фрагментировать части рынка розничных платежей, тем самым создавая дополнительные возможности небанковским организациям для выхода на рынок. К примеру, часть рынка розничных платежей содержит многообразие созданных в результате инноваций платежных продуктов, что усложняет ситуацию для получателей платежей, особенно когда эти продукты имеют разные требования к интерфейсу. Эта ситуация формирует потребность в платежных агрегаторах или платежных шлюзах – услугах, обычно предоставляемых небанковскими организациями.

Сложность процесса предоставления платежных продуктов и оказания платежных услуг может также вызывать потребность в привлечении специализированных фирм для работы с отдельными аспектами платежной системы. Банки традиционно являются экспертами в предоставлении услуг платежных посредников, но иногда они не обязательно должны являться ими в области разработки технологий для предоставления соответствующего интерфейса. Это создает потребность в платежных посредниках, лучше понимающих и использующих преимущества новых платежных продуктов. В прошлом банкам было достаточно предлагать традиционные платежные инструменты и некоторые базовые услуги интернет-платежей, тогда как сегодня потребители ждут от банков предоставления широкого спектра дополнительных услуг, таких как мобильные платежи, а также поддержку Europey, MasterCard, Visa (EMV), бесконтактных технологий (NFC)

<sup>18</sup> Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) опубликовала отчет по данным проблемам: «Виртуальные валюты – основные определения и потенциальные риски в области отмывания денег и финансирования терроризма», июнь 2014 года.

и многого другого. Такое разнообразие технологий может открыть возможности для специализации и сотрудничества, при котором банки предоставляют основные платежные услуги (на основании узнаваемости своего бренда и взаимоотношений с клиентами), а небанковские организации (как поставщики клиентских (front-end) услуг) обеспечивают доступ банков к специализированным технологиям, что вкуче наделяет рынок платежей разнообразием. Таким образом, оба игрока могут взаимовыгодно использовать свои конкурентные преимущества.

## Правовая среда

Особенности регулирования и правовая основа также могут оказывать влияние на степень вовлеченности небанковских организаций в розничные платежи, что проиллюстрировано на следующих примерах.

Правовая основа определяет, какие организации могут предоставлять платежные услуги конечным пользователям (плательщикам и получателям платежей), тем самым ограничивая участие небанковских организаций, в частности поставщиков клиентских (front-end) услуг. Одной крайностью может являться выдача разрешений на осуществление такой деятельности только банкам или небанковским организациям совместно с банками, а другой – полное отсутствие ограничений на предоставление платежных услуг. Согласно Глобальному исследованию платежного рынка Всемирного банка (2012 год) небанковским организациям, таким как почтовые отделения или операторы мобильной связи, разрешалось оказывать платежные услуги только в половине от числа стран, участвующих в исследовании.

Повысить уровень доверия населения к небанковским организациям – поставщикам клиентских (front-end) платежных услуг и платежных услуг полного цикла (end-to-end) может регулирование их деятельности. Например, законодательство в области защиты прав потребителя, применимое к небанковским организациям, может обеспечить уверенность пользователей в том, что средства клиентов и их персональные данные защищены надлежащим образом. Кроме того, небанковские организации, к которым предъявляется требование о наличии лицензии, как правило, обязаны обеспечить выполнение определенных требований к капиталу и (или) защите данных. В некоторых случаях при осуществлении наблюдения в отношении небанковских организаций устанавливают обязательное требование о соблюдении ими минимальных стандартов обслуживания. И, наконец, в случаях, когда небанковские организации не являются объектами такого регулирования, они могут добровольно соблюдать установленные требования, конкурируя с банками, в отношении которых такое регулирование применяется. При этом выполнение регуляторных требований затратно для небанковских организаций. Таким образом, относительные преимущества от доверия общественности в сравнении с затратами на выполнение регуляторных требований могут оказывать влияние на степень вовлеченности небанковских организаций в деятельность по предоставлению платежных услуг.

Регулирование также создает небанковским организациям (иногда непреднамеренно) более благоприятные условия для предоставления клиентских (front-end) платежных услуг и платежных услуг полного цикла (end-to-end) по сравнению с банками. Это особенно заметно для трансграничных платежей, при которых для банков действуют более жесткие регуляторные требования, чем для небанковских организаций в части проведения операций в другой стране. Например, небанковские организации, такие как Western Union, MoneyGram или UAE Exchange, работают во многих странах, обслуживая рынок переводов мигрантами денежных средств на родину, поскольку для таких организаций условия оказания услуг проще, чем организация работы банковских филиалов в разных юрисдикциях.

Возможность получения небанковскими организациями доступа к платежной инфраструктуре страны, включая системы платежных карт ACH или RTGS, также оказывает влияние на степень вовлеченности небанковских организаций в деятельность по предоставлению платежных услуг – особенно клиентских (front-end). Доступ небанковских организаций к конкретной платежной ин-

фраструктуре может регламентироваться нормативными актами или правилами и политикой, установленными оператором системы. Вставка 2 приводит пример обоснования предоставления доступа небанковским организациям к платежным системам в Мексике.

## Вставка 2

### **Предоставление доступа небанковским организациям к крупным платежным системам на примере Системы валовых расчетов в режиме реального времени Мексики (SPEI)**

При запуске системы SPEI в 2008 году к участию в ней допускались только банки. В это время несколько небанковских организаций, в основном брокеры/дилеры, заявили, что банки не предоставляют им платежные услуги надлежащего уровня. Среди основных претензий были названы: 1) ограничения по графику проведения операций – банки отказывались принимать платежные поручения от некоторых брокеров/дилеров после 15.30, даже если были подключены к SPEI и могли отправлять переводы до 17.00; 2) высокие комиссии – банки начисляли комиссии в зависимости от суммы переводов, особенно по переводам, отправляемым финансовыми организациями; 3) слабые STP-системы, используемые банками для обработки платежей, приводили к задержкам в обработке платежей (банки могли задержать отправку переводов, особенно крупных). После изучения этих претензий Банк Мексики пришел к заключению, что у участников SPEI отсутствует должная заинтересованность в предоставлении качественных платежных услуг небанковским организациям, являющимся их конкурентами. В результате небанковским организациям приходилось открывать счета во всех крупных банках и использовать неавтоматизированные процессы, существенно повышающие их затраты и операционные риски.

В связи с этим в конце 2005 года правление Банка Мексики разрешило предоставить прямой доступ к SPEI всем регулируемым финансовым организациям. С этого момента любая организация, оказывающая финансовые услуги, могла стать прямым участником SPEI. В 2010 году Telecom – публичная телекоммуникационная компания, предоставляющая услуги по денежным переводам и услуги банковского агента преимущественно в отдаленных населенных пунктах, – также получила прямой доступ к SPEI. К январю 2014 года 44 небанковские организации являлись прямыми участниками SPEI: 17 брокеров-дилеров, 4 форекс-компании, 7 страховых компаний, 11 микрофинансовых организаций и организаций, предоставляющих финансовые услуги, 2 компании, управляющие пенсионными фондами, 2 компании, управляющие инвестиционными фондами, и Telecom. В совокупности эти участники представляли 1,4% от объемов SPEI и 2,6% стоимости платежей, проходивших через систему.

В целях продвижения мобильных платежей и создания их операционной совместимости в конце 2013 года Банк Мексики принял новую систему регулирования и изменил положения, касающиеся правил работы в SPEI, предусмотрев обязательное участие в SPEI клиринговых организаций для осуществления мобильных платежей, отправляемых другими ее участниками, включая иные клиринговые организации. С середины 2015 года участники SPEI обязаны обрабатывать межбанковские мобильные платежи менее чем за 15 секунд (от инициации платежа до отправки средств) – это более короткий срок, чем установленный для других переводов по SPEI. Кроме того, организации-участники постепенно должны обеспечить доступ клиентов к услугам по графику 20x7 вместо действующего на настоящий момент 12x5. Вместе с тем Банк Мексики урезал минимальную комиссию SPEI для мобильных платежей с 0,04 долларов США до менее чем 0,01. Целью этих мер являлось стимулирование использования мобильных платежей для обеспечения доступа к финансовым услугам отрезанной от них части населения, а также увеличение их распространения.



## 4. Влияние участия небанковских организаций на эффективность и риски

В этой главе рассматривается влияние, которое небанковские организации могут оказать на эффективность и риски розничной платежной системы. Как правило, небанковские организации повышают эффективность розничной платежной системы за счет усиления конкуренции, предоставления новых или усовершенствования существующих способов платежей или предоставления доступа к платежным услугам для населения, ранее не имевшего доступа к ним. В других случаях небанковские организации могут привнести опыт, отсутствующий у прежних участников рынка, и стать партнерами банков в предоставлении инновационных услуг, таких как мобильные платежи. В то же время существует вероятность, что рост вовлеченности небанковских организаций в платежном сегменте приведет к дополнительным рискам в системе.

Необходимость проведения глубокого анализа этих последствий для эффективности и рисков в сфере розничных платежей вызвана ростом присутствия небанковских организаций. Среди факторов, влияющих на этот тренд, можно выделить необходимость повышения доходности и развитие технологий, таких как облачные решения. Эти факторы обеспечивают высокую вероятность того, что тенденция передачи банками на аутсорсинг небанковским организациям платежных функций будет развиваться в той степени, в которой банки будут видеть экономию издержек за счет такой практики. Дополнительными факторами, поддерживающими такое развитие событий, является повсеместное использование электронных платежей, мобильных телефонов, персональных компьютерных устройств и социальных сетей как каналов для проведения платежных операций. В частности, взаимодействие социальных сетей с розничными торговыми и рекламными организациями будет стимулировать спрос на подходящие платежные механизмы. Сегодня в некоторых странах повышение доступности финансовых услуг становится одной из ключевых целей государственной политики, призванной обеспечить доступ широких слоев населения к современным платежным услугам.

### 4.1. Эффективность

#### **Влияние передачи банками сервисных (back-end) услуг на аутсорсинг небанковским организациям**

Как отмечалось в предыдущем разделе, небанковские организации могут иметь возможность предоставлять back-end услуги по более низкой себестоимости, чем банки, если смогут использовать экономию за счет объема или ассортимента предоставляемых услуг. Такое снижение себестоимости может быть использовано банками, передавшими эти функции на аутсорсинг, что в итоге отразится на стоимости услуг для конечных пользователей розничных платежных услуг. Преимущества, получаемые от предоставления таких услуг, как правило, увеличиваются по мере повышения степени специализации небанковской организации.

Потенциальными последствиями такого развития событий может стать концентрация некоторых back-end услуг в руках нескольких небанковских организаций или даже одной компании. А это, в свою очередь, может снизить эффективность, приведя к ситуации, когда поставщик услуг будет злоупотреблять своим положением на рынке, предоставляя услуги более низкого качества или по более высокой цене, чем в условиях конкурентной среды, если доступ к альтернативным сервисам будет чрезвычайно сложным.

## Конкуренция между банками и небанковскими организациями – поставщиками клиентских (front-end) услуг или услуг полного цикла (end-to-end)

Как отмечалось в предыдущем разделе, изменение потребностей в области платежей может стимулировать небанковские организации предоставлять клиентские (front-end) платежные услуги или платежные услуги полного цикла (end-to-end). В некоторых случаях небанковские организации фактически конкурируют с банками за конечных пользователей. Эта конкуренция может вызвать несколько видов последствий для эффективности розничных платежей.

Во-первых, усиление конкуренции может снизить размер комиссий. Например, поставщики услуг полного цикла (end-to-end) могут попытаться установить более низкую комиссию за обработку платежей, чем комиссии, устанавливаемые при предоставлении традиционных платежных услуг банками. В итоге это может привести к снижению себестоимости обработки платежей.

Во-вторых, конкуренция между банками и небанковскими организациями может расширить набор альтернативных способов платежей для конечных пользователей. Например, конкуренция в сегменте мобильных платежей привела к увеличению количества способов осуществления платежей, доступных для потребителей и торговых организаций. Небанковские организации могут иметь возможность использовать эффект экономии за счет ассортимента предлагаемых услуг в других областях, например для обеспечения направления более целевых предложений клиентам (сервисы определения местоположения на телефонах), что может стать выгодным как потребителям (физическим лицам), так и бизнесу.

В-третьих, небанковские организации могут конкурировать с банками в поиске новых рынков для определенных видов платежей. Например, онлайн-переводы с карты на карту некоторое время назад были фактически невозможны, поскольку не было возможности акцептовать платеж по карте без дорогостоящего карточного терминала и договора с эквайером торговой организации. Небанковские организации нашли способы преодоления этой проблемы через клиентские (front-end) продукты (например, PayPal) или продукты полного цикла (end-to-end), позволяющие пользователям акцептовать онлайн-платежи без больших затрат на установку. Некоторые банки сегодня предлагают аналогичные услуги, предоставляя конечным пользователям больше выбора в способах осуществления розничных платежей.

И наконец, в ответ на конкуренцию банки могут разрабатывать собственные инновации, особенно в области клиентских (front-end) услуг и услуг полного цикла (end-to-end). Среди примеров можно упомянуть запуск мобильного платежного сервиса в режиме реального времени, осуществленный шведскими банками. Внедрение инноваций зачастую выгодно для населения, получающего более удобные, экономичные и безопасные способы осуществления различных розничных платежей.

Конкуренция может также заставить банки дорабатывать существующие платежные методы, совершенствуя их. В некоторых регионах это привело к разработке скоростных платежных систем (в некоторых случаях обеспечивая предоставление платежных услуг по графику 24x7).

## Сотрудничество между банками и небанковскими организациями

Банки и небанковские организации могут также сотрудничать друг с другом, используя соответствующие конкурентные преимущества для повышения эффективности деятельности и получения экономической выгоды для обеих сторон. Например, банки могут привлекать к сотрудничеству телекоммуникационных провайдеров в качестве своих бизнес-посредников или агентов для предложения платежных сервисов на основе мобильных технологий. Похожим образом банки и небанковские организации могут заключать соглашения о кобрендинге для платежных карт, в которых банк выступает поставщиком платежных услуг, а небанковская организация-партнер предоставляет свою сеть для эмиссии и маркетинговой поддержки. Такие соглашения о сотрудни-

честве могут повысить эффективность в целом подобно тому, как это происходит при конкуренции, если, например, такие соглашения приводят к внедрению инноваций, понижающих стоимость или увеличивающих количество способов осуществления платежей для конечных пользователей.

## Небанковские организации и повышение доступности финансовых услуг

Конкуренция между банками и небанковскими организациями может послужить целям повышения доступности финансовых услуг. Лица, не обслуживаемые банками, могут получить возможность использовать небанковские услуги как альтернативу предлагаемым банками платежным инструментам. Некоторые операторы мобильной связи, например, могут обеспечить доступ к основным финансовым услугам для тех слоев населения, которые ранее не обслуживались никакими финансовыми организациями<sup>19</sup>. Банки и небанковские организации также могут сотрудничать в целях расширения доступа к финансовым услугам. Банковские агенты – это типичный пример того, как участие небанковских организаций в деятельности по предоставлению розничных платежных услуг может оказать существенное влияние на обеспечение доступа к финансовым и платежным услугам лиц, не обслуживаемых банками<sup>20</sup>. Во вставке 3 представлено несколько примеров из практики, иллюстрирующих роль небанковских организаций в повышении доступности финансовых услуг, во вставке 4 – обзор текущего исследования КПРИ по платежам и повышению доступности финансовых услуг.

### Вставка 3

#### Небанковские организации и их роль в расширении доступа к финансовым услугам: примеры из практики

##### Банковские агенты и мобильные платежи в Мексике

В 2011 году органы финансового регулирования Мексики, включая Министерство финансов (SHCP), Национальную комиссию по банкам и ценным бумагам (CNBV) и Банк Мексики, приняли нормативный документ, разрешающий банкам создавать схемы, помогающие расширять доступ к финансовым услугам, совместно с небанковскими организациями. В соответствии с этим документом также разрешалось пользователям удаленно открывать банковские счета с низкими рисками (по телефону или через Интернет) после предоставления основных идентификационных данных. Такие счета имели лимиты по размеру месячного депозита и могли привязываться к номеру мобильного телефона пользователя, превращая мобильный телефон в канал для передачи платежных поручений. Позднее в документ 2011 года были внесены изменения, и в конце 2013 года Банк Мексики издал новые нормативные акты, касающиеся мобильных платежей.

<sup>19</sup> См. резюме Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения «Роль мобильных операторов в расширении доступа к финансовым услугам», 2009 год. Похожая ситуация в Кении описывается в резюме Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения «Малоимущие, пользующиеся мобильными финансовыми услугами: исследование использования потребителями и влияния M-PESA», 2009 год.

<sup>20</sup> Успешный пример Бразилии описывается в резюме Консультативной группы по оказанию помощи беднейшим слоям населения «Расширение доступа к финансовым услугам через банковских агентов», 2008 год.

### **Банковские агенты**

В соответствии с Законом о кредитных организациях банк может устанавливать партнерские отношения с банковским агентом (например, предприятием розничной торговли или магазином), предоставляя последнему право предлагать своим клиентам финансовые услуги от имени банка. Нормативный акт CNBV разрешает банковским агентам осуществлять следующие виды деятельности: прием коммунальных и кредитных платежей; внесение и снятие наличных денег; выдача платежных карт; депонирование чеков; запрос балансов и выписок со счета; открытие банковских счетов с низким уровнем рисков. С момента принятия данных документов банковские агенты увеличили количество точек доступа к финансовым услугам в Мексике: количество точек доступа на 10 000 человек взрослого населения по стране выросло с 1,93 (только отделения) до 4,76 (отделения и агенты), что составляет прирост в 147%<sup>21</sup>.

### **Операторы мобильных платежей**

В Мексике некоторые услуги мобильных платежей предоставляются банками совместно с операторами мобильной связи, выполняющими основную функцию в обеспечении взаимодействия между владельцами счетов и их банками. Кроме того, операторы мобильной связи могут предоставлять такие услуги, как хранение информации о банковском счете и клиринг платежных операций в случае, когда два или более банка используют клиринговую организацию, обслуживающую мобильные платежи.

Нормативный акт, опубликованный Банком Мексики в конце 2013 года, содержит требование о том, что юридические лица, желающие предоставлять услуги клиринга для мобильных платежей, должны обратиться за получением разрешения центрального банка, который осуществит оценку комиссий, подлежащих оплате участниками, условий подключения для новых участников и плана управления рисками, приложенных к такому заявлению, и убедиться, что клиринговая компания работает в условиях конкуренции.

Клиринговые компании для мобильных платежей обязаны быть участниками системы RTGS и SPEI, что обеспечит взаимное подключение всех участников системы.

### **Небанковские организации и расширение доступа к финансовым услугам в Индии**

Несмотря на то что Индия приняла модель расширения доступа к финансовым услугам, ключевую роль в которой играют банки, в подходе к формированию нормативной базы допускаются привлечение небанковских организаций в качестве партнеров банков в проектах, связанных с повышением доступности финансовых услуг. Вместо строительства физических отделений на сегодняшний день банки активно используют небанковские организации в качестве бизнес-корреспондентов (BC) или посредников (BF, похожи на банковских агентов) для получения доступа к финансовым активам слоев населения, мало или вообще не обслуживаемым банками, как в удаленных районах, так и в городах. Как агенты банков BC облегчают проведение платежей наличными в пользу и от владельцев банковских счетов, а также потребителей, не имеющих банковских счетов. Кроме того, они имеют право открывать клиентские счета, созданные на базе информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). Через эти каналы BC помогают в предоставлении эффективного и недорогого доступа к банковским услугам населению территорий с ограниченным доступом к финансовым услугам. Банки постепенно

<sup>21</sup> CNBV, «Отчет № 5 о расширении доступа к финансовым услугам», 2013 год (на испанском языке) (URL: <http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Documents/Reportes%20de%20IF/Reporte%20de%20Inclusion%20Financiera%205.pdf>).

внедряют средства электронных переводов в точках доступа этих ВС, тем самым предоставляя потребителям доступ к магистральным розничным платежным системам.

С марта 2010 по март 2013 года эти меры помогли увеличить количество точек доступа к банковским услугам (включая отделения, ВС и другие модели) в сельских районах Индии в четыре раза, охватив более 268 000 деревень. За этот период было открыто более 109 млн базовых сберегательных депозитных счетов (BSBDA) и более 490 млн платежных операций на базе ИКТ было проведено через ВС.

#### Вставка 4

##### **Рабочая группа КПРИ Всемирного банка по изучению влияния платежей на расширение охвата населения финансовыми услугами**

Все большее число правительств и центральных банков на национальном и международном уровнях считают своей ключевой задачей повышение доступности финансовых услуг, вследствие чего этот вопрос становится важным пунктом повестки дня для международных организаций и органов, формирующих нормативную базу (таких как КПРИ). В ноябре 2010 года на саммите в Сеуле лидеры G20 одобрили План мероприятий по расширению доступа к финансовым услугам. В этом плане устанавливаются обязанности органов, принимающих нормативные акты в финансовом секторе, «поддерживать расширение доступа к финансовым услугам» и «продолжать дальнейшее расширение ... взаимосвязи между деятельностью, направленной на повышение финансовой доступности, и другими направлениями их деятельности».

Ввиду этого КПРИ и Всемирный банк создали Рабочую группу по изучению влияния платежей на расширение охвата населения финансовыми услугами. Членами Рабочей группы являются представители высшего руководства центральных банков – членов КПРИ, центральных банков, не являющихся членами КПРИ, работающие в области расширения доступа к финансовым услугам, и многосторонние банки развития. Рабочая группа приступила к работе в начале 2014 года<sup>22</sup>.

Рабочая группа дала определение степени распространения доступа к финансовым услугам как доли физических и юридических лиц, использующих финансовые услуги, предлагаемые организациями, уполномоченными предоставлять такие услуги. Как правило, показатели охвата населения финансовыми услугами учитывают юридических или физических лиц, использующих услуги, если они пользуются хотя бы одним видом финансовых услуг. Среди групп населения, не пользующихся финансовыми услугами, лидируют бедные слои, жители сельских или изолированных территорий и занятые в малом бизнесе, особенно (но не исключительно) в развивающихся странах.

С конца 2000-х платежные услуги привлекали особое внимание как средство повышения доступности финансовых услуг и оценки степени их использования. Это отражает огромный прорыв в развитии информационных и коммуникационных технологий, имеющих потенциал устранения физических барьеров для получения доступа к финансовым услугам и обеспечения повышения эффективности розничных платежей. Это внимание также отражает изменения в бизнес-моделях, экономию при переходе от бумажных и наличных правительственных

<sup>22</sup> Доклад Рабочей группы «Платежные аспекты финансовой доступности», июнь 2016 года.

платежей, растущее понимание необходимости предоставления беднейшим слоям населения доступа к платежным услугам. Тем не менее уровень внедрения и степень использования платежных услуг остаются низкими и неравномерными. Даже там, где внедрение платежных услуг проводилось достаточно активно, их влияние на уровень доступности и использования других финансовых услуг оказалось меньшим, чем ожидалось. Частично это может быть связано с недостаточной взаимосвязанностью преимущественно частных инновационных систем с другими платежными системами – традиционными и инновационными – и финансовой системой в широком понимании.

## 4.2. Риски

В любой розничной платежной системе могут возникнуть определенные риски в процессе проведения платежа от этапа инициации платежной операции до окончательного расчета по ней, а именно: риски мошенничества, операционные, правовые, расчетные и системные риски<sup>23</sup>. Во многих случаях эти риски могут возникать вне зависимости от того, банками или небанковскими организациями оказываются услуги. При этом потенциальные различия в регулировании деятельности банков и небанковских организаций могут привести к различиям в мерах по минимизации рисков (и, соответственно, оказать влияние на вероятность материализации рисков и их потенциального воздействия)<sup>24</sup>. Это особенно актуально в связи с ростом участия небанковских организаций в деятельности по предоставлению платежных услуг на различных этапах платежного процесса.

Последствия такого участия различаются в зависимости от вида небанковской организации и предоставляемой ею услуги. В следующем разделе описываются некоторые из типичных для данной ситуации рисков.

### **Концентрация может оказать влияние на операционный риск**

Как отмечалось ранее, небанковские организации могут специализироваться на предоставлении определенных платежных услуг, тем самым формируя значительную экономию за счет объема предоставляемых услуг или за счет наличия клиентской сети. Характер такого воздействия означает, что такие услуги могут сконцентрироваться в руках небольшого числа крупных поставщиков услуг или даже быть монополизированы.

Если услуга локализована в конкретной небанковской организации, в этой ситуации также можно говорить о концентрации операционного риска. Например, небанковская организация – поставщик технологических услуг может предложить похожий платежный сервис многим банкам, обрабатывая значительные объемы платежей от их имени. Таким образом, операционный сбой в небанковской организации – поставщике услуг может оказать существенное влияние на всех участников розничной платежной системы. Либо банки могут оказаться нарушителями закона, если небанковская организация предоставит им неисправный сервис или своевременно не внесет в систему необходимые изменения в соответствии с новыми нормативными требованиями.

Но факт концентрации back-end услуг не обязательно означает присутствие значительного операционного риска. Например, если число поставщиков услуг невелико, они легко могут заключить соглашение о резервной поддержке на случай сбоя у одного из них. Небольшое число провайдеров также облегчает банкам контроль за деятельностью этих нескольких хорошо известных организаций по сравнению с большим числом менее известных.

<sup>23</sup> См. публикацию КПРИ «Системы клиринга и расчетов для розничных платежей в отдельных странах», сентябрь 2000 года, особое внимание необходимо уделить главе 4.

<sup>24</sup> Подходы к регулированию небанковских организаций рассматриваются в главе 5 вышеуказанной публикации.

## Аутсорсинг может оказывать влияние на операционный риск

Важной особенностью участия небанковских организаций в деятельности по проведению платежей является наличие договора об аутсорсинге. Банки и небанковские организации обычно заключают договоры о сотрудничестве или оказании услуг на принципе аутсорсинга с конкретной целью и на условиях взаимной выгоды. При определенных обстоятельствах аутсорсинг может снизить операционный риск. Например, небанковская организация, специализирующаяся на предоставлении ИТ-услуг, может быть более эффективна в предотвращении операционных сбоев, чем банк, которому пришлось бы создавать собственную ИТ-инфраструктуру.

При этом договор аутсорсинга не может предусмотреть все возможные ситуации, которые могут произойти. Поэтому в случае передачи функций на аутсорсинг возникает большая неопределенность в отношении потенциальных операционных рисков, которыми банку управлять сложнее, чем если бы эти функции выполнялись внутренними подразделениями банка. Действительно, некоторые из этих операционных рисков могут проявиться, только когда они материализуются. Конечно, из-за возможности возникновения у банков репутационных рисков в случае сбоев, они стараются их предвидеть заранее и заключать договоры об аутсорсинге так, чтобы полностью защитить себя.

Даже при наличии таких договоров об аутсорсинге банки должны уделять больше внимания стратегиям реагирования на чрезвычайные ситуации и четко определять ответственность сторон (как в обычных условиях, так и в условиях чрезвычайной ситуации).

## Мошенничество и другие риски, связанные с вопросами защиты потребителя

Мошеннические действия могут привести к финансовым потерям одной из сторон, а также свидетельствовать о ненадлежащих механизмах защиты платежной системы. Например, в случае кражи информации о платеже или счете конечного пользователя со счета могут быть мошенническим путем списаны средства. Другим примером мошеннических действий может быть фишинг PIN-кодов для получения доступа к электронному кошельку или использование фальшивых средств идентификации для получения удаленного доступа к серверу поставщика клиентских (front-end) услуг.

При взломе системы защиты данных провайдера платежных услуг или лица, осуществляющего хранение платежной информации, работающих на любом этапе платежного процесса, возможно совершение крупномасштабных мошеннических операций<sup>25</sup>.

Несмотря на то что масштабные взломы системы безопасности данных могут осуществляться на любом этапе платежного процесса, мошенники преимущественно выбирают в качестве объекта взлома наименее защищенные этапы. Ненадлежащая система безопасности небанковской организации – поставщика услуг создает для конечных пользователей риск стать жертвами мошеннических действий.

При том что небанковские организации являются доступными для взломов точно так же, как и банки, присутствие большого числа провайдеров может усложнить работу по обеспечению надлежащего уровня безопасности на каждом этапе платежного процесса.

Появление дополнительных рисков связано с вопросами защиты потребителя. Например, обладание и использование небанковскими организациями сведений о клиентах может вызывать беспокойство относительно обеспечения их конфиденциальности. Работающие с клиентами поставщики мобильных платежных устройств могут обладать сведениями о типичных моделях платежных операций клиента, его местонахождении и других интересах, которые могут быть увязаны с осуществлением платежей, и продавать их другим лицам, возможно, без уведомления об этом потребителей.

<sup>25</sup> Включая розничные магазины, осуществляющие хранение данных.

Другим вопросом обеспечения защиты потребителей является защита средств потребителя, переданных небанковской организации, особенно в случае ее банкротства. Счета конечных пользователей в небанковских организациях (например, у поставщиков услуг полного цикла (end-to-end) могут иметь положительные остатки в период между платежными операциями. Такая небанковская организация (если в отношении нее не действуют требования к обеспечению достаточности капитала и ликвидности) может не поддерживать ликвидность, достаточную для обеспечения своевременного списания этих средств, что ведет к возникновению рисков невозможности получения конечными пользователями доступа к своим средствам. И вновь необходимо подчеркнуть, что эти аспекты схожи для банков и небанковских организаций, но разница в управлении рисками и применением законодательства может повлиять на вероятность появления проблемы или проявления ее последствий.

### **Возрастающая сложность платежного процесса может провоцировать правовые риски**

Правовые риски возникают, когда имеется неопределенность в распределении прав и обязательств сторон, участвующих в проведении платежа. Присутствие небанковских организаций в платежном процессе дополнительно усложняет платежные операции, что может приводить к возникновению правовой неопределенности. Провайдеры клиентских услуг предлагают новые варианты доступа к традиционным платежным системам. Например, мобильные электронные кошельки способны работать таким образом, что платежная операция разделяется на два или больше компонентов. Для конечного пользователя в выписках по счету эти дополнительные операции могут отражаться иначе, чем простые платежные операции. Таким образом, конечный пользователь вправе их оспорить, также вероятны большие сложности в урегулировании отчетов об ошибках, поскольку имеется неопределенность в том, кто именно отвечает за конкретную проблему. Такие проблемы могут возникать, например, если имеется неопределенность в том, должны ли применяться в данной ситуации правовые акты, касающиеся розничных платежей. Другой пример потенциальной правовой неопределенности связан с правовой защитой средств клиента, размещаемых на доверительных счетах, – общепринятой практикой многих продуктов на основе электронных денег и сервисов по оплате счетов.

Во вставке 5 приводится пример из практики, демонстрирующий, как стремление к обеспечению эффективности может привести к концентрации услуг у одного поставщика – небанковской организации, и раскрывается влияние такой ситуации на риски платежной системы.

#### **Вставка 5**

##### **Пример риска концентрации: инфраструктура карточных платежей в одной из стран еврозоны**

В 1980-х годах банковским сообществом одной из стран еврозоны было создано совместное дочернее предприятие для проведения эквайринговых и клиринговых операций для платежей по кредитным и дебетовым картам, а также для обслуживания национальной системы дебетовых карт. Эта компания также обеспечивала аппаратный комплекс для карточных платежей (терминалы и карты с чипами) и предоставляла услуги эмитентам карт (например, систему блокировки в случае утери или кражи карт и услуги по безопасной персонализации карт). Решение о создании одной компании было принято исходя из предшествующего опыта создания национальной инфраструктуры карточных платежей, предполагавшей, что национальный



рынок на тот момент был слишком мал для конкурирующих игроков (то есть они могли не набрать критической массы). В результате данная компания, в 2005 году проданная своими акционерами панъевропейскому поставщику ИТ-услуг, с самого начала получила доминирующее положение в национальной индустрии карточных платежей. Эта компания играет критически значимую роль в предоставлении большинства услуг на данном рынке, включая предоставление сетей для POS и межбанковских ATM операций (Switch), эквайринг национальных и международных платежей через дебетовые и кредитные карты, эксплуатацию и управление национальными системами дебетовых карт и электронных денег.

Абсолютная зависимость от этой компании всех систем карточных платежей в стране порождает риск, связанный с концентрацией услуг, который может возникнуть в связи с доминирующим положением одной небанковской организации в отдельных сегментах платежной индустрии. Критическое значение данной компании связано не с тем, какое потенциальное воздействие она может оказать на финансовую систему (если она не является системно значимой организацией), но с потенциальным воздействием на экономику любых сбоев в ее деятельности. Ключевым моментом, рассматриваемым при оценке данного риска, является факт того, что ни одна компания-конкурент не сможет за короткое время заменить ее на рынке. Если главный игрок будет вынужден остановить свою деятельность, карточные платежи (активно используемые в стране) будут заблокированы, а экономические агенты будут вынуждены перейти на альтернативные формы платежей (скорее всего, наличными) при взаиморасчетах. Растущая важность карточных платежей и немногочисленность подходящих альтернативных способов расчетов делает роль этой компании для экономики даже более важной, а риск – более критическим, чем ранее. Невыполнение компанией своих обязательств спровоцирует утрату доверия к важнейшим платежным инструментам и окажет негативное воздействие на реальную экономику.

Этот центральный игрок рынка карточных платежей находился под наблюдением со стороны центрального банка с середины 1990-х годов. Вначале объектом наблюдения преимущественно была деятельность, связанная с продуктами на основе электронных денег. Отражая центральную роль компании и связанный с ней риск концентрации услуг, область наблюдения со временем расширилась. С 2011 года, когда компания стала платежной организацией (см. вставку 7), в отношении нее введен пруденциальный надзор.

В настоящее время на национальном рынке карточных платежей существует конкуренция (например, в сегменте трансграничного эквайринга), кроме того, Единое европейское платежное пространство (SEPA) добивается повышения конкуренции в некоторых областях, относящихся к карточным платежам. Вследствие этого в ближайшем будущем ожидается усиление конкуренции на национальном уровне. И наоборот, SEPA может стимулировать усиление концентрации на международном уровне, создавая благоприятные условия для трансграничных слияний игроков, стремящихся получить экономию за счет масштаба, тем самым создавая мультинациональные инфраструктурные компании, обрабатывающие огромные объемы платежных сделок по всей Европе.

## 5. Нормативно-правовая база для небанковских организаций на рынке розничных платежей

Ввиду перечисленных выше аспектов, связанных с эффективностью и рисками платежных систем, в настоящей главе описывается существующая нормативно-правовая база, регулирующая эти моменты. Нормативно-правовая база может оказывать влияние на вид услуг, которые предоставляются небанковскими организациями, условия, на которых они могут предоставляться, и требования, которые такие организации должны будут выполнять.

В целях настоящего доклада термин «нормативно-правовая база» понимается в широком смысле: учитывается значительный объем документов (например, законы, нормативные акты, директивы, письма и указания), учитываются также менее формальные средства регулирования, такие как саморегулирование и применение лучших практик (например, отраслевых кодексов этики)<sup>26</sup>. В некоторых юрисдикциях прямое отношение к данному вопросу имеет деятельность центральных банков по наблюдению за платежными и расчетными системами<sup>27</sup>, которая также будет описана в данной главе, поскольку эта специфическая функция центральных банков может быть использована для сбора информации о деятельности небанковских организаций, оценки безопасности и эффективности предоставляемых ими услуг и в конечном счете может быть направлена на внесение изменений и введение требований к предоставлению этих услуг в юрисдикциях.

В широком смысле целью центральных банков (и, в некоторых случаях, других уполномоченных органов) в отношении платежных систем является обеспечение их безопасности и эффективности. Отдельные цели множества законодательных и нормативных актов в области платежных услуг, как правило, относятся к этим задачам, хотя различные уполномоченные органы могут подходить к их решению с разных сторон (например, наблюдение за платежными системами, пруденциальный надзор, защита прав потребителей, борьба с отмыванием денег). В настоящей главе преимущественно рассматривается среда регулирования, относящаяся к небанковским организациям, а также основные различия между ними и нормативно-правовой базой для банков в части оказания розничных платежных услуг.

### 5.1. Обзор уполномоченных организаций

Как отмечалось в предыдущих разделах, небанковские организации очень разнообразны и часто осуществляют одновременно несколько видов деятельности. Таким образом, потенциально возможна ситуация, когда взаимодействие с небанковскими организациями и регулирование их деятельности осуществляют несколько уполномоченных органов. Для анализа роли уполномоченных органов в этом процессе необходимо разграничить органы, занимающиеся нормотворчеством, и органы, реализующие эти нормы.

<sup>26</sup> Например, в ЕС саморегулирование помогло сформировать рынок в отношении развития розничных платежных систем и инфраструктур. В частности, Европейский совет по платежным системам (орган выработки решений и координации деятельности европейских провайдеров платежных услуг) опубликовал правила для систем кредитных переводов и прямого дебета, а также основы работы с платежными картами, в основном принятые рынком. В отношении инфраструктур Европейская ассоциация автоматизированных клиринговых палат (ACH) работала как площадка для технического сотрудничества между европейскими ACH и разработала правила по обеспечению операционной совместимости.

<sup>27</sup> Обычно наблюдение определяется как «функция центрального банка, в ходе которой решаются задачи в области обеспечения безопасности и эффективности путем мониторинга существующих и формирующихся систем, оценивающего их применительно к выполнению данных задач и, при необходимости, требующего внесения изменений». См. публикацию КПРИ «Наблюдение центрального банка за платежными и расчетными системами», 2005 год.

В большинстве юрисдикций основные правовые нормы, затрагивающие деятельность небанковских организаций, принимаются правительством или законодательными органами. Вспомогательные нормативные акты необходимы для раскрытия положений и требований основных норм. В тех случаях, когда в рамках исследования сообщалось о наличии вспомогательных правовых актов, как правило, в качестве органа-разработчика указывался центральный банк.

Реализацией нормативно-правовых актов и контролем за их соблюдением занимаются уполномоченные органы разных видов. Осуществлять надзор за небанковскими организациями в этой области могут разные уполномоченные органы, например в зависимости от правового статуса небанковской организации (институциональный подход) или от осуществляемой ею деятельности (функциональный подход) и структуры управления функцией наблюдения. Во многих юрисдикциях главным уполномоченным органом является центральный банк, но не во всех случаях и областях. В отношении розничных платежей центральные банки могут играть множество ролей, включая роль катализатора инноваций, надзорного органа и оператора системы. Более подробно эти роли описываются в следующей главе в соответствии с выявленными проблемами.

В некоторых юрисдикциях, если небанковская организация (являющаяся таковой в соответствии с используемым в настоящем докладе функциональным определением) получает банковскую лицензию, в отношении нее применяется тот же режим надзора, что и для банков. В других случаях устанавливается режим лицензирования, специально разработанный для организаций, предоставляющих розничные платежные услуги. Иногда функция надзора за деятельностью таких организаций передается органу пруденциального надзора или центральному банку (в некоторых случаях это одна и та же организация).

Другими уполномоченными органами, участвующими в регулировании деятельности небанковских организаций, предоставляющих платежные услуги, являются органы по защите прав потребителей, антимонопольные органы, регуляторы телекоммуникационных систем, правоохранительные органы и (или) специализированные органы в составе министерств экономики или финансов (например, отвечающие за вопросы, связанные с противодействием отмыванию денег)<sup>28</sup>. Несмотря на то что у многих уполномоченных органов потенциально может иметься интерес к деятельности небанковских организаций в области розничных платежей, число органов, фактически участвующих в ее регулировании, зачастую может быть не очень большим, когда один уполномоченный орган выполняет несколько ролей, как в случае с центральным банком, также осуществляющим пруденциальный надзор за деятельностью организаций, имеющих банковскую лицензию. В других случаях разные органы власти могут отвечать за регулирование и надзор за деятельностью одного вида небанковских организаций в соответствии с территорией, на которой такие небанковские организации осуществляют свою деятельность<sup>29</sup>.

В целом виды органов власти и степень их участия в данной деятельности варьируются в соответствии с разнообразием правовых и институциональных систем. Этот факт предполагает необходимость некоторой координации их деятельности в целях эффективной реализации нормативно-правовой базы в отношении небанковских организаций. В случаях, когда за исполнение нормативных актов, применимых в отношении небанковских организаций, отвечает несколько уполномоченных органов, между ними, как правило, существует официальное соглашение о сотрудничестве. В некоторых случаях наличие такого соглашения не является строго обязательным, если имеется четкое разграничение их ответственности по территориальным или институциональным признакам. Официальное соглашение о сотрудничестве также не нужно при наличии четкой системы соподчиненности между уполномоченными органами, при которой один уполномоченный орган является основным регулирующим органом, а второму делегируются полномочия первого.

<sup>28</sup> Например, в Индии Управление регулирования телекоммуникационного рынка выпустило руководство о стандартах оказания услуг для телеком-операторов, затрагивающее платежные услуги на базе мобильных технологий.

<sup>29</sup> Такая ситуация, например, в США, где определенные виды небанковских организаций могут подпадать под надзор со стороны нескольких различных государственных органов надзора.

В отличие от ситуации на уровне отдельных стран на международном уровне координация деятельности по регулированию и наблюдению за небанковскими организациями, работающими в трансграничном режиме, развита слабо, несмотря на тот факт, что многие небанковские организации предлагают трансграничные услуги.

Помимо непосредственно регулирования, все большую важность в области регулирования приобретает широкое участие заинтересованных лиц. В некоторых юрисдикциях были созданы отраслевые ассоциации и саморегулируемые организации, представляющие широкий спектр небанковских организаций (или поощряется их создание). Эти организации могут взаимодействовать с регуляторами и другими участниками индустрии, представляя интересы небанковских организаций.

## 5.2. Подходы к регулированию деятельности небанковских организаций

Зачастую банки были традиционными провайдерами платежных услуг, особенно клиентских (front-end), для плательщиков и получателей платежей. В результате нормативно-правовая база для платежных услуг отражает ситуацию, когда банки являются традиционными провайдерами этих услуг, применяя институциональный подход (то есть объектом регулирования выступают банки). Соответственно, условия регулирования данных услуг различаются в зависимости от того, предоставляют ли их банки или небанковские организации.

Основной функцией банков является осуществление деятельности в качестве финансового посредника, принимающего вклады от населения и использующего их для выдачи кредитов. В связи с этим во многом регулирование деятельности банков связано с этой посреднической деятельностью. Основной целью такого надзора является снижение уровня рисков, которым подвергаются вкладчики и другие кредиторы банка, путем обеспечения устойчивости таких организаций. Нормативные документы, регулирующие розничные платежные услуги, не являлись одним из центральных элементов системы регулирования, разработанной для банков, хотя они могут играть определенную роль в этой системе. Тем не менее к требованиям, предъявляемым к банкам в части осуществления ими деятельности по приему вкладов, могут относиться положения о рисках в связи с предоставлением розничных платежных услуг.

Некоторые небанковские организации осуществляют деятельность, в определенной степени схожую с банковской. Например, провайдеры услуг полного цикла (end-to-end) могут принимать от клиентов средства и размещать их на счета, с которых клиенты могут осуществлять платежи. При этом такие счета могут отличаться от традиционных банковских депозитов тем, что размещенные на них средства не используются для выдачи кредитов, а используются только в целях совершения платежей. В связи с этим такие счета не подлежат определенным видам защиты (таким как страхование депозитов) в некоторых юрисдикциях. Небанковские организации, не осуществляющие прием средств клиентов напрямую, обычно специализируются на видах деятельности, существенно отличающихся от банковской деятельности. Среди примеров можно назвать провайдеров клиентских (front-end) услуг, которые просто занимают место между клиентами и финансовыми организациями (например, агрегаторы или небанковские организации, предоставляющие услуги доступа к счетам онлайн-платежей<sup>30</sup>), а также провайдеров сервисных (back-end) ИТ-услуг другим организациям или клиринговым и расчетным услуг.

В связи с различиями в предоставляемых услугах подходы к регулированию деятельности небанковских организаций отличаются от применимых к банкам, но в то же время являются очень разнообразными и не обязательно взаимоисключающими. В ходе исследования респондентами были отмечены следующие подходы:

<sup>30</sup> Услуги предоставления интернет-доступа к платежным счетам могут включать в себя услуги по предоставлению информации по счету и (или) услуги инициирования платежа. Оба вида услуг требуют определенного доступа к платежным счетам пользователя. Первый заключается в предоставлении владельцам счета информации (обобщенной) об их счетах. Второй – в иницировании платежной операции через платежный счет на базе интернет-технологий с активным участием получателя платежа или без него, а также с предоставлением своих данных плательщиком или без них.

- Некоторые небанковские организации получили банковскую лицензию в соответствии с законодательными требованиями (или, в некоторых случаях, по собственной инициативе). Среди примеров – PayPal в ЕС (см. вставку 6) и международные карточные системы, такие как Visa и American Express в некоторых юрисдикциях.

- Другие небанковские организации имеют особый статус или лицензию (небанковскую) в отношении предоставляемых ими платежных услуг. Примерами таких организаций являются платежные организации в соответствии с Директивой ЕС о платежных услугах (см. вставку 7), банковские агенты в Мексике, организации, предоставляющие услуги по денежным переводам, в различных штатах в США или Octopus в Гонконге.

- В некоторых случаях конкретная небанковская организация может быть зарегистрирована (центральным банком или другим уполномоченным органом), при этом в отношении нее не ведется активной надзорной или контролирующей деятельности. Среди примеров – агенты провайдеров услуг по денежным переводам в некоторых юрисдикциях. В ЕС такая ситуация наблюдается для провайдеров платежных услуг, освобожденных от лицензирования на основании определенных критериев.

- В других случаях, как, например, в ситуации с мексиканскими клиринговыми фирмами для мобильных платежей, бельгийской Atos Worldline и небанковскими организациями-операторами автоматизированных расчетных центров (ACH) во многих других юрисдикциях, деятельность небанковских организаций подлежит наблюдению со стороны центрального банка в области платежных и расчетных систем.

- Распространенным подходом, применяющимся к небанковским организациям, специализирующимся на предоставлении сервисных (back-end) платежных услуг на основании договоров аутсорсинга, является опосредованное подпадание под действие нормативных актов, регулирующих деятельность организации – заказчика услуг. Например, в Индии многие банки передают на аутсорсинг свои системы клиринга чеков на базе сканируемых изображений. Такая передаваемая на аутсорсинг деятельность обычно в чистом виде не подпадает под нормы регулирования платежных систем или наблюдения в этой области, но опосредованно попадает под действие банковского надзора в части контроля деятельности, передаваемой банками на аутсорсинг. Органы надзора за банками в США имеют предусмотренные законодательством полномочия на проверку небанковских организаций – провайдеров услуг, заключающих соглашения с регулируруемыми финансовыми организациями. В Саудовской Аравии регулированием деятельности, переданной на аутсорсинг, занимается Агентство денежного обращения Саудовской Аравии (SAMA), определяя виды информации о транзакциях и деятельности, которые могут быть переданы на аутсорсинг за рубеж.

- И наконец, в отношении некоторых небанковских организаций не действуют специальные режимы регулирования или надзора в части предоставляемых ими платежных услуг.

Имеют место ситуации, когда в пределах одной юрисдикции нормативно-правовая база для небанковских организаций различается в зависимости от важности и вида услуг, предоставляемых ими. Например, в Индии, при том что небанковские организации, предлагающие платежные, клиринговые или расчетные услуги в сегменте розничных платежей, согласно системе регулирования, должны получить специальное разрешение центрального банка, другие группы небанковских организаций, выступающие в роли агрегаторов или посредников, не обязаны получать такие лицензии. При этом к ним применяются нормативные акты в области регулирования доступа к средствам участников. Другие типы небанковских организаций, являющиеся провайдерами исключительно сервисных (back-end) услуг, не подпадают под прямое регулирование.

К небанковским организациям, осуществляющим трансграничные операции, с большой вероятностью будут относиться по-разному в разных странах, поскольку подходы к регулированию в разных юрисдикциях очень разнообразны. Небанковские организации, предоставляющие схожие услуги во многих странах, могут иметь различный статус в каждой из юрисдикций, где они работают.

Например, в отношении PayPal в некоторых юрисдикциях, таких как Швейцария или Канада, не применяется специальное регулирование в части предоставляемых ими платежных услуг. В других юрисдикциях, включая США, она получает специальную лицензию или лицензии (отличные от банковской лицензии) на осуществление деятельности. В ЕС она решила работать на основании банковской лицензии, но может предоставлять свои услуги и в иной форме (например, как платежная организация). Принимая во внимание схожесть предоставляемых услуг, эти различия выглядят достаточно заметными. Во вставке 6 приводится более подробное описание различных подходов к регулированию в отношении PayPal – небанковской организации, предоставляющей услуги на международном уровне.

## Вставка 6

### Подходы к регулированию международной небанковской организации: на примере системы PayPal

В отношении PayPal в разных странах мира применяются различные режимы регулирования, в центре внимания которых, как правило, находятся ее операции в качестве провайдера системы для совершения онлайн-платежей за товары и услуги. В большинстве юрисдикций ее операции ограничиваются работой с электронными деньгами, противопоставляемой традиционной банковской деятельности.

PayPal также, как правило, обязана соблюдать требования в части минимального уровня ликвидности/достаточности капитала, а также законодательство в сфере противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма.

#### США

В настоящее время PayPal имеет лицензии на осуществление деятельности по переводу денежных средств в 45 штатах и на двух территориях США и эскроу-агента еще в одном штате. Несмотря на то что конкретные требования отличаются между штатами, при определении деятельности по переводу денежных средств в основном используются схожие критерии. Во многих штатах, в которых осуществляется регулирование деятельности по переводу денежных средств, действует требование о наличии поручительства, гарантирующего штату, что организация, осуществляющая переводы денежных средств, будет выполнять законы штата и воздержится от неправомерного использования средств клиента. PayPal также зарегистрирована в Министерстве финансов США как предприятие, предоставляющее услуги по переводу денежных средств.

В 2002 году Федеральная корпорация по страхованию вкладов (FDIC) заявила, что не считает PayPal банком, поскольку организация не участвует в процессе привлечения вкладов в целях предоставления кредитов в соответствии с Законом Федеральной корпорации по страхованию вкладов от 1950 года (требующего наличия банковской лицензии в соответствии с законодательством США). Как и другие финансовые организации, работающие в США, к PayPal применяются правовые акты о противодействии отмыванию денег и финансированию терроризма, а также в сфере защиты прав потребителей, такие как Закон об электронных денежных переводах от 1978 года.

### Европейский союз

В ЕС в отношении PayPal осуществляется пруденциальное регулирование банковским регулятором Люксембурга – Commission du Surveillance du Secteur Financier (CSSF). Ранее, с 2004 по 2007 год, компания PayPal Europe имела лицензию Управления по финансовым услугам Великобритании на осуществление деятельности эмитента электронных денег. На сегодняшний день к PayPal Europe применяются требования, действующие в отношении банков Люксембурга. При этом основным видом деятельности PayPal является выпуск электронных денег. Поскольку эта деятельность не включает в себя прием средств на депозиты, денежные средства, полученные в обмен на электронные деньги, не защищены действующей в Люксембурге системой гарантирования вкладов.

PayPal Europe предоставляет свои услуги, локализованные в других странах ЕС, через процедуру «уведомления о паспорте» (passport notification) между регуляторами Люксембурга и других стран – членов ЕС. Эта процедура позволяет операторам финансовых услуг, легально зарегистрированным в одной из стран – членов ЕС, работать или предоставлять свои услуги в других странах – членах ЕС без получения дополнительных разрешений. Кроме того, к PayPal применяется национальное законодательство каждой страны ЕС, включая национальные нормативные акты, принятые во исполнение Директивы ЕС о платежных услугах (PSD).

### Австралия

В Австралии в отношении PayPal, являющейся провайдером системы предоплаченных платежей (purchased payment facilities – PPF), осуществляется пруденциальное регулирование Австралийским управлением пруденциального регулирования (APRA). В соответствии с Законом о платежных системах от 1998 года держатели предоплаченных платежных средств применительно к PPF должны быть уполномоченной на получение вкладов организацией (ADI), надзор за деятельностью которой осуществляется APRA, или организацией, уполномоченной (или освобожденной от выполнения данного условия) центральным банком. Дополнительным требованием (на основании Закона о банках от 1959 года и Правилами осуществления банковской деятельности от 1966 года) является требование о том, что PPF, подлежащие выкупу за валюту Австралии и находящиеся в широком доступе, должны являться ADI.

Как ADI, PayPal обязана выполнять требования к капиталу, ликвидности и иные операционные требования, при этом система не может осуществлять другие банковские услуги. PayPal также имеет лицензию на предоставление финансовых услуг в Австралии (AFSL), выданную Австралийской комиссией по ценным бумагам и инвестициям (ASIC). Как и другие подотчетные субъекты в Австралии, PayPal должна выполнять требования законодательства в области противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма, контроль за соблюдением которого осуществляет Служба финансового мониторинга Австралии (AUSTRAC), и других правовых актов в области защиты прав потребителей и защиты конкуренции.

### Сингапур

На всех рынках, кроме США, ЕС, Австралии, Бразилии, Канады и России, PayPal работает через свою дочернюю компанию, со штаб-квартирой в Сингапуре – PayPal Private Ltd.

В Сингапуре PayPal Private Ltd считается владельцем системы предоплаченных платежных инструментов (stored value facility – SVF) PayPal в соответствии с Законом о наблюдении за платежными системами от 2006 года и регулируется Денежно-кредитным управлением Сингапура (MAS). PayPal не рассматривается как организация, осуществляющая прием вкладов, в соответствии с Законом о банковской деятельности от 1970 года. PayPal не имеет лицензии

на осуществление деятельности по денежным переводам в Сингапуре и, соответственно, не может осуществлять перевод денежных средств из Сингапура. Как владелец SVF, она обязана соблюдать Инструкцию для владельцев систем prepaid платежных средств по предотвращению отмыванию денег и противодействию финансированию терроризма.

В Сингапуре также поощряется внедрение владельцами SVF правил работы, сформулированных MAS в Руководстве по работе с системами prepaid платежных средств. В них содержатся рекомендации по внедрению надлежащих принципов и мер снижения рисков в управлении системами SVF. В Руководстве рассматриваются такие вопросы, как прозрачность, раскрытие информации, защита и возврат prepaid денежных средств пользователям системы SVF.

### **Мексика**

По состоянию на март 2014 года в отношении PayPal в Мексике действовал режим регулирования, применимый к платежному агрегатору (лицу, обеспечивающему торговым организациям возможность принимать карточные платежи), в соответствии с нормативными актами для систем карточных платежей, принятыми Банком Мексики и Национальной комиссией по банковской деятельности и ценным бумагам (CNBV). Но изменение роли PayPal на мексиканском рынке платежных систем в скором времени может привести к изменению ее статуса как объекта регулирования.

В соответствии с действующей на настоящий момент системой регулирования PayPal и другие платежные агрегаторы обязаны: а) сообщать центральному банку и CNBV о комиссиях, учетной ставке и иных изменениях, применимых к услугам, связанным с приемом карточных платежей; б) предоставлять выписки со счетов своим клиентам не реже одного раза в квартал, включая детализированную информацию о количестве и сумме карточных платежей, обработанных агрегатором, комиссиях, начисленных за предоставленные агрегатором услуги, и учетных ставках, примененных соответствующим эквайером к агрегатору; в) выполнять меры по обеспечению безопасности в отношении передачи, хранения и обработки конфиденциальной информации.

### **Российская Федерация**

В соответствии с Федеральным законом «О национальной платежной системе» вести счета электронных денег и осуществлять переводы электронных денег могут только кредитные организации. Соответственно, в Российской Федерации PayPal предоставляет платежные услуги на основании лицензии как небанковская кредитная организация (НКО).

Степень свободы небанковских организаций в осуществлении своей деятельности различается в зависимости от юрисдикции. Далее представлено краткое описание различных подходов. С учетом большого разнообразия небанковских организаций и различных рисков для безопасности и эффективного функционирования платежных систем описание структурировано по видам небанковских организаций (в соответствии с главой 2), что дает возможность ознакомиться с различными подходами к регулированию.

## **Небанковские организации, предоставляющие клиентские (front-end) услуги**

В некоторых юрисдикциях предоставлять платежные услуги конечным пользователям разрешается только поднадзорным организациям, осуществляющим прием вкладов (банкам в широком смысле этого понятия). Целью такой политики является защита плательщиков и получателей платежей, гарантируя, что при принятии обязательств о переводе денежных средств это обязатель-



ство обеспечивается высоколиквидными вкладами, размещенными у регулятора (в центральном банке). Таким образом, предоставлять клиентские (front-end) услуги, включающие в себя прием средств от клиентов, небанковским организациям запрещено. При таком подходе подразумевается, что статус банка и связанное с ним регулирование обусловлены необходимостью минимизации рисков, связанных с платежной деятельностью, включая розничные платежи.

В Саудовской Аравии, например, небанковским организациям не разрешается принимать денежные средства клиентов и управлять ими. Любая небанковская организация, желающая предоставлять платежные услуги пользователям, должна получить разрешение Агентства денежного обращения Саудовской Аравии (центрального банка).

В других юрисдикциях небанковские организации, предоставляющие платежные услуги конечным пользователям, не обязаны получать банковскую лицензию, но к ним применяется специальное законодательство в сфере розничных платежных услуг. Например, ЕС принял подход к регулированию платежных услуг, при котором они могут предоставляться конечным пользователям в соответствии со специальным режимом лицензирования. При том что в настоящее время этот режим лицензирования применяется только к небанковским организациям, работающим со средствами клиентов, рассматривается вопрос о его распространении и на другие небанковские организации, предоставляющие платежные услуги. Во вставке 7 описывается подход к регулированию, действующий в ЕС в отношении небанковских организаций, предоставляющих клиентские (front-end) услуги.

## Вставка 7

### Нормативно-правовая база ЕС для розничных платежных услуг

Первый шаг в развитии подхода к регулированию в ЕС был предпринят в 2000 году путем Директивы об электронных деньгах (EMD)<sup>31</sup>, целью которой было повышение конкуренции и стимулирование инноваций в розничных платежах без снижения их безопасности. С этого момента организации, не являющиеся банками, а именно организации – эмитенты электронных денег, могли получить право на выпуск электронных денег, то есть цифрового эквивалента наличных денег, хранящихся на электронных устройствах или на удаленном сервере. В 2007 году Директивой о платежных услугах (PSD)<sup>32</sup> введена новая категория небанковских организаций – провайдеров платежных услуг – платежные организации, получившие право предоставлять платежные услуги на основании единой лицензии на всей территории ЕС. В 2009 году была принята новая редакция EMD<sup>33</sup>, приводящая пруденциальный режим для организаций – эмитентов электронных денег в соответствие с PSD.

С того времени небанковские организации могут оказывать платежные услуги конечным пользователям на основании указанных директив. Организации – эмитенты электронных денег, помимо выпуска электронных денег, могут предоставлять все виды услуг, предусмотренных PSD. Новый вид провайдеров платежных услуг, введенный PSD, – платежные организации – может оказывать платежные услуги, но не может выпускать электронные деньги.

До настоящего времени данные меры применялись только к организациям, деятельность которых включала работу со средствами клиентов. Деятельность на любых этапах платежно-

<sup>31</sup> Директива 2000/46/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 18 сентября 2000 года «Об учреждении и деятельности организаций, эмитирующих электронные деньги, и о пруденциальном надзоре за их деятельностью».

<sup>32</sup> Директива 2007/64/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 13 ноября 2007 года «О платежных услугах на внутреннем рынке», вносящая изменения в Директивы 97/7/ЕС, 2002/65/ЕС, 2005/60/ЕС и 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву 97/5/ЕС.

<sup>33</sup> Директива 2009/110/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 16 сентября 2009 года «Об учреждении, деятельности и пруденциальном надзоре за деятельностью организаций, занимающихся электронными деньгами», дополняющая Директивы 2005/60/ЕС, 2006/48/ЕС и отменяющая Директиву 2000/46/ЕС.

го процесса, не связанная с работой со средствами клиентов, не регулируется. Со времени вступления PSD в силу развитие технологий и изменения в модели привычек пользователей привели к возникновению новых услуг (не входящих в предмет регулирования PSD), предоставляемых нерегулируемыми организациями. В частности, нерегулируемые провайдеры – третьи лица предоставляют пользователям услуги информирования о состоянии счета или инициировании платежа через онлайн-доступ к их платежным счетам. В том объеме, в котором их деятельность не связана с работой со средствами клиентов, деятельность таких провайдеров по таким услугам не регулируется. Чтобы включить эти услуги и их провайдеров в область применения Директивы, в июле 2013 года было вынесено предложение о пересмотре PSD<sup>34</sup>, являющееся частью законодательного пакета, в который также входят предложения о будущем регулировании комиссий за обмен данными при карточных платежах<sup>35</sup>.

Предложение о пересмотре PSD содержит требование о лицензировании провайдеров – третьих лиц как провайдеров платежных услуг (вероятнее всего, платежных организаций) и надзоре за их деятельностью в этом качестве, вне зависимости от того, связана ли их деятельность с работой со средствами клиента. Специальные положения устанавливают условия и требования, на которых провайдеры – третьи лица могут получать доступ к информации о платежных счетах и определять соответствующую ответственность провайдеров – третьих лиц и провайдеров счетов, обслуживающих платежи, в случае несанкционированных транзакций. Новый режим регулирования должен ускорить развитие инновационных эффективных решений в области электронных платежей, обеспечивая в то же время их безопасность и защиту пользователей<sup>36</sup>.

Целью этой унифицированной для всей территории ЕС правовой базы является повышение конкуренции, инновационности и безопасности рынка интегрированных платежных услуг путем разрешения лицензированным небанковским организациям предоставлять платежные услуги совместно с банками при более легком режиме регулирования, уделяющем должное внимание рискам, свойственным для этих специфических бизнес-моделей.

Кроме подхода к регулированию, предусмотренному PSD и EMD, Евросистема разработала стандарты надзора за розничными платежными системами, соответствующие Принципам для инфраструктур финансового рынка, а также «Гармонизированный подход к наблюдению и стандарты наблюдения за платежными инструментами»<sup>37</sup>. В последнем документе учитывается тот факт, что риски, связанные с предоставлением платежных инструментов, вопросов не вызывают, но безопасность и эффективность платежных инструментов важны как для поддержания уверенности в валюте, так и для развития эффективной экономики. В этом документе описывается, как Евросистема разрабатывает стандарты наблюдения за платежными инструментами, освещаются пять стандартов наблюдения (правовые риски, информирование о финансовых рисках, операционные риски, риски управления, клиринга и расчета), применяющиеся ко всем платежным инструментам, и указывается, кто обязан соблюдать эти стандарты. В этом подходе не проводится различие между банками и небанковскими организациями – провайдерами услуг.

<sup>34</sup> Предложение о разработке Директивы Европейского парламента и Совета ЕС о платежных услугах на внутреннем рынке и изменении Директивы 2002/65/ЕС, 2013/36/ЕС и 2009/110/ЕС и отмене Директивы 2007/64/ЕС.

<sup>35</sup> Предложение о разработке Положения Европейского парламента и Совета ЕС о межбанковских комиссиях для платежных операций по картам.

<sup>36</sup> Европейский форум по безопасности розничных платежей (SecuRe Pay) разработал набор рекомендаций по повышению безопасности услуг предоставления доступа к платежным счетам. В 2013 году ЕЦБ от имени SecuRe Pay провел общественные консультации в отношении данных требований и в 2014 году опубликовал результаты. Форум SecuRe Pay был основан в 2011 году как добровольное объединение представителей органов надзора и наблюдения в целях сотрудничества для содействия осведомленности и понимания проблем, связанных с безопасностью электронных розничных платежных услуг и инструментов. В отношении услуг по предоставлению доступа к платежным счетам целью рекомендаций является снижение уровня мошенничества и повышение доверия потребителей за счет (среди прочего) применения мер в области контроля и обеспечения безопасности, повышения прозрачности, отслеживаемости, усовершенствования информационных потоков, защиты критических данных о платеже, обучения потребителей и обмена информации с ними.

<sup>37</sup> «Гармонизированный подход к наблюдению и стандарты наблюдения для платежных инструментов», ЕЦБ, февраль 2009 года (URL: [www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/harmonisedoversightpaymentinstruments2009en.pdf](http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/harmonisedoversightpaymentinstruments2009en.pdf)).

Другими примерами юрисдикций, в которых некоторым небанковским организациям, предоставляющим клиентские (front-end) услуги потребителям, необходимо получать специальную лицензию или разрешение на осуществление деятельности в данной области, являются США и Мексика. В Индии небанковские организации должны соблюдать определенные требования к капиталу и ликвидности для получения разрешения на осуществление деятельности в качестве эмитентов предоплаченных платежных инструментов, также в стране имеются ограничения на объем операций, осуществляемых небанковской организацией<sup>38</sup>.

В некоторых юрисдикциях к небанковским организациям не применяется специальная нормативно-правовая база для клиентских (front-end) услуг. В Швейцарии, например, единственным документом, прямо касающимся платежных услуг, предоставляемых небанковскими организациями, является Закон о противодействии отмыванию доходов. За исключением стандартов в области противодействия отмыванию доходов, небанковские организации могут свободно предоставлять платежные услуги, не будучи обязанными соблюдать какие-либо еще требования и нормативы, кроме некоторых ограничений (например, максимальной суммы, хранящейся на счетах, предоставляемых небанковскими организациями – провайдерами предоплаченных услуг). Эта система регулирования дополняется легким режимом мониторинга, позволяющим центральному банку получать статистическую информацию от небанковских организаций, превысивших предельное значение годового объема обработанных операций.

Целями регулирования деятельности небанковских организаций, предоставляющих клиентские (front-end) услуги, как правило, являются обеспечение безопасности платежных операций, защита потребителей, поддержание уверенности в платежных системах, обеспечение равных условий деятельности, поддержание конкуренции, распространение доступа к финансовым услугам, противодействие отмыванию доходов. В частности, вопросы безопасности, защиты потребителей и доверие общественности являются важными стимулами развития регулирования в случаях, когда небанковская организация напрямую работает с пользователями платежных услуг (плательщиками и получателями платежей). Сюда относятся и меры, направленные на защиту или изоляцию средств, находящихся под управлением небанковской организации, в случаях, когда деятельность небанковской организации напрямую связана с работой со средствами клиентов (ими могут быть некоторые эмитенты электронных денег или платежные организации ЕС). При этом даже провайдеры клиентских (front-end) услуг, сотрудничающие с финансовыми организациями и просто предоставляющие интерфейс для связи клиентов и финансовых организаций (например, некоторые виды эмитентов электронных денег, эквайеры или банки-агенты), обязаны соблюдать некоторые требования, направленные на защиту потребителей, например требования в области защиты данных и обеспечения их конфиденциальности.

Примерами регулирующих документов, направленных на защиту потребителей и обеспечение равных условий ведения бизнеса и поддержание конкуренции в области деятельности по предоставлению розничных платежных услуг, являются Директива ЕС о платежных услугах (см. вставку 7), Закон США об электронных переводах денежных средств, Закон Сингапура о наблюдении за платежными системами<sup>39</sup>, Закон о прозрачности и системе финансовых услуг в Мексике. В некоторых случаях правила осуществления деятельности входят в состав добровольных соглашений или лучших практик, как в случае канадского Кодекса поведения для индустрии кредитных и дебетовых карт. Этот кодекс не закреплен в законах, но провайдеры услуг в области кредитных и дебетовых карт тем не менее соблюдают его, а его выполнение контролируется правительственным органом.

<sup>38</sup> В Индии, при том что и банкам, и небанковским организациям разрешается выпуск электронных денег, выпускать предоплаченные инструменты открытых систем с возможностью вывода денег с предоплаченной карты или кошелька могут только банки. Небанковским организациям не разрешается включать функцию вывода денег в выпускаемые ими предоплаченные карты – они, как правило, являются полузакрытыми системами. При этом в настоящее время эта ситуация пересматривается и в формате пилотного проекта проводится тестирование модели предоставления небанковским организациям возможности вывода денег.

<sup>39</sup> Закон о наблюдении за платежными системами требует от владельцев широко распространенных систем предоплаченных платежных инструментов назначать банк, который будет нести ответственность за все привлеченные и хранящиеся в системе средства пользователей.

Поскольку небанковская организация, предоставляющая клиентские (front-end) услуги, напрямую взаимодействует с конечными потребителями, она во многих аспектах попадает под действие нормативных актов в отношении противодействия отмыванию доходов и финансированию терроризма. Такая ситуация существует, например, в Швейцарии (как описано выше), США, Австралии, ЕС, Российской Федерации и Индии<sup>40</sup>.

Зачастую небанковские организации, предоставляющие клиентские (front-end) услуги, не подлежат наблюдению со стороны центральных банков, поскольку являются индивидуальными участниками платежной системы или сотрудничают с другими участниками.

Растущее количество банковских агентов, выступающих в качестве провайдеров клиентских (front-end) услуг, поднимают вопрос о способах надзора и контроля за деятельностью таких организаций. Обычно провайдер платежных услуг (банк или небанковская организация), пользующийся услугами агента, отвечает за выполнение агентом нормативных требований в области борьбы с отмыванием доходов и противодействия финансированию терроризма, защиты прав потребителей и других норм, относящихся к платежным услугам. При этом законодательство разных стран в этом направлении в разных юрисдикциях может иметь существенные отличия, которые касаются: 1) услуг, которые могут предоставляться агентами; 2) видов хозяйствующих субъектов, которые могут быть агентами; 3) необходимости регистрации или лицензирования; 4) организации субагентских схем или взаимосвязанных соглашений; 5) операционных ограничений в части требований к операционной совместимости или разрешения агентам взимать комиссии.

### **Небанковские организации, предоставляющие сервисные (back-end) услуги**

Обычно небанковские организации, предоставляющие сервисные (back-end) услуги банкам или небанковским организациям (как правило, по договорам аутсорсинга), могут подпадать под действие нормативных документов в области защиты данных, обеспечения конфиденциальности информации или операционной надежности. Среди примеров таких правовых актов можно назвать индийский Закон об информационных технологиях от 2000 года, применимый к банкам и небанковским организациям, и письмо Валютного управления Сингапура об управлении технологическими рисками, устанавливающее обязательные требования к управлению технологическими рисками для регулируемых организаций, включая небанковские организации.

В большинстве юрисдикций КПРИ провайдеры сервисных (back-end) услуг не подлежат прямому регулированию, но некоторые из них могут подпадать под него опосредованно, поскольку организации, передающие свои функции на аутсорсинг, обязаны выполнять нормативные требования в отношении услуг, предоставляемых небанковской организацией. В этом случае требования по соблюдению провайдерами сервисных (back-end) услуг положений правовых актов оговариваются в договоре аутсорсинга между ними и организацией, передающей свои функции на аутсорсинг. В США органы надзора за банками имеют установленное законодательством право проверять провайдеров услуг – небанковские организации, заключающие договоры с регулируемыми финансовыми организациями в соответствии с Законом об организациях, предоставляющих банковские услуги. В Италии контролем за провайдерами сервисных (back-end) услуг занимается центральный банк в качестве органа надзора. Правила, которые банки должны соблюдать при передаче функций на аутсорсинг, устанавливаются информационными письмами и нормативными актами.

Провайдеры сервисных (back-end) услуг обычно не подпадают под надзор со стороны центрального банка, поскольку сотрудничают с индивидуальными участниками платежной системы и выполняют функции, не имеющие прямого отношения к инфраструктуре (то есть они не участвуют в предоставлении клиринговых и расчетных услуг другим участникам).

<sup>40</sup> В качестве примера можно привести следующие документы, устанавливающие меры в области регулирования: в Швейцарии – Закон о противодействии отмыванию денег (AMLA), применимый к большинству небанковских организаций, предоставляющих клиентские (front-end) услуги; в США – Закон о банковской тайне; в Австралии – Закон о противодействии отмыванию денег и борьбе с финансированием терроризма; в ЕС – Третья директива о противодействии отмыванию денег (в настоящее время пересматривается); в Российской Федерации – Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В Индии операторы платежных систем специальным решением были внесены в область применения Закона о противодействии отмыванию денег.

## Операторы инфраструктуры розничных платежей

Небанковские организации, специализирующиеся на клиринговой и расчетной деятельности, в основном являются операторами розничных платежных систем или систем платежных карт. Во многих странах эти небанковские организации являются ключевым компонентом розничной платежной инфраструктуры и обычно управляют хорошо развитой инфраструктурой, входящей в сферу интересов органа надзора. В некоторых юрисдикциях КПРИ этот вид небанковской организации может лицензироваться центральным банком и (или) находиться под его надзором. Среди примеров – шведский Bankgirocentralen BGC, сингапурские BCS и NETS – платежные, клиринговые и расчетные системы, Национальная платежная корпорация Индии (NPCI), операторы АСН и системы платежных карт в некоторых юрисдикциях КПРИ.

Как и платежная инфраструктура в целом, деятельность этих организаций обычно регулируется нормативными актами, касающимися соответствующих финансовых или операционных рисков. Некоторыми примерами таких актов являются мексиканские положения о клиринговых компаниях для карточных и мобильных платежей, сингапурский Закон о наблюдении за платежными системами, который регулирует деятельность операторов платежных систем, таких как NETS и BCS.

Отмечались случаи, когда операторы розничной платежной инфраструктуры относились к системно значимым организациям и, соответственно, полностью подпадали под действие Принципов для ИФР. Один из примеров – шведский Bankgirocentralen BGC, в других случаях такие операторы инфраструктуры относятся к важным, в отличие от системно значимых, как в случае с BankServAfrica из ЮАР.

В меньшинстве юрисдикций КПРИ этот вид небанковских организаций не регулируется<sup>41</sup>. Надзор за деятельностью таких организаций может осуществлять уполномоченный орган, не являющийся центральным банком (как, например, в Канаде, в отношении операторов розничной платежной инфраструктуры).

## Провайдеры услуг полного цикла (end-to-end)

Этому виду небанковских организаций свойственны черты провайдеров клиентских (front-end) услуг и операторов розничной платежной инфраструктуры, описанных выше. Соответственно, регулирование, применимое к этим видам провайдеров, может также применяться и к провайдерам услуг полного цикла (end-to-end). Таким образом, в отношении них могут применяться меры регулирования, направленные на стимулирование конкуренции, обеспечение безопасности и защиту прав потребителей или повышение доступности финансовых услуг.

При этом отличительной чертой таких организаций является предоставление услуг полного цикла: плательщики и получатели платежей напрямую взаимодействуют с небанковской организацией – провайдером услуг, клиринг операций и расчеты по ним осуществляются самим таким провайдером. Это приводит к возникновению у них некоторых особенностей:

- Подобно операторам розничной платежной инфраструктуры небанковские организации этого вида предоставляют услуги по клирингу и проведению расчета по платежным операциям и во многом функционируют как операторы инфраструктуры. Соответственно, эти небанковские организации могут попадать под деятельность по наблюдению центрального банка в области платежных и расчетных систем или под действие соответствующей системы регулирования. Например, в Евросистеме провайдеры расчетного обслуживания входят в область применения PSD. При этом в отдельных случаях эти провайдеры могут быть небольшими организациями с ограниченной клиентской базой и специализацией на предоставлении инновационных услуг. В связи с этим центральные банки, имеющие наблюдательные

<sup>41</sup> В качестве примера можно привести Швейцарию, но с оговоркой: там действует требование о предоставлении регулярной статистической отчетности, и в случае признания инфраструктуры системно значимой применяются соответствующие нормативы.

функции, разработанные под системно значимые финансовые организации, могут не осуществлять наблюдение за деятельностью таких провайдеров услуг полного цикла или такие провайдеры могут быть освобождены от применения соответствующей системы регулирования (например, многие небольшие эмитенты электронных денег в ЕС освобождены от необходимости получать лицензию, при том что они подлежат регистрации и поднадзору регулятору). В некоторых случаях уполномоченные органы слабо осведомлены об этом виде провайдеров, если они являются небольшими компаниями и предлагают инновационные продукты.

- Поскольку услуги, которые они предоставляют конечным пользователям, иногда являются частью замкнутой системы, наличие возможности доступа к платежным системам для проведения расчетов (например, к АСН или крупностоимостным платежным системам (LVPS) обычно менее критично для данного вида небанковских организаций, чем для провайдеров исключительно клиентских (front-end) услуг. При этом в некоторых случаях, несмотря на то что для обработки платежных операций доступ к платежной инфраструктуре не является необходимым, связь с одной из систем, обычно через банки конечных пользователей, необходима для пополнения и списания остатков на счетах конечных пользователей системы.

## 6. Последствия для центральных банков и других уполномоченных органов

Цель этой заключительной главы состоит в том, чтобы определить основные проблемы и вызовы для центральных банков и других уполномоченных органов, связанные с присутствием небанковских организаций на рынке розничных платежных услуг, и рассмотреть, как центральные банки решают эти вопросы. При том что значение роли небанковских организаций на рынке розничных платежных услуг растет, необходимо отметить, что для проведения расчетных операций небанковские организации в конечном счете используют предоставляемые банками услуги кредитовых/дебетовых переводов. Более того, необходимость конкуренции с небанковскими организациями также заставляет банки предлагать более эффективные или быстрые платежные услуги, на основании чего можно предположить, что надлежащим образом организованное сотрудничество и конкуренция между банками и небанковскими организациями могут привести к повышению безопасности и эффективности розничных платежей в интересах конечных пользователей.

### 6.1. Проблемы для центральных банков и других уполномоченных органов

На основании приведенного выше анализа (подробно в главе 4 об эффективности и рисках и главе 5 о регулировании) установлено, что основными проблемами, связанными с осуществлением небанковскими организациями деятельности на рынке розничных платежных услуг, являются:

- **Проблемы, связанные с концентрацией.** Эти проблемы особенно актуальны для аутсорсинга. Если услуги предоставляются одной или небольшим числом небанковских организаций, сбои в их деятельности могут иметь масштабные последствия. При том что риски, связанные с концентрацией, свойственны не только для деятельности небанковских организаций (схожая концентрация на услугах одного банка может иметь такие же последствия), отличия в их регулировании могут сделать такие риски менее заметными для уполномоченных органов в случае небанковских

организаций, если последние не лицензируются и в отношении их деятельности не ведется надзор или активный мониторинг. Это особенно актуально в случае с небанковскими организациями, предоставляющими специализированные сервисные (back-end) услуги на основании договоров об аутсорсинге.

• **Проблемы, связанные с аутсорсингом.** Передача функций на аутсорсинг небанковской организации может повысить эффективность платежной системы, но необходимо четко устанавливать ответственность соответствующих лиц за переданный процесс. В некоторых случаях организация, передавая функции на аутсорсинг, несет ответственность за соблюдение законодательства или выполнение требований регулятора. Может ли орган, осуществляющий наблюдение, или регулятор напрямую выходить на такую небанковскую организацию и может ли организация, передавая функции на аутсорсинг, эффективно обеспечивать выполнение необходимых требований, зависит от нормативной базы и условий договора между лицом, передающим функции на аутсорсинг, и небанковской организацией. Если ответственность четко не установлена, могут возникнуть проблемы. Трансграничный аутсорсинг может также повысить их вероятность, поскольку четкое разграничение ответственности в разных юрисдикциях и между разными уполномоченными органами может быть труднодостижимым. Кроме того, если небольшие банки передают функции на аутсорсинг крупной небанковской организации (для деятельности которой свойственна описанная выше концентрация), их возможности договариваться с небанковской организацией могут быть ограниченными. Вероятны ситуации, когда проблемы, возникшие у небанковской организации, могут привести к остановке обслуживания большого числа организаций – заказчиков аутсорсинговых услуг, не имеющих альтернативных механизмов для обеспечения непрерывной деятельности.

• **Проблемы, связанные с операционной сложностью платежного процесса.** Присутствие некоторых небанковских организаций может усложнить процесс розничных платежей за счет добавления новых игроков и звеньев в платежный процесс. За счет этого увеличивается число узлов, на которых могут производиться взломы системы безопасности и возникать другие операционные проблемы. В принципе, присутствие небанковских организаций само по себе не ведет к повышению операционных рисков или угрозы безопасности, поскольку подобные проблемы могли возникнуть, если бы новые уровни и повышение сложности платежного процесса провоцировались банками, оказывающими похожие услуги. При этом, в отличие от банков, небанковские организации могут быть не обязаны выполнять установленные нормативы.

• **Проблемы, связанные с защитой потребителей.** Помимо указанной выше вероятности взломов систем безопасности, присутствие небанковских организаций на рынке розничных платежей может и иным образом оказывать влияние на защищенность потребителей. Например, хранение и использование небанковскими организациями данных о клиентах может вызывать беспокойство относительно обеспечения конфиденциальности и защиты этих данных. Кроме того, у провайдеров услуг полного цикла (end-to-end) на счетах конечных пользователей могут иметься положительные остатки средств. Такая небанковская организация, если в отношении нее не применяются требования к достаточности капитала и обеспечению ликвидности, может не заниматься вопросами поддержания уровня ликвидности, необходимого для своевременного финансирования операций по снятию этих средств, и может возникнуть риск того, что конечные пользователи не получат доступ к своим средствам. И вновь следует подчеркнуть, что данные проблемы сходны как для банков, так и для небанковских организаций, но отличия в управлении рисками или применяемых мерах регулирования могут влиять на вероятность их возникновения или степень их воздействия.

• **Проблемы, связанные с обеспечением равных условий ведения бизнеса.** Система регулирования, официальная политика, рыночное саморегулирование и лучшие практики могут оказывать прямое влияние на вид и условия предоставления услуг, которые небанковские организации могут оказывать. Система регулирования исторически сформировалась на основании того факта, что типичными провайдерами платежных услуг являются банки, и это может поставить небанковские организации в невыгодные по сравнению с банками условия (или наоборот) в отношении предоставления конкретной услуги. Банки могут находиться в более выгодных условиях, если, например, для предоставления конкретного вида услуг требуется наличие банковской лицензии. Или же в более выгодных условиях могут находиться небанковские организации, в случае если к ним применяются менее жесткие требования, чем к банкам (или они вообще не подпадают под регулирование).

Проблемы обеспечения равных условий ведения бизнеса возникают не только между банками и небанковскими организациями в конкретной юрисдикции, но также между небанковскими организациями, предоставляющими трансграничные услуги из разных юрисдикций. Как отмечалось выше, нормативно-правовая база для небанковских организаций сильно отличается в разных юрисдикциях, и такие различия в будущем могут стать более существенными, поскольку новые технологии предоставляют возможности для предоставления трансграничных услуг.

• **Участие заинтересованных лиц.** Небанковские организации, особенно провайдеры клиентских (front-end) услуг и услуг полного цикла (end-to-end), зачастую являются относительно новыми игроками на рынке розничных платежных услуг, и самые инновационные из них могут быть очень маленькими фирмами, особенно на начальной стадии своего развития. Кроме того, новички могут использовать весьма разнообразные бизнес-модели, что приведет к высокой степени разрозненности рынка. С другой стороны, банкам обычно принадлежит главенствующая роль в органах, управляющих развитием индустрии, определяющих способы предоставления розничных платежных услуг и представляющих интересы провайдеров перед уполномоченными органами. В результате при разработке соглашений между участниками рынка, стандартов и иных правовых механизмов надлежащим образом не учитывается мнение небанковских организаций, что может ограничивать пригодность к использованию или эффективность стандартов и иных правовых механизмов. Определение подходящих каналов для диалога с новыми участниками рынка, принятие во внимание степени их разрозненности – вот задача, стоящая перед уполномоченными органами и перед представителями индустрии.

Все отмеченные выше проблемы взаимосвязаны. Например, наличие концентрации может существенно повысить воздействие операционного сбоя или взлома системы безопасности, если он произойдет в небанковской организации, в которой сконцентрировано предоставление услуг. Также задачи обеспечения равных условий ведения бизнеса и участия всех заинтересованных лиц отражают схожие виды проблем.

Не все из этих проблем актуальны во всех юрисдикциях. Их актуальность зависит от видов функционирующих на территории соответствующих государств небанковских организаций, правовых и институциональных основ, прав и обязанностей уполномоченных лиц и предпринимаемых ими действий в отношении небанковских организаций. При том что проблемы в области рисков и эффективности, сопровождающие участие небанковских организаций в розничных платежах, не отличаются от таких же проблем, связанных с банками, различия в способах регулирования деятельности банков и небанковских организаций могут повысить вероятность материализации рисков и проблем в области эффективности и их влияния на платежную систему в целом.

И, наконец, есть обстоятельства, которые могут влиять на важность перечисленных выше проблем или способ их решения центральными банками или другими уполномоченными органами. Среди них можно выделить следующие:



• **Разнообразие уполномоченных органов на национальном уровне.** Регулирование систем розничных платежей на национальном уровне осуществляется различными уполномоченными органами. Например, это могут быть органы банковского надзора, органы по защите прав потребителей и центральные банки с функцией осуществления наблюдения за платежными системами. Новая небанковская организация, входящая на рынок, может не сразу стать объектом регулирования и наблюдения какого-либо конкретного органа, или может быть неопределенность в том, какой именно орган является уполномоченным в области надзора за небанковскими организациями.

• **Трансграничная деятельность.** Вышеуказанные проблемы обостряются в контексте международной деятельности. Некоторые небанковские организации предоставляют аналогичные услуги в разных странах, и эта тенденция может усиливаться, поскольку новые технологии предоставляют возможности для оказания инновационных трансграничных услуг. Различия в подходах к регулированию могут привести к различиям в работе с одной и той же небанковской организацией в разных юрисдикциях (см. вставку 6). В то же время разнообразие уполномоченных органов и недостаточная координация их деятельности на международном уровне могут привести к пробелам или неопределенностям при осуществлении наблюдения или надзора. Кроме того, имеется всего несколько детализированных соглашений о сотрудничестве на международном уровне между уполномоченными органами в отношении небанковских организаций, предоставляющих розничные платежные услуги. В результате может создаваться большой потенциал для использования различий в нормативной базе разных юрисдикций в свою пользу.

Эти факторы указывают на важность сотрудничества между центральными банками и другими уполномоченными органами как на национальном, так и на международном уровнях. Целью такого сотрудничества должно быть обеспечение согласованного подхода (при наличии возможности) к работе с небанковскими организациями со схожими профилями рисков, предотвращение возникновения проблем в области обеспечения единых для всех условий ведения бизнеса и возможностей для использования различий в нормативной базе различных юрисдикций в свою пользу.

## 6.2. Роль центральных банков

Как отмечалось в предыдущем докладе КПРИ<sup>42</sup>, степень вовлеченности и обязанности центральных банков в отношении рынка розничных платежных услуг в разных юрисдикциях очень различается. Роль небанковских организаций на этом рынке также неодинакова. Различия в мерах, предпринимаемых центральными банками в отношении проблем, вызванных участием небанковских организаций на рынке платежных услуг, могут зависеть от прав и обязанностей центральных банков, применимой системы регулирования, значимости небанковских организаций и степени сотрудничества с другими уполномоченными органами как на национальном, так и на международном уровнях.

Соответственно, проблемы, выделенные в предыдущем разделе, необязательно находятся в прямом ведении центральных банков. Эти проблемы были выделены безотносительно к соответствующим уполномоченным органам, которые должны заниматься конкретной проблемой, и некоторые из вопросов, такие как защита прав потребителей, не входят в сферу деятельности многих представленных в Рабочей группе центральных банков стран – участников КПРИ.

При этом центральные банки заинтересованы в безопасности и эффективности розничных платежных систем. Кроме того, некоторые традиционные функции центральных банков в отношении розничных платежных систем могут также распространяться на небанковские организации, предоставляющие розничные платежные услуги.

<sup>42</sup> КПРИ «Важнейшие проблемы для центральных банков в области розничных платежей», март 2003 года.

- **Катализаторы изменений.** Как катализаторы изменений, центральные банки сотрудничают с государственными органами и частными компаниями и используют свое влияние и возможности для проведения анализа (например, проведение исследований или мониторинг тенденций) для обеспечения движения отрасли к нужным результатам. Эта функция является более опосредованной, чем деятельность по наблюдению, и за счет этого может осуществляться в некотором объеме даже при отсутствии у центрального банка официальных полномочий на осуществление наблюдения. При этом чаще эта функция является не альтернативой деятельности по наблюдению, а дополняет ее в качестве меры воздействия на политику.

В связи с разнообразием деятельности и осуществлением традиционных видов своей работы небанковские организации могут не входить в отраслевые ассоциации и не делиться своим мнением в рамках совместных мероприятий представителей индустрии. Такое положение дел может существенно отличаться от ситуации в банковском сообществе, так как банки считают полезным для себя участвовать в собраниях и форумах платежной индустрии. Если от такого сотрудничества может быть извлечена польза в отношении снижения рисков или повышения эффективности платежных систем, для центральных банков может иметь смысл привлекать небанковские организации к совместной работе, поощрять их участие в организациях, объединяющих представителей индустрии или заинтересованных лиц, и создавать благоприятные условия для эффективного участия небанковских организаций в развитии рынка розничных платежей. Центральный банк может выполнять свою роль катализатора изменений путем стимулирования постоянного взаимодействия между уполномоченными органами, финансовыми организациями и банковскими и платежными ассоциациями. Обсуждения, проводимые в рамках такого взаимодействия, могут помочь определить, приведет ли к возникновению проблем в области безопасности или участия заинтересованных лиц участие небанковских организаций в системе розничных платежей, и сформировать возможные решения. Центральные банки могут также выступать катализаторами изменений в случае поддержки инициатив в области расширения доступа к финансовым услугам или предоставления рекомендаций новым участникам платежной системы, таким как инновационные небанковские организации.

- **Функция надзора.** Ключевой задачей надзорной деятельности в области платежных систем является обеспечение безопасности и эффективности платежных и расчетных систем. В некоторых юрисдикциях надзорная деятельность может распространяться на всю национальную платежную систему (включая инфраструктуру, организации – участников системы, платежные инструменты). Традиционно в центре внимания надзорной деятельности находятся системно значимые платежные и расчетные системы. При этом во многих юрисдикциях розничные платежные системы подпадают под надзор центральных банков, даже если не являются системно значимыми, а в некоторых юрисдикциях надзором охвачены еще более широкие области деятельности, включая определенные виды платежных инструментов и аспекты, связанные с эффективностью рынка розничных платежей. То, насколько деятельность конкретных видов небанковских организаций может входить в область деятельности, подлежащую надзору, зависит от прав и обязанностей центрального банка.

- **Оператор.** Центральные банки обычно являются операторами систем проведения платежей в режиме реального времени – RTGS, а также могут выступать операторами розничных платежных систем. В отношении небанковских организаций центральные банки сталкиваются с теми же проблемами, что и другие операторы, такими как возможные проблемы в обеспечении равных условий на рынке для банков и небанковских организаций, включая запросы на получение доступа к расчетным счетам и платежным услугам небанковских организаций, проблемы, связанные с операционной совместимостью с другими системами, или запросы об улучшении системы (например, об интегрировании новых сервисов, предоставляемых небанковскими организациями, или в целях обеспечения возможности более эффективной конкуренции с ними). При решении этих проблем

центральные банки должны найти правильный баланс между обеспечением равных условий на рынке и эффективностью системы, с одной стороны, и воздействием на уровень рисков и потенциальные операционные проблемы – с другой.

У некоторых центральных банков могут иметься дополнительные функции, имеющие прямое отношение к деятельности небанковских организаций. Эти функции могут включать осуществление полномочий регулятора или надзорного органа или задачи, связанные с обеспечением финансовой стабильности, защиты прав потребителей, финансовой грамотности.

Подводя итог, можно сказать, что степень вовлеченности небанковских организаций в деятельность, связанную с розничными платежами, очень различается между юрисдикциями КПРИ, особенно в отношении: 1) значимости небанковских организаций в различных сегментах; 2) их влияния на уровень рисков и эффективность; 3) потенциальной роли, которую они могут играть (например, в деятельности по расширению доступа к финансовым услугам); 4) нормативно-правовой базы, регулирующей их деятельность; 5) соответствующих полномочий центральных банков и других уполномоченных органов.

В результате исследования Рабочей группой не выявлено одного предпочтительного подхода, который центральные банки могут использовать применительно к небанковским организациям, работающим в сегменте розничных платежных услуг. Напротив, в идеале подход должен быть адаптирован с учетом указанных в настоящем докладе различий, вследствие чего в разных юрисдикциях подходы будут различаться. При этом, учитывая интересы центральных банков на рынке розничных платежей и растущую роль небанковских организаций на нем, необходимо обеспечить более глубокое понимание изменяющегося положения небанковских организаций и связанных с этим последствий. Соответственно, центральным банкам и другим уполномоченным органам может быть полезно ознакомиться с влиянием проблем, раскрытых в настоящем докладе, включая проблемы, связанные с рисками и обеспечением равных условий ведения бизнеса, и предпринять соответствующие меры в своих юрисдикциях.

## Приложение А: «Процесс осуществления розничного платежа, примеры видов деятельности на каждом этапе»

Небанковские организации в соответствии с определением, приведенным в настоящем докладе, могут предоставлять услуги на всех этапах розничного платежного процесса. Для описания деятельности небанковских организаций и степени их участия в платежном процессе Рабочая группа использовала адаптированный подход, применяемый ЕЦБ и Федеральным резервным банком города Канзаса<sup>43</sup>, и провела оценку присутствия небанковских организаций на различных этапах платежного процесса. В целях настоящего доклада платежный процесс разбит на пять этапов<sup>44</sup>.

• **Этап 1. Предварительный** – состоит из всех видов деятельности, связанных с созданием первичной инфраструктуры, необходимой для совершения платежей; он включает в себя процессы и действия, относящиеся к привлечению клиентов (создание базы конечных пользователей и торговых организаций, соответствующих инструментов оценки кредита), предоставление реаль-

<sup>43</sup> Рабочий документ исследования платежных систем Федерального резервного банка города Канзаса «Небанковские организации в платежных системах: перспективы Европы и США», № PSR WP 07-01, 2007 год.

<sup>44</sup> Эта классификация немного отличается от используемой ЕЦБ и Федеральным резервным банком города Канзаса: мы разделили один этап клиринга и расчета на два отдельных этапа, поскольку, в соответствии с нашим предварительным исследованием ситуации, эти виды деятельности очень различаются по уровню и интенсивности вовлеченности в них небанковских организаций. Кроме того, такое разделение согласуется с этапами, проанализированными в публикации КПРИ «Организация клиринговых и расчетных систем для розничных платежей», сентябрь 2000 года.

ного платежного инструмента (выдача карты, включая ее персонализацию, доставку и активацию, электронный кошелек, выпуск чеков), предоставление соответствующего аппаратного комплекса, программного обеспечения и сетевой инфраструктуры (терминалы АТМ и POS, считыватели чеков и карт, обработка заявок и веб-хостинг, программное обеспечение для покупательских корзин, программное обеспечение для верификации чеков, подключение к платежному шлюзу и связанные с этим услуги), предоставление технической поддержки в области безопасности (цифровая подпись, системы безопасности для онлайн-операций), другие дополнительные услуги, такие как предоставление услуг дата-центра, выставление электронных счетов и т.п.

- **Этап 2. Авторизация** – содержит процессы и действия, обеспечивающие авторизацию и утверждение платежных операций перед их совершением. Включает в себя предоставление различных сервисных (back-end) услуг (связь между сетями и эмитентами платежных инструментов, программное обеспечение и услуги для эмитентов, обеспечивающие процесс принятия решения – платить или не платить, – и скрининг на предмет мошенничества, проверка достаточности средств и фактических остатков на счете плательщика и т.д.), услуги по обнаружению мошеннических действий и управлению рисками для эмитентов платежных карт (верификация PIN-кода и другие услуги по идентификации, мониторинг платежных операций, рассылка предупреждений клиентам), услуги по обеспечению выполнения требований законодательства в будущем (сервисы для баз данных и приложений по выявлению подозрительных операций и отправке отчетов о них).

- **Этап 3. Клиринг** – преимущественно состоит из деятельности, обеспечивающей возможность предъявления требований участниками платежной системы друг к другу, расчет и передаче информации об обязательствах оплаты/получения средств соответствующих участников. Она включает в себя предоставление торговым организациям услуг по сортировке их информации о продажах и передаче требований в соответствующие сети, расчет чистых позиций участников сетей, операторов клиринговых палат, передачу поручений о клиринге, передачу справочной информации и т.д.

- **Этап 4. Расчеты** – состоит из деятельности, прямо связанной с помещением кредитных и дебетовых средств на счет банка/финансовой организации в расчетном банке (центральном банке или любом другом банке), а также на счета окончательного плательщика (клиента) и бенефициара (торговой организации или частного лица). В него также входит деятельность, связанная с (обратными) проводками в случае отказа от сделки/возврата платежа.

- **Этап 5. Постоперационный** – преимущественно состоит из процессов и деятельности, связанных с предоставлением различных видов дополнительных услуг для формирования выписок (подготовка, отправка и уведомление о выписках для потребителей и торговых организаций), проведения сверки (сопоставление счетов и платежей), урегулированию разногласий (сервисы по обработке требований об отмене операций и спорных ситуаций), составлению отчетов и анализу данных, услуги по обеспечению выполнения требований законодательства (предоставление уполномоченным органам отчетов по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма, отладка будущих баз данных).

Более детализированный перечень этих видов деятельности с примерами представлен в следующей таблице.

Таблица 1

<b>Процесс осуществления розничного платежа, примеры видов деятельности на каждом этапе</b>	
<b>I. Предварительный</b>	
1. Привлечение клиентов	Регистрация и формирование базы клиентов и торговых организаций или установка АТМ и других точек доступа (например, киосков самообслуживания), используемых для безналичных платежей
2. Услуги, связанные с привлечением front-end клиентов (плательщиков) для эмитентов	Предоставление инструментов оценки кредитов/кредитных рисков, услуг по обработке заявок
3. Предоставление платежных инструментов/устройств для front-end клиентов (плательщиков или получателей платежей)	Деятельность доверенного сервис-менеджера, выпуск карт, персонализация карт, доставка и активация карт; предоставление аппаратных и программных средств (например, считывающих устройств для карт) для использования на устройстве клиента с выходом в Интернет (ПК, мобильном телефоне, планшете); предоставление электронного кошелька/кода доступа к электронным деньгам
4. Предоставление аппаратных средств для приема платежных инструментов/устройств	Предоставление терминалов АТМ и других точек доступа (например, киосков самообслуживания), используемых для безналичных платежей, POS-терминалов, считывателей чеков/POS-терминалов для чеков
5. Предоставление программного обеспечения для приема платежных инструментов/устройств	Услуги интернет-хостинга, предоставление программного обеспечения для интернет-магазинов, программного обеспечения для верификации чеков, программного обеспечения для связи с провайдерами платежных шлюзов
6. Предоставление технологий/поддержки по обеспечению безопасности при работе в Интернете	Услуги по сертификации-авторизации (такие как защищенная среда на базе инфраструктуры открытых ключей (PKI), предоставление услуг цифровой идентификации для аутентификации потребителей, предоставление систем безопасности для онлайн-операций front-end клиентам (получателям платежей, торговым организациям) и back-end клиентам (такие как операции с 3D-защитой, проводимые через Интернет), предоставление услуг электронной подписи и иных средств электронной аутентификации в целях авторизации платежей
7. Услуги по соблюдению законодательства для индустрии платежных карт (PCI) для торговых организаций и (или) плательщиков	
8. Предоставление услуг дата-центров back-end клиентам	Аутсорсинг всех функций data-центров/защищенных, контролируемых помещений/распределенных серверов хранения резервных архивов для восстановления данных в случае сбоев
9. Электронное выставление счетов (e-invoicing)	Формирование и доставка электронных счетов front-end клиентам (плательщикам)
10. Предоставление связи для обмена данными торговым организациям	Предоставление шлюзов эквайерам/платежным операторам, предоставление шлюзов различным сетям/поставщикам систем проверки или АСН авторизации
<b>II. Авторизация</b>	
11. Авторизация платежной операции (проверка средств)	Предоставление услуг сетевых коммутаторов; сервисное обслуживание, предоставление связи для обмена данными между сетями и эмитентами платежных инструментов, предоставление эмитентам карт систем принятия решений/обнаружения мошеннических действий/скоринговых систем для нейронных сетей для авторизации, процедуры проверки и подтверждения наличия у плательщика достаточных средств (или кредитных средств) для проведения платежной операции
12. Услуги в области обнаружения мошеннических действий и управления рисками для front-end клиентов (получателей платежей)	Верификация (адреса, IP-адреса, проверочного номера карты, иных данных), аутентификация и авторизация платежных инструментов, аутентификация личных данных, системы в области управления принятием решений/выявления мошеннических действий/скоринга нейросети (на хостинге у сторонних провайдеров)
13. Услуги по обнаружению мошеннических действий и управлению рисками для эмитентов карт	Мониторинг платежных операций и уведомление владельцев карт о потенциальных мошеннических действиях, что дает им возможности для совершения незамедлительных действий
14. Инициирование списания средств со счета front-end клиента (плательщика)	Списание средств со счета/электронного кошелька front-end клиента (плательщика)
15. Услуги по обеспечению соблюдения законодательства в будущем	Механизмы регулирования в области борьбы с отмыванием денег и противодействия терроризму, такие как средства обнаружения подозрительных операций (базы данных, программное обеспечение и т.п.)

<b>III. Клиринг</b>	
16. Подготовительные операции	Сортировка информации торговой организации о продажах по платежным инструментам/сетям для осуществления клиринга, передача информации по продажам в сети соответствующих платежных инструментов, расчет нетто-позиций каждого участника сети и передача информации о нетто-позициях каждому участнику, предоставление услуг по переводу данных в форматы других платежных инструментов (например, из MICR в АСН), сортировка операций по указанным группам для финансовых организаций
17. Клиринг	Передача поручений о клиринге в финансовые организации, передача поручений о клиринге операторам АСН, передача справочной информации с отражением сумм и дат расчета, клиринг (кроме АСН клиринга)
<b>IV. Расчет</b>	
18. Расчет	Внесение средств на счета и списание средств со счетов финансовых организаций в центральном банке, внесение средств на счета и списание средств со счетов финансовых организаций в коммерческих банках, списание (зачисление в случае возврата) средств со счета front-end плательщика, зачисление (списание в случае возврата) средств на счет торговой организации (получателя платежа), проверка расчета
<b>V. Постоперационный</b>	
19. Выписка	Подготовка/доставка выписки для плательщиков (справка о мобильном кредите, выписка по счету интернет-банка/карты)
20. Сверки, включая дебиторскую и кредиторскую задолженность	Сопоставление счетов и платежей
21. Возвраты	Предоставление услуг по возвратным платежам и обработке претензий
22. Услуги по формированию отчетов и анализу данных	Услуги по формированию отчетов и анализу данных для торговых организаций (такие как услуги по технической поддержке для кассовых операций и отчетности), для потребителей и финансовых организаций
23. Услуги по обеспечению соблюдения законодательства	Обеспечение выполнения требований законодательства в области борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма, например направление отчетов органам власти, отладка баз данных

### III. ПРИНЦИПЫ ДЛЯ ИНФРАСТРУКТУР ФИНАНСОВОГО РЫНКА: МЕТОДОЛОГИЯ ОЦЕНКИ СОБЛЮДЕНИЯ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО НАБЛЮДЕНИЮ, ПРИМЕНИМЫХ К ПРОВАЙДЕРАМ КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫХ УСЛУГ<sup>45</sup>

*(доклад Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам и Международной организации комиссий по ценным бумагам, декабрь 2014 года)*

В приложении F доклада КПРИ и МОКЦБ «Принципы для инфраструктур финансового рынка»<sup>46</sup> выделяются пять рекомендаций по наблюдению, применимых к провайдерам критически важных услуг (ПКУ), в целях поддержания общей безопасности и эффективности функционирования инфраструктуры финансового рынка (ИФР). И хотя ИФР по-прежнему несет основную ответственность за свою деятельность, органы регулирования, надзора или наблюдения за деятельностью ИФР (далее – уполномоченные органы) могут использовать приложение F в целях издания рекомендаций по оказанию критически важных услуг провайдерами.

При этом соответствующие уполномоченные органы самостоятельно определяют способ проведения оценки степени соблюдения провайдерами услуг рекомендаций, а именно:

1) уполномоченные органы могут самостоятельно осуществлять контроль за соблюдением рекомендаций ПКУ, находясь с ними в прямой связи<sup>47</sup>; или

2) уполномоченные органы доводят стандарты до ИФР, которая осуществляет соответствующий контроль, получая гарантии от своих ПКУ относительно их соответствия рекомендациям. Данные рекомендации также имеют существенное значение для ИФР при пересмотре контрактов с ПКУ.

При наличии соответствующей нормативно-правовой базы уполномоченные органы могут проводить оценку ПКУ ИФР на степень соответствия рекомендациям. Такая оценка призвана гарантировать качество услуг, которое ИФР ожидает от своих провайдеров в рамках соблюдения более общих принципов Комитета по платежам и рыночным инфраструктурам (КПРИ) и Международной организации комиссий по ценным бумагам (МОКЦБ).

<sup>45</sup> Неофициальный перевод. Публикация представлена на веб-сайтах БМР ([www.bis.org](http://www.bis.org)) и МОКЦБ ([www.iosco.org](http://www.iosco.org)).

<sup>46</sup> Перевод приложения F приведен в письме Банка России от 29.06.2012 № 94-Т«О документе Комитета по платежным и расчетным системам «Принципы для инфраструктур финансового рынка».

<sup>47</sup> Такая прямая связь между компетентными органами и ПКУ не освобождает ИФР от обязательства иметь договорные отношения с ПКУ, обеспечивающих ИФР полный доступ к необходимой информации, как указано в Принципах для инфраструктур финансового рынка.

## Провайдеры критически важных услуг

Как отмечается в приложении F, операционная надежность ИФР может зависеть от бесперебойного и адекватного функционирования провайдеров услуг, которые являются критически важными для функционирования ИФР, таких как, например, провайдеры услуг в области информационных технологий и обмена сообщениями.

ИФР может иметь договорные соглашения с ПКУ, который на постоянной основе осуществляет деятельность, имеющую существенное значение для операций ИФР. Непрерывное, безопасное и эффективное предоставление таких услуг сервис-провайдером может играть важную роль для операций ИФР или, в некоторых случаях, для нескольких ИФР.

Если какой-либо ПКУ осуществляет другие виды деятельности, не являющиеся важными для функционирования ИФР, то такая деятельность выносится за рамки оценки на соответствие рекомендациям, изложенным в приложении F.

Если уполномоченными органами не установлено иное, то **деятельность, которая напрямую не связана с основными операциями ИФР или связана с коммунальными услугами (такими как базовые услуги связи, водопровод, электро- и газоснабжение), не рассматривается при определении ПКУ.**

## Рекомендации по наблюдению органов регулирования, надзора или наблюдения

При наличии соответствующих полномочий уполномоченные органы могут установить рекомендации для ПКУ ИФР в соответствии с требованиями в области регулирования, надзора или наблюдения за деятельностью ИФР. В приложении F выделяют пять рекомендаций по наблюдению, которые должны способствовать соблюдению ПКУ таких же стандартов, которых придерживается ИФР при оказании своих услуг.

Данные рекомендации ориентированы преимущественно на идентификацию рисков и управление ими, обеспечение информационной безопасности, надежности и способности к восстановлению нормального функционирования, эффективное технологическое планирование и устойчивый обмен сообщениями с пользователями<sup>48</sup>. Рекомендации носят общий характер, что позволяет ПКУ проявить гибкость в подтверждении соблюдения ими рекомендаций.

## Методология оценки

Настоящий документ содержит методологию оценки и дает рекомендации уполномоченным органам по оценке соответствия ПКУ рекомендованным стандартам, изложенным в приложении F. Данная методология отражает подход, используемый в докладе КПРИ – МОКЦБ «Принципы для инфраструктур финансового рынка: структура раскрытия информации и методология оценки» (декабрь 2012 года). Как правило, данная оценка будет проводиться (или контролироваться) самим ПКУ, который затем представит ее результаты ИФР и соответствующему уполномоченному органу. Методология оценки состоит из ключевых вопросов по каждой рекомендации, характеризующих соответствующего ПКУ. Перечень данных вопросов не должен использоваться в качестве контрольного списка и не является исчерпывающим. Уполномоченные органы могут по своему усмотрению ставить дополнительные вопросы по мере необходимости для отражения особенностей ИФР и привлекаемых ими ПКУ.

Данная методология оценки служит также руководством для самих ПКУ по соблюдению рекомендаций, изложенных в приложении F. Методология оценки основывается на пояснительном

<sup>48</sup> Пользователями являются клиенты ПКУ и включают одну или несколько ИФР и/или ее/их участников в зависимости от того, что применимо.



тексте из приложения F и предоставляет более подробные рекомендации в части управления рисками, а также по дополнительным вопросам. Ключевые вопросы задаются с целью понять, являются ли политики и процедуры ПКУ в определенных областях прозрачными и понятными, а также как они документируются, пересматриваются и обновляются. ПКУ может найти для себя полезным раскрыть ответы на ключевые вопросы в целях лучшего понимания уполномоченными органами и участниками ИФР рисков, связанных с использованием услуг соответствующего провайдера.

В рамках данной методологии оценки по приложению F рейтинг по каждому принципу может быть присвоен в соответствии с той же методикой, разработанной в докладе КПРИ – МОКЦБ «Принципы для инфраструктур финансового рынка: структура раскрытия информации и методология оценки». Система рейтингов основана на степени серьезности и срочности проблемных вопросов.

## Сотрудничество между компетентными органами

Если ПКУ предоставляет услуги нескольким ИФР, то органы наблюдения (надзора) за деятельностью ИФР могут сотрудничать друг с другом в оценке соответствия ПКУ данным рекомендациям. Если такое сотрудничество налажено, уполномоченные органы должны соблюдать по мере необходимости руководящие указания, представленные в таких документах, как «Принципы для инфраструктур финансового рынка» КПРИ – МОКЦБ (раздел 4, обязанность E), «Надзор центрального банка за платежными и расчетными системами» КПРИ и «Принципы, касающиеся трансграничного сотрудничества в области надзора» МОКЦБ<sup>49</sup>.

Уполномоченный орган может иметь ограниченный прямой доступ к ПКУ соответствующей ИФР в случае, если сервис-провайдер находится в другой стране. В таком случае уполномоченный орган может либо передать свои требования на основании вышеупомянутого принципа трансграничного сотрудничества иному уполномоченному органу в соответствующей юрисдикции, либо сообщить свои требования через поднадзорную ему ИФР.

## Рекомендации по наблюдению, применимые к провайдерам критически важных услуг, и ключевые вопросы

### 1. Выявление риска и управление им

***ПКУ рекомендуется выявлять и осуществлять управление существенными операционными и финансовыми рисками, присущими оказываемым им критически важным услугам, и обеспечивать эффективность процессов управления этими рисками.***

ПКУ должен иметь эффективные процедуры и системы для выявления и документального подтверждения рисков, применения средств контроля в целях управления рисками, а также для принятия решений о приемлемости определенных из них.

ПКУ может подвергаться рискам, связанным с информационной безопасностью, надежностью и способностью к восстановлению нормального функционирования и технологическим планированием, а также с нормативными требованиями, отношениями с пользователями, стратегическим решением, влияющим на способность его функционирования и зависимостью от третьих сторон. Для уменьшения выявленных рисков ПКУ должен проводить постоянную переоценку своих рисков и адекватности своей системы управления ими.

Выявление рисков и управление ими должны осуществляться под контролем совета директоров (совета) соответствующей организации – ПКУ и оцениваться независимым подразделением внутреннего аудита, которое доводит результаты своей оценки до сведения соответствующих членов совета. При этом предполагается создание советом независимого и профессионального подразделения

<sup>49</sup> См. документы «Надзор центрального банка за платежными и расчетными системами», КПРИ, май 2005 года, и «Принципы, касающиеся трансграничного сотрудничества в области надзора», МОКЦБ, май 2010 года.

внутреннего аудита. Деятельность подразделения внутреннего аудита должна подвергаться анализу, чтобы обеспечить соблюдение им принципов профессионального поведения и независимость оценки рисков, структуры и эффективности процессов управления риском и средств внутреннего контроля.

## Ключевые вопросы

### ***Структура управления рисками в масштабе организации***

Q 1.1: Какие процессы и системы имеются у ПКУ для выявления и документального подтверждения своих рисков, включая соответствующие операционные, финансовые риски? Какие риски ПКУ выявил и документально подтвердил, используя свои процессы и системы?

Q 1.2: Какие процессы и системы имеются у ПКУ для управления этими рисками? Как ПКУ принимает решение о принятии остаточных рисков?

Q 1.3: Как ПКУ производит переоценку своих рисков и адекватность своей системы управления рисками при учете выявленных рисков? Как часто проводится переоценка?

Q 1.4: Как ПКУ учитывает нормативные и правовые требования и изменения в них?

Q 1.5: Как ПКУ оценивает риски, связанные с его отношениями с пользователями?

Q 1.6: Как ПКУ встраивает систему управления рисками в свой процесс принятия стратегических решений, включая оценку основного бизнес-риска и финансового состояния?

### ***Зависимость от третьих сторон***

Q 1.7: Как ПКУ выявляет и контролирует риски, связанные с зависимостью от сторонних организаций?

Q 1.8: Как ПКУ оценивает, не наносит ли ущерб безопасности, надежности и способности восстановления нормального функционирования его операций зависимость от третьих сторон?

Q 1.9: Как ПКУ решает вопрос неприемлемого ухудшения уровня безопасности, надежности и способности восстановления нормального функционирования, обусловленного зависимостью от третьих сторон?

### ***Корпоративное управление структурой управления рисками в масштабах организации***

Q 1.10: Какую систему корпоративного управления процессами выявления рисков и управления ими использует ПКУ? Какая система ответственности и подотчетности применяется ПКУ в целях управления рисками? Как часто проверяется результативность деятельности подразделения внутреннего аудита?

Q 1.11: Как совет директоров ПКУ оценивает и утверждает систему управления рисками в масштабах всей организации?

### ***Подразделение внутреннего аудита***

Q 1.12: Как ПКУ обеспечивает создание независимого и профессионального подразделения внутреннего аудита? Принципов какой профессиональной организации, регулирующей практику и проведение аудита, должно придерживаться в своей деятельности подразделение внутреннего аудита?

Q 1.13: Какие механизмы отчетности используются подразделением внутреннего аудита для доведения результатов своих оценок до сведения совета и, при необходимости, уполномоченного органа?

## 2. Информационная безопасность

***ПКУ рекомендуется выработать и применять надлежащие принципы и процедуры и выделять достаточные ресурсы для обеспечения конфиденциальности и целостности информации, а также доступности оказываемых им критически важных услуг в целях выполнения условий его соглашения с ИФР.***

ПКУ должен иметь надежную систему обеспечения информационной безопасности, позволяющую надлежащим образом управлять рисками, которым подвергается его информационная безопасность. Эта система должна быть основана на надежных принципах и процедурах защиты информации от несанкционированного разглашения, сохранения целостности данных и обеспечения доступности услуг. Кроме того, ПКУ должен определять принципы и процедуры контроля над соблюдением установленных им правил информационной безопасности. Система обеспечения информационной безопасности также должна включать принципы планирования пропускной способности и методы управления изменениями. В частности, ПКУ, который планирует внести изменения в операции, должен оценивать последствия таких изменений для своей информационной безопасности.

## Ключевые вопросы

### **Система информационной безопасности**

Q 2.1: Какую систему информационной безопасности использует ПКУ для обеспечения общего и всестороннего корпоративного управления решениями и практическими методами устранения рисков для физической и кибербезопасности?

Каким образом данная система включает политики и процедуры для:

- a) отнесения активов (систем и услуг) к определенной категории по степени конфиденциальности, целостности данных и доступности услуг;
- b) выявления внутренних и внешних угроз на постоянной основе;
- c) выбора, внедрения и документирования средств контроля безопасности для минимизации выявленных рисков и уязвимостей;
- d) надлежащего управления всеми видами деятельности по управлению рисками для безопасности?

Q 2.2: Как ПКУ включает соответствующие международные, национальные и отраслевые стандарты в свои политики и процедуры?

Q 2.3: Какие источники рисков для информационной безопасности выявил ПКУ в связи с оказываемыми им услугами? Какие меры ПКУ предпринял по отношению к выявленным рискам?

Q 2.4: Какова степень участия совета директоров ПКУ в системе его информационной безопасности? Выполняется ли проверка и утверждается ли система советом директоров? Как часто проверяется система?

Q 2.5: Как совет директоров ПКУ утвердил ключевые функции и обязанности старшего исполнительного руководства в области информационной безопасности?

### **Политики и процедуры в области информационной безопасности**

Q 2.6: Какие политики и процедуры используются для предотвращения несанкционированного доступа и несанкционированного раскрытия информации?

В частности, какие политики и процедуры применяются для:

- a) выдачи разрешений пользователям, в том числе на логический и физический доступ, и их отзыва;
- b) периодической повторной сертификации привилегий пользователя;
- c) предоставления, использования и управления учетными (или высокопривилегированными) записями администратора;
- d) предупреждения нарушений конфиденциальности данных;
- e) защиты целостности систем от логических или физических атак;
- f) встраивания средств управления в приложения, предоставляемые ИФР, во избежание ошибок, потерь, несанкционированной модификации или ненадлежащего использования информации?

Q 2.7: Как ПКУ обеспечивает осведомленность всех сотрудников и заинтересованных внешних сторон о своих обязанностях и обязательствах, а также угрозах безопасности в соответствии с определением в системе информационной безопасности?

Q 2.8: Какие политики и процедуры используются для обеспечения конфиденциальности, целостности и подлинности данных, в том числе при прохождении по сетям и во время хранения у ПКУ?

Q 2.9: Какие политики и процедуры используются для обнаружения нарушений информационной безопасности, реагирования на них и последующего восстановления нормального функционирования?

#### **Контроль соблюдения безопасности**

Q 2.10: Как ПКУ проверяет соблюдение системы информационной безопасности и оценивает результативность применяемых средств контроля безопасности? В частности, включают ли такие политики и процедуры сканирование уязвимостей и испытание на возможность проникновения в систему как на уровне инфраструктуры, так и на уровне приложений?

Q 2.11: В какой степени система информационной безопасности ПКУ подвергается внутреннему и внешнему аудиту?

Q 2.12: Каким способом и как часто результаты мероприятий по мониторингу соблюдения безопасности доводятся до сведения совета директоров ПКУ?

#### **Планирование производительности**

Q 2.13: Какова политика ПКУ по планированию производительности? Как ПКУ осуществляет мониторинг и регулирование использования ресурсов в целях удовлетворения потребностей ИФР и в отдельных случаях ее участников даже при неблагоприятных рыночных условиях? Как ПКУ разрешает ситуации, при которых потребности ИФР или ее участников превышают возможности ПКУ?

Q 2.14: Как ПКУ осуществляет анализ, аудит и проверку возможности увеличения и адекватности своей способности справиться как минимум с прогнозируемыми неблагоприятными факторами, выявленными одной ИФР, и, если это допустимо, неблагоприятными факторами, действующими одновременно при обслуживании нескольких ИФР? Как часто ПКУ проводит такой анализ, аудиторские проверки и испытания?

#### **Управление изменениями**

Q 2.15: Как политики и процедуры ПКУ по управлению изменениями и управлению проектами снижают риски, которые такие изменения представляют для безопасности и надежности операций ПКУ?

Q 2.16: Как политика управления изменениями ПКУ определяет формальные обязанности и процедуры руководства по планированию и тестированию изменений, включая регрессионное тестирование, тестирование производительности и безопасности?

Q 2.17: В какой степени изменения, оказывающие влияние на пользователей, должны обсуждаться с ИФР и тестироваться при ее участии?

### **3. Надежность и устойчивость**

***ПКУ рекомендуется применять надлежащие принципы и процедуры и выделять достаточные ресурсы для обеспечения доступности, надежности и устойчивости оказываемых им критически важных услуг. Поэтому разработанные им планы непрерывности деятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций должны обеспечивать своевременное возобновление оказания критических услуг в соответствии с условиями его соглашения с ИФР.***

ПКУ должен обеспечить надежное оказание услуг пользователям и способность к восстановлению нормального функционирования независимо от того, оказываются ли услуги только ИФР или как ИФР, так и ее участникам. ПКУ должен осуществлять надежное функционирование, удовлетворяющее или превышающее потребности ИФР. Все операционные происшествя должны реги-

стрироваться и доводиться до сведения ИФР, а также уполномоченного органа. ПКУ должен незамедлительно анализировать происшествия, чтобы предотвратить их повторное возникновение, которое может иметь значительно более серьезные последствия. Кроме того, ПКУ должен иметь надежные планы непрерывности деятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Эти планы должны включать плановое тестирование непрерывности деятельности и анализ результатов этого тестирования для оценки риска возникновения серьезного нарушения в работе.

## Ключевые вопросы

### ***Доступность, надежность и устойчивость операций***

Q 3.1: Какие цели ставит перед собой ПКУ по обеспечению доступности, надежности и устойчивости оказываемых им услуг, и как они оформлены документально? Насколько эти цели удовлетворяют или превышают потребности ИФР и в отдельных случаях ее участников?

Q 3.2: Как политики и процедуры ПКУ направлены на достижение его цели по обеспечению доступности, надежности и устойчивости оказываемых им услуг?

Q 3.3: Как ПКУ может убедиться, что он предоставляет надежные и устойчивые услуги ИФР и в отдельных случаях ее участникам? В частности, каким образом ПКУ гарантирует, что к разным рабочим площадкам применяются разные профили рисков? Как ПКУ гарантирует, что его рабочие площадки надлежащим образом защищены от стихийных бедствий, сбоев электропитания и неблагоприятных действий человека? Как ПКУ гарантирует наличие достаточных мощностей для оказания критических услуг в течение длительного периода времени на своих резервных площадках?

### ***Мониторинг операций и управление происшествиями***

Q 3.4: Как ПКУ осуществляет мониторинг своих операций? Как ПКУ контролирует соответствие своей деятельности целям по обеспечению надежности и устойчивости ИФР? Как данный процесс документируется и обеспечивается?

Q 3.5: Как ПКУ выявляет, регистрирует, классифицирует, анализирует случаи нарушения функционирования и управляет ими? Как такие случаи доводятся до сведения высшего исполнительного органа? Как ПКУ информирует ИФР и, если это необходимо, уполномоченные органы о таких происшествиях? Каков процесс перерастания происшествия в кризис?

Q 3.6: Какой процесс используется для проведения анализа происшествий постфактум, и как этот процесс призван обеспечить выявление первопричины происшествий, чтобы избежать их повторения в будущем? Какова роль ИФР в таком анализе?

### ***Непрерывность деятельности***

Q 3.7: Каковы цели ПКУ по обеспечению непрерывности бизнеса и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций? Как эти цели формулируются советом директоров и высшим исполнительным органом? Как часто эти цели пересматриваются?

Q 3.8: Как планы непрерывности деятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, разработанные ПКУ, обеспечивают своевременное возобновление оказания критических услуг в случае выхода процесса из строя, в том числе в случае широкомасштабного сбоя? Как эти планы учитывают вопрос возможной потери данных в результате выхода из строя?

Q 3.9: Как ПКУ выявляет сценарии возможного выхода из строя, и как ИФР участвует в этом процессе?

Q 3.10: Как планы непрерывности деятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, разработанные ПКУ, обеспечивают защиту от кибератак? Как эти планы обеспечивают способность ПКУ выявлять кибератаки и справляться с их воздействием, в том числе способность восстановления систем после взлома?

Q 3.11: Что представляет собой план взаимодействия в условиях кризисной ситуации ПКУ, позволяющий справляться с перерывами в предоставлении услуг? В частности, как в этом плане решается вопрос обмена сообщениями и информацией с ИФР и уполномоченными органами?

Q 3.12: Каким образом и как часто проверяются планы непрерывности деятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций? Какие сценарии тестируются, и включают ли они кибератаки? Как оцениваются и проверяются результаты таких тестирований? Как ИФР и в отдельных случаях ее участники привлекаются к испытаниям непрерывности деятельности методом моделирования?

Q 3.13: Как планы непрерывности деятельности и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, разработанные ПКУ, регулярно оцениваются на соответствие ожиданиям ИФР?

#### 4. Технологическое планирование

***ПКУ рекомендуется применять надежные методы планирования на протяжении всего жизненного цикла используемых технологий, а также выбора технологических стандартов.***

ПКУ должен осуществлять эффективное технологическое планирование, позволяющее уменьшать общий операционный риск и повышать эффективность операций. Планирование подразумевает наличие комплексной стратегии, которая учитывает весь жизненный цикл используемых технологий, а также процесса выбора стандартов при оказании услуг и управлении ими. В том случае, если ПКУ намерен внести изменения, он должен проводить с ИФР и при необходимости с ее участниками подробные и полные консультации. ПКУ должен регулярно анализировать свои технологические планы, в том числе проводить оценку своих технологий и процессов, используемых им для внесения изменений.

#### Ключевые вопросы

##### ***Политики, процедуры и меры управления для технологического планирования***

Q 4.1: Какие политики, процедуры и системы управления используются ПКУ для технологического планирования? Как эти политики, процедуры и системы управления учитывают жизненный цикл используемых технологий и выбор новых технологических стандартов?

Q 4.2: Как часто ПКУ оценивает свои технологические риски? Как в таких оценках учитываются надежность и устойчивость, риски устаревания и риски для информационной безопасности, связанные с использованием технологии? Как в таких оценках учитываются технологические риски, потенциально влияющие на ИФР и в отдельных случаях на ее участников?

##### ***Политики, процедуры и меры управления для управления технологическими изменениями***

Q 4.3: Какие политики, процедуры и меры управления используются ПКУ для внесения изменений в используемые технологии? Как эти политики и процедуры решают вопрос управления релизами, согласованного использования технологий и поддержания безопасности и стабильности технологии?

Q 4.4: Как эти политики, процедуры и меры управления гарантируют выявление и адекватное уменьшение рисков, связанных с внесением изменений в технологии, во избежание изменений, вероятно, влияющих на надежность и устойчивость критически важных услуг, оказываемых сервис-провайдером? Как и с какой частотой ПКУ оценивает и проверяет процессы, используемые для реализации технологических изменений?

Q 4.5: Как ПКУ проводит консультации с ИФР и, если необходимо, с ее участниками относительно предлагаемых важных изменений технологии, которые могут существенно повлиять на ИФР?

Q 4.6: Как ПКУ вовлекает, в случае необходимости, ИФР в реализацию технологических изменений? Например, участвует ли ИФР в тестировании технологических изменений, если возникает необходимость?

## 5. Обмен сообщениями с пользователями

***ПКУ рекомендуется обеспечивать прозрачность для своих пользователей и предоставлять им достаточную информацию, позволяющую четко понимать свои роли и обязанности в области управления рисками, связанными с привлечением ими ПКУ.***

ПКУ должен применять эффективные процедуры и процессы обмена сообщениями с пользователями. В частности, ПКУ должен предоставлять ИФР, а при необходимости и ее участникам достаточную информацию, позволяющую четко понимать свои роли и обязанности в области управления рисками и надлежащим образом управлять своими рисками, связанными с привлечением ПКУ. Как правило, полезная информация для пользователей включает, в частности, данные о процессах управления и средствах контроля ПКУ, а также о независимых проверках эффективности этих процессов и средств контроля. В составе своих процедур и процессов связи ПКУ должен предусмотреть механизмы проведения со своими пользователями и рынком в целом консультаций по вопросам всех технических изменений его операций, которые могут повлиять на уровень и виды его рисков, включая отсутствующие или неработающие средства контроля рисков. Кроме того, ПКУ должен иметь план взаимодействия в кризисных ситуациях, вызванных операционными нарушениями в оказании его услуг.

### Ключевые вопросы

#### ***Обмен сообщениями***

Q 5.1: Какие средства использует ПКУ для обмена сообщениями с пользователями?

Q 5.2: Какую информацию ПКУ предоставляет ИФР и в отдельных случаях ее участникам для понимания ими своих ролей и обязанностей в области управления рисками, связанными с привлечением ПКУ? Как часто данная информация пересматривается?

Q 5.3: Как ПКУ доводит до сведения пользователей информацию о важных изменениях в своей деятельности? (См. также Q 2.17, Q 4.5 и Q 4.6.)

Q 5.4: Как ПКУ доводит до сведения пользователей результаты анализа рисков, в том числе операционных и финансовых?

#### ***Механизмы проведения консультаций***

Q 5.5: Какие механизмы использует ПКУ при проведении консультаций с пользователями и рынком в целом, когда это необходимо (например, по вопросу каких-либо технических изменений его операций, которые могут оказать существенное влияние на ИФР)? (См. также Q 4.5.)

#### ***Сообщения о происшествиях и в случае кризисных ситуаций***

Q 5.6: Как ПКУ информирует пользователей, при необходимости, о происшествиях? (См. также Q 3.5.)

Q 5.7: Что представляет собой план взаимодействия в кризисных ситуациях, вызванных операционными нарушениями в оказании услуг сервис-провайдером? Включает ли этот план всех пользователей и соответствующие заинтересованные стороны? (См. также Q 3.11.)