



НЕКОММЕРЧЕСКОЕ ПАРТНЕРСТВО

# НАЦИОНАЛЬНЫЙ СОВЕТ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

17.05.2021

**Свод ответов  
по вопросам Доклада Банка России для общественных консультаций  
«Экосистемы: подходы к регулированию»**

ВОПРОСЫ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В ДОКЛАДЕ	ОТВЕТЫ НА ВОПРОСЫ, СОДЕРЖАЩИЕСЯ В ДОКЛАДЕ
<b>РАЗДЕЛ 2.</b>	
Какие еще позитивные эффекты, помимо указанных в разделе 2 Доклада, приносит обществу развитие платформ и экосистем?	<p><u>Для государства:</u> повышение прозрачности и контролируемости операций физических и юридических лиц, в т.ч. на финансовых рынках, за счет использования единой инфраструктуры и единого информационного пространства.</p> <p><u>Для потребителей:</u> большие возможности для сравнения и оценки товара (работы, услуги) за счет функционала платформ, комментариев других потребителей и т.д.; возможность урегулирования претензий с поставщиками услуг в режиме online.</p> <p>Также важно отметить, что потребители услуг экосистем могут быть более защищены от недобросовестных поставщиков и мошеннических организаций за счет того, что экосистема может предпринимать ряд мер для проверки участников (поставщиков) при их подключении к экосистеме (ее платформам), тем самым предварительно «отфильтровывая» недобросовестных поставщиков, а также исключать поставщиков</p>

	<p>из экосистемы в случае получения негативной обратной связи от потребителей.</p> <p><u>Для организаций:</u> существенный рост синергии и кросс-продаж за счет возможности присоединения к узнаваемому бренду; большая устойчивость; ускоренное масштабирование бизнеса.</p> <p>Вместе с тем, необходимо отметить, что Доклад фактически рассматривает две различные модели построения бизнеса, которые несут разные риски как для потребителей, так и для экономики/государства:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Платформы-агрегаторы, которые работают с клиентом в определенном сегменте и являются, как справедливо указано в Докладе, важнейшим рычагом развития МСП, поскольку платформа, замыкая на себя вопросы продвижения товара (маркетинга), создает для указанной категории предпринимателей предсказуемый клиентопоток.</li> <li>2. Экосистемы (объединение нескольких платформ), которые формируются, как правило, крупными компаниями, создающие переток клиентской массы из одного направления бизнеса в компании-партнеры, работающие на других рынках и зачастую не связанных с профилем деятельности основной компании.</li> </ol> <p>С учетом указанного обстоятельства предлагается в разделе 2 Доклада более четко разделить эффекты, которые вызывают платформы, и эффекты, которые вызывают экосистемы.</p>
<p><b>РАЗДЕЛ 4.</b></p>	
<p>Должно ли быть введено регуляторное требование об обязательной открытой модели для крупных экосистем? Должно ли такое требование действовать в отношении всех сегментов рынка, на которых представлена такая экосистема, или только тех сегментов, на которых такая экосистема имеет значительную долю?</p>	<p>Деятельность экосистем носит кросс-секторальный и мульти-отраслевой характер. В целях осуществления управленческих воздействий на экосистемы (регулирования, стимулирования) необходимо выработать единый для всех рынков, включая финансовый, понятийный аппарат, принципы и подходы, которые должны быть закреплены на уровне законодательства и/или стратегических документов, в равной мере охватывающих все сегменты экономики, включая финансовый рынок.</p> <p>Недопустимы ситуации, когда субъекты в целях регулирования будут определяться по одним принципам и правилам, а в целях стимулирования – по другим. Равно недопустимы ситуации, когда в рамках экосистем или мероприятий по их</p>

стимулированию будет разрешено осуществление видов лицензируемой деятельности или сняты какие-либо ограничения, установленные иным отраслевым регулированием в рамках других бизнес-моделей.

По мнению участников финансового рынка, до введения регуляторных ограничений, в том числе касающихся обязательности «открытой» модели для крупных экосистем, необходимо выработать позицию по двум основным вопросам:

### **1. Введение критериев экосистемы.**

При формулировании данных критериев необходимо учитывать различия между платформой и экосистемой. По мнению участников финансового рынка, экосистемой может являться компания, которая предлагает клиентам услуги из различных сфер деятельности (как минимум, 3-4 вида услуг).

Например, экосистемой нельзя в полной мере называть компании, которые предлагают исключительно финансовые услуги (в т.ч. когда услуги клиенту могут оказывать банк, брокер, управляющая компания, страховая компания).

Также экосистемой не является компания, которая под разными брендами продает несколько видов товаров, т.к. сферой деятельности соответствующей платформы (не экосистемы) является исключительно продажа товаров.

### **2. Введение критериев «крупных» / «доминирующих» экосистем,**

Такие экосистемы могут, злоупотребляя своей значимостью, создавать дополнительные риски для экономики, развиваясь по «закрытому» принципу.

По мнению участников финансового рынка, основным критерием для определения «крупной» экосистемы должна являться доля рынка такой компании в нескольких сегментах.

После определения указанных критериев введение пропорционального регулирования экосистем считаем обоснованным.

Также считаем целесообразным введение регулирования по обеспечению доступа компаний-поставщиков к экосистеме в целях поддержания конкуренции внутри экосистемы.

<p>Должны ли быть введены регуляторные требования для эксклюзивных поставщиков при работе с крупными экосистемами? Обязан ли такой поставщик предложить возможности сотрудничества всем заинтересованным лицам в случае реализации уникального товара или услуги через одну из крупных экосистем?</p>	<p>Введение требований к эксклюзивным поставщикам считаем требующим дополнительной проработки, т.к. поставщиками таких услуг могут являться как крупные организации, так и субъекты МСП, для которых возможность получения постоянного контракта на предоставление услуги может являться основным способом выживания в конкурентной борьбе.</p> <p>В этой связи представляется, что регулирование экосистем не должно затрагивать компании, не входящие в экосистему, а лишь являющиеся ее поставщиками.</p>
<p>Должна ли быть запрещена единая подписка на все услуги крупной экосистемы, если это единственный способ тарификации ее услуг для потребителей? Требуется ли обязательная отдельная тарификация услуг экосистемы на разных сегментах рынка?</p>	<p>По мнению участников финансового рынка, введение запрета на единую подписку и разграничение тарификации различных сервисов для крупнейших экосистем может стать важной мерой предотвращения возможности монопольного «захвата» отдельных рыночных ниш, который может нести потенциальные риски для экономики в целом.</p> <p>В этой связи считаем введение ограничения на единую подписку обоснованной с обязательным однозначным определением критериев доминирования.</p> <p>Также желательно в дополнение к пакетному предложению предусмотреть возможность существования отдельной тарификации услуг экосистемы на разных сегментах рынка/по разным продуктам.</p> <p>При этом стоимость отдельно тарифицируемой услуги не должна существенно превышать стоимость аналогичной услуги в пакетном предложении (тариф не должен быть заградительным).</p>
<p><b>РАЗДЕЛ 5.</b></p>	
<p>Какие из перечисленных в настоящем разделе рисков представляются Вам наиболее значимыми для России? Можно ли уже наблюдать последствия реализации этих рисков и какие именно?</p>	<p>Наиболее значимыми представляются риски для поставщиков-участников экосистем и для поставщиков, не вошедших в экосистемы. В частности, риски, связанные с непрозрачностью критериев доступа на платформу, с ограничением конкуренции, с вытеснением мелких поставщиков крупными платформами.</p> <p>Также в связи с накоплением платформами и экосистемами большого количества данных растут как риски неправомерного использования данных и навязывания дополнительных продуктов и сервисов клиентам, так и риски совершения</p>

	<p>киберпреступлений в результате неавторизованