Приложение

25.01.2021

Предложения по доработке проекта Стратегии развития национальной платежной системы на период 2021-2023гг.

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
1.	Текст документа в целом	Заменить по тексту термин «небанковские поставщики платежных услуг» на «некредитные и нефинансовые посредники».	Во избежание терминологической путаницы и смешения с существующим институтом «небанковских кредитных организаций».	АЭД
2.	3.1. Обеспечение правовых условий формирования инновационного платежного ландшафта	Раздел «Расширение пропорционального регулирования» дополнить фразой следующего содержания: «В тех случаях, где это целесообразно и эффективно, будут также применяться институты «мягкого регулирования», в том числе, разработка методических рекомендаций, информационных писем. Для оценки рисков и преимуществ продуктов и услуг, которые в настоящее время находятся вне регулятивного поля, будет использоваться институт регулятивной песочницы Банка России. Банк России также рассмотрит возможность создания саморегулируемых организаций в тех сегментах рынка, где контроль за соблюдением нормативных требований целесообразно перенести на СРО, в целях реализации риск-ориентированного подхода.»		АЭД

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
3.		Раздел «Регулирование института небанковских поставщиков платежных услуг» дополнить фразой следующего содержания: «При этом следует обеспечить, чтобы введение в периметр регулирования новых типов игроков не приводило к возникновению регулятивного арбитража с уже существующими участниками рынка (в том числе, небанковскими кредитными организациями).»		АЭД
4.	Новый раздел “Ключевые показатели эффективности реализации Стратегии”	Предлагаем дополнить проект Стратегии развития национальной платежной системы на период 2021 – 2023 годов (далее – Стратегия) KPI по ее реализации, включая не только количественные, но и качественные показатели в разбивке по годам (2021, 2022, 2023 гг.). Качественные показатели: 1) оценка международными экспертами российской юрисдикции на соответствие международным принципам в платежной сфере (например, для ИФР); 2) оценка удовлетворенности потребителей (в широком понимании – как физические лица, так и участники платежного рынка) по таким критериям как:	Из представленной редакции проекта Стратегии полностью удален раздел «Ключевые показатели эффективности реализации Стратегии» (KPI), имевшийся в предыдущей редакции. В результате, представленная редакция проекта Стратегии становится, по сути, декларацией о намерениях, лишаясь качества полноценного документа стратегического планирования, одним из принципов которого является принцип измеряемости целей, который означает, что должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей с использованием количественных и качественных целевых показателей, критериев и методов их оценки, используемых в процессе стратегического планирования (п. 11	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		– уровень инноваций в платежной сфере; – уровень безопасности переводов и защищенности денежных средств; – удовлетворенность потребителей конкретными проектами (СБП, НПИ, СПФС, Open API). Количественные показатели: 1) доля объема безналичных операций в общем обороте розничной торговли; 2) доли платежных систем в общем объеме розничных переводов денежных средств в Российской Федерации; 3) доля российской инфраструктуры при передаче финансовых сообщений.	ст. 7 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»). Учитывая изложенное, предлагается вернуть в проект Стратегии KPI по ее реализации. Предлагаются конкретные виды показателей.	
		▪ В соответствии с мероприятиями по развитию программ лояльности в ПС «МИР» (стр. 39 стратегии) - дополнить стратегию показателем **«Доля безналичного оборота в розничной торговле в ПС «Мир»**. Поскольку платежная система «Мир» выступает в качестве национальной инновационной альтернативы международным платежным системам, то индикаторами успешности решения данной задачи могут служить показатели доли безналичного оборота, превышающие	Предложения сформулированы с учетом реализации п.4 об исключении из Стратегии цели развития конкуренции в связи с отсутствием в рамках данного документа статистических, аналитических данных, оценок, а также сколько-то развёрнутого содержательного описания состояния, проблем и вызовов конкуренции на российском платежном рынке, а также в опоре	НПА

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		аналогичные показатели в этих платежных системах. ▪ В соответствии с мероприятиями развития СБП (п.п. 3.3.2 стратегии, стр. 37-38) - дополнить стратегию показателем **«Доля безналичного торгового оборота в СБП, в том числе, с использованием мобильного приложения.»** ▪ Ежегодные отчеты Банка России фиксируют региональную диспропорцию в развитии безналичного оборота между крупными городами и менее крупными населенными пунктами. Предлагается дополнить стратегию мероприятиями, нацеленными на устранение данной диспропорции как минимум в рамках платежной системы «Мир» и СБП, и показателями, отражающими достижение данной цели.	исключительно на заявленные в тексте Стратегии цели. Использование (обобщенного) показателя «Доля объема безналичных операций в розничной торговле» представляется нерелевантным Стратегии сразу по нескольким причинам: ▪ В Стратегии не устанавливается цель развития безналичного оборота в торговле в целом, соответственно, показатель не привязан к целям стратегии. ▪ Рост безналичного оборота в торговле зависит от многих факторов. Очевидно, до сих пор наблюдается и органический рост, обусловленный многолетней историей развития платежного рынка и безналичного потребительского поведения. При этом очевидно также, что целевые показатели именно Стратегии должны отражать прежде всего вклад в развитие НПС мероприятий, предпринимаемых Банком России. Соответственно, целевые показатели развития	

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			безналичного оборота в Стратегии должны быть отделены от органического роста рынка. ▪ В продолжение предыдущего тезиса необходимо также отметить, что достижение 74% безналичного оборота в торговле к 2024 году можно охарактеризовать как пессимистичный сценарий развития: отраслевые эксперты прогнозируют рост вплоть до 90% к указанному сроку. Если мероприятия стратегии не подразумевают значительного воздействия на рост безналичного оборота, которое позволило бы выйти за пределы потенциального органического роста, то остается непонятным, что именно будет демонстрировать подобный показатель применительно к Стратегии.	
		Дополнить показатель «Регулирование платежных сервисов в экосистемах» мероприятиями по годам.	Поскольку такого объекта регулирования как «экосистема» в настоящее время не существует, то без дополнительных пояснений невозможно установить, что за новый тип регулирования планируется ввести и какие платежные сервисы планируется признать принадлежащими к экосистемам. В связи с этим, предлагается, как минимум в годы, предшествующие 2023 году (по аналогии с	

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			Внедрением ISO) указать этапы определения экосистем и критериев отнесения платежных сервисов к экосистемам, а также параметры, которые предполагается регулировать. Наличие экспертных обсуждений, предшествующих принятию важных регуляторных требований представляется принципиально важным.	
5.	Введение	Дополнить новыми абзацами следующего содержания: «Реализация настоящей Стратегии будет осуществляться Банком России во взаимодействии с заинтересованными органами государственной власти Российской Федерации, профессиональными объединениями участников рынка платежных услуг на основе Плана мероприятий по реализации Стратегии (далее – План мероприятий) с указанием конкретных мер и сроков их выполнения. По мере реализации Плана мероприятий Банком России при необходимости будут вноситься изменения в Стратегию и План мероприятий, учитывающие результаты их реализации и вновь возникшие факторы, влияющие на развитие НПС.».	Предлагаем прямо подтвердить в проекте Стратегии сохранение подхода, закрепленного в ранее действовавшей Стратегии развития национальной платежной системы (одобрена Советом директоров Банка России 15.03.2013, протокол № 4), поскольку при развитии НПС крайне важна координация усилий Банка России как с иными заинтересованными органами государственной власти Российской Федерации (для реализации смежных инфраструктурных проектов, например, единая биометрическая система, цифровой профиль), так и с профессиональными объединениями участников рынка платежных услуг (для оценки и получения обратной связи относительно регуляторной и контрольно-надзорной деятельности Банка России на рынке платежных услуг).	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			Также считаем важным помимо Стратегии, содержащей общие направления развития НПС, прямо предусмотреть разработку Плана мероприятий по ее реализации, в котором будут более детально описаны конкретные шаги по ее реализации и который также пройдет стадию обсуждения с участниками рынка. Также предлагаем прямо закрепить возможность при необходимости корректировать Стратегию и План мероприятий, что обеспечит гибкость и актуальность указанных документов в конкретный момент времени, т.к. с учетом стремительного развития финансовых технологий, в т.ч. платежных, конъюнктура платежного рынка до 2023 г. может существенно поменяться.	
6.	Раздел “2.2.1. Биометрия”	Дополнить новыми абзацами следующего содержания: “При этом развитие удобных и доступных сервисов и внедрение инноваций принципиально невозможно без усовершенствования механизмов идентификации и проверки личности для дистанционного оказания услуг. Как показал опыт массового перехода потребителей в 2020 году на удаленное взаимодействие, существующих	В качестве цели Стратегии развития НПС 2021 – 2023 заявлено обеспечение предоставления потребителям быстрых, удобных и доступных платежных услуг и защита их прав (страница 24 проекта Стратегии). В качестве ключевых задач Стратегии также обозначены, в частности: развитие конкурентного платежного рынка и создание	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		способов идентификации и проверки личности, включая биометрическую идентификацию с использованием единой биометрической системы, бывает недостаточно для полноценного удаленного обслуживания граждан. В этой связи Банк России видит необходимость в дальнейшем совершенствовании процедур идентификации и проверки личности при дистанционном оказании финансовых услуг, в частности, в изучении вопроса об использовании средств видеоконференцсвязи для целей проверки личности, а также дальнейшей проработке вопросов использования государственных баз данных, содержащих сведения о клиентах, в т.ч. иностранных гражданах, для проведения идентификации (упрощенной идентификации) таких лиц.”.	условий для внедрения инноваций в платежной сфере. При этом, по мнению участников финансового рынка, развитие удобных и доступных сервисов и внедрение инноваций принципиально невозможно без усовершенствования механизмов идентификации и проверки личности для полностью дистанционного оказания услуг. Как показал опыт массового перехода потребителей в 2020 году на удаленное взаимодействие, существующих способов идентификации и проверки личности, включая биометрическую идентификацию, бывает недостаточно для полноценного удаленного обслуживания граждан. Вместе с тем, по мнению участников финансового рынка, проект Стратегии не уделяет должного внимания данной проблематике, затрагивая лишь отдельные вопросы, связанные с применением новых способов инициирования и передачи платежных распоряжений (использование биометрии, смарт-устройств, голосовых помощников и т.д.). Фиксация в Стратегии факта значимости данной задачи для развития НПС позволит в	

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			дальнейшем упростить взаимодействие с иными подразделениями Банка России и профильными ФОИВ при определении стратеги развития регулирования в сфере ПОД/ФТ и в сфере цифровизации взаимодействия с гражданами и организациями.	
7.	Раздел 2.3. “Новые участники платежного рынка”	Дополнить следующим выводом: “Банк России считает необходимым отметить, что указанные организации: – не являются субъектами исполнения Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»; – не поднадзорны в настоящее время Банку России; – оказывают финансовые услуги без лицензирования Банком России. В этой связи Банк России планирует более глубоко изучить вопросы допуска на финансовый рынок новых нефинансовых игроков (в том числе крупнейших финтех и ИТ-компаний), механизма их регулирования и контроля повышенных рисков проведения указанными организациями финансовых операций.”.	В проекте Стратегии (раздел 2.3 «Новые участники платежного рынка») отмечается, что динамичное внедрение возможностей новых технологий в платежной сфере усиливает роль технологических компаний и иных небанковских организаций, способных быстро запустить инновационные решения и реализовать новые эффективные бизнес-модели. В проекте Стратегии данный тренд на усиление рыночной роли крупнейших небанковских компаний – лидеров цифровой трансформации просто констатируется как данность, и позиция Банка России по данному вопросу по сути не озвучивается. Вместе с тем, «традиционные» участники рынка платежных услуг выражают серьезные и обоснованные опасения в отношении нарушения принципов равной и добросовестной конкуренции, возникновения регуляторного арбитража и системных рисков,	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			которые могут возникнуть вследствие предоставления права осуществления платежных операций нефинансовым организациям без создания для них надлежащей регуляторной среды и надзорных механизмов в целях избежания регуляторного арбитража. В этой связи предлагаем более конкретно сформулировать в проекте Стратегии позицию по данному вопросу.	
8.	Раздел “3.1.1. Оптимизация регуляторной среды” Подраздел “Регулирование платежных сервисов в экосистемах”	Второй абзац изложить в следующей редакции: “Принимая во внимание риски для конкурентной среды, возникновение барьеров для развития инноваций и необходимость поддержания доверия потребителей к платежным услугам Банком России могут быть введены регулятивные требования к операторам и/или участникам таких экосистем, **прежде всего в отношении обеспечения конфиденциальности и защиты персональных данных клиентов**.”.	В подразделе «Регулирование платежных сервисов в экосистемах» (стр. 25 проекта Стратегии) указано, что особое внимание планируется уделить обеспечению свободы выбора поставщика платежных услуг и легкости его смены для потребителя, в том числе, за счет доступа поставщиков платежных услуг к клиентской базе, общим данным и сервисам экосистем. Полагаем крайне важным отразить в качестве позиции Банка России необходимость приоритетного обеспечения при этом конфиденциальности и защиты персональных данных клиентов, если они будут общедоступны для всех участников платежной системы.	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
9.	Раздел “3.1.2. Создание правовой основы для внедрения платежных стандартов и технологий” Подраздел “Правовое обеспечение введения цифрового рубля” Раздел “3.3.1. Платформа цифрового рубля”	Исключить из проекта Стратегии.	В отличие от других крупных проектов Банка России (СБП, СПФС, Open API) решение о необходимости введения цифрового рубля как такового в настоящее время не принято, а находится на стадии концептуального обсуждения с участниками финансового рынка. Опубликованный на эту тему консультативный доклад Банка России вызвал активную общественную дискуссию и выявил ряд концептуальных вопросов, требующих дополнительной проработки на стадии предполагаемой к подготовке Концепции, по итогам рассмотрения которой появится возможность всесторонне оценить выгоды и риски введения цифрового рубля для российской экономики и финансовой системы. В этой связи предлагается в настоящее время до решения принципиальных вопросов (целеполагание введения цифрового рубля в Российской Федерации, схема финансирования проекта, оценка последствий его введения для финансовой и денежной системы[1]) исключить соответствующие разделы из проекта Стратегии. В дальнейшем после решения обозначенных вопросов	НСФР

[1] https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28237/w28237.pdf

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			данный раздел может быть дополнительно включен в Стратегию.	
10.	Раздел “3.2.2. Система быстрых платежей”	Дополнить новым подразделом следующего содержания: «*Создание системы проверки номера мобильного телефона.* В основе СБП заложено использование в качестве идентификатора номера мобильного телефона. Вместе с тем, до настоящего момента не создана единая информационная система проверки сведений об абоненте, что повышает риск мошеннических действий с использованием СБП. В этой связи Банк России планирует принять активное участие в доработке ко второму чтению проекта федерального закона № 514780-7 “О внесении изменений в Федеральный закон "О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма" и иные законодательные акты Российской Федерации (о создании информационной системы проверки сведений об абоненте)”.».	Обоснование введения нового подраздела в раздел, посвященный СБП, содержится в самом предлагаемом тексте нового подраздела.	НСФР
11.	Новый раздел	Дополнить новым разделом (после раздела 3.2) следующего содержания:	Проект Стратегии не содержит положений, касающихся развития коммерческой платежной инфраструктуры в составе национальной платежной системы, в	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		“*3.3. Развитие коммерческой платежной инфраструктуры* В ходе реализации настоящей стратегии наряду с развитием национальной платежной инфраструктуры Банк России будет обеспечивать равные условия для развития коммерческой платежной инфраструктуры и тем самым содействовать обеспечению конкуренции на рынке платежных услуг, повышению их качества и доступности для потребителя.”.	частности – операторов услуг платежной инфраструктуры карточных платежных систем. На основе проекта Стратегии может сложиться ошибочное представление, что национальная платежная система будет развиваться исключительно путем развития национальной платежной инфраструктуры, операторами которой являются Банк России и организации с государственным участием (НСПК). При этом декларируемый принцип развития конкуренции на платежном рынке в явном виде не выполняется в случае НСПК, которая совмещает функции оператора услуг платежной инфраструктуры как для международных платежных систем (МПС), так и для платежной системы МИР, находящейся в прямой конкуренции с частными ПС. В этой связи предлагается отразить в проекте Стратегии подходы Банка России к развитию коммерческой платежной инфраструктуры национальной платежной системы, включая меры по обеспечению конкуренции между операторами коммерческой платежной инфраструктуры и операторами национальной платежной инфраструктуры, дополнив проект	

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
			Стратегии отдельным разделом, посвященным развитию коммерческой платежной инфраструктуры национальной платежной системы.	
12.	Глоссарий	Дополнить понятиями “национальная платежная инфраструктура” и “коммерческая платежная инфраструктура” следующего содержания: «Национальная платежная инфраструктура – инфраструктура национальной платежной системы, операторами которой являются Банк России либо коммерческие организации, в которых имеется доля участия Правительства Российской Федерации или Банка России.» «Коммерческая платежная инфраструктура – инфраструктура национальной платёжной системы, операторами которой являются коммерческие организации, в которых не имеется доли участия Правительства Российской Федерации или Банка России.»	Проект Стратегии не содержит положений, касающихся развития коммерческой платежной инфраструктуры в составе национальной платежной системы, в частности – операторов услуг платежной инфраструктуры карточных платежных систем. На основе проекта Стратегии может сложиться ошибочное представление, что национальная платежная система будет развиваться исключительно путем развития национальной платежной инфраструктуры, операторами которой являются Банк России и организации с государственным участием (НСПК). В этой связи предлагается дополнить глоссарий проекта Стратегии понятиями “национальная платежная инфраструктура” и “коммерческая платежная инфраструктура”.	НСФР

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
13.	III. Направления развития НПС 2021 - 2023	Исключить из текста стратегии упоминания о соответствии задаче развития конкуренции. ▪ На стр. 21: В целях снижения издержек ТСП, ~~**а также развития конкурентной среды на платежном рынке**~~ в СБП реализован сервис оплаты за товары, работы и услуги, в том числе по QR-коду (сервис C2B). ▪ На стр. 34: ~~**В целях развития конкурентной среды**~~ Банк России планирует сформировать правовую базу для введения института небанковской организации как независимого поставщика платежных услуг, включая определение критериев и процедуры выхода таких организаций на рынок, формирование правовой базы их деятельности. ▪ На стр. 36: Планируется сформировать технологические основы для предоставления доступа к сервисам ПС	В ходе встречи по обсуждению стратегии представителем Банка России был озвучен тезис о том, что вопросы развития конкуренции (в том числе на платежном рынке), а также влияния мероприятий Банка России на конкуренцию (в том числе на платежном рынке) являются предметом отдельного документа Банка России, находящегося в настоящий момент в разработке. Поскольку мероприятия стратегии, подразумевающие развитие конкуренции, не могут быть сопровождены соответствующим обоснованием, предлагается удалить из стратегии упоминание о том, что мероприятия содействуют развитию конкуренции, в следующих пунктах (упоминания выделены).	НПА

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		БР не только банкам, но и небанковским поставщикам платежных услуг. Это позволит ~~**поддерживать конкуренцию на платежном рынке**~~ ~~**и**~~ содействовать снижению рисков, связанных с расширением роли таких организаций в оказании платежных услуг. ▪ На стр. 37: В целях ~~**содействия конкуренции**~~, повышения качества и доступности платежных услуг в рамках СБП отдельное внимание будет уделено активному масштабированию сервисов C2B и B2C, в том числе для сегмента малого и среднего бизнеса. Это позволит торговым предприятиям в значительной степени сократить свои транзакционные издержки. ▪ На стр. 37: Также в целях развития СБП ~~**и поддержания конкуренции на платежном рынке**~~ предполагается определить подходы к участию небанковских организаций в СБП.		

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		▪ На стр. 40: 3.3. РАЗВИТИЕ ~~КОНКУРЕНЦИИ И~~ ТЕХНОЛОГИЙ НА ПЛАТЕЖНОМ ПРОСТРАНСТВЕ В целях развития ~~конкурентного и~~ технологичного платежного пространства Банк России будет создавать условия для обеспечения всех категорий потребителей широким спектром высококачественных и безопасных платежных услуг. При этом фокус регулятора нацелен на ~~содействие развитию конкуренции и~~ расширения возможностей использования безналичных расчетов гражданами, бизнесом и государством. ▪ На стр. 42: Существенную поддержку развитию инноваций ~~и конкуренции~~ на российском платежном рынке может оказать внедрение технологии открытых программных интерфейсов (Open API). Использование Open API позволит обеспечить эффективное взаимодействие		

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		платежной инфраструктуры, банков, небанковских поставщиков и потребителей платежных услуг. ▪ На стр. 43: ~~**3.3.4. Поддержка конкуренции на платежном рынке**~~ Введение института небанковских поставщиков платежных услуг Одним из важнейших направлений ~~**стимулирования конкуренции на российском платежном рынке**~~ видится повышение роли небанковских организаций, которые способны быстрее адаптироваться к изменениям, активно внедрять инновационные технологии и новые бизнес-модели. ~~**В целях развития конкурентной среды**~~ Банк России планирует сформировать правовую базу для введения института небанковской организации как независимого поставщика платежных услуг, включая определение критериев и процедуры выхода таких организаций на рынок,		

№№ п/п	Структурная единица проекта Стратегии	Содержание предложения	Обоснование предложения	Внесено
		формирование правовой базы их деятельности, системы сбора информации и проведения риск-ориентированного надзора за их функционированием. С этой целью предполагается внесение изменений в законодательство о НПС в части порядка оказания небанковскими организациями платежных услуг. ▪ На стр. 44: Не менее значимым элементом**,** ~~**способствующим развитию конкуренции на платежном рынке**~~, является запуск механизмов упрощенной и безбарьерной смены потребителем обслуживающего банка.		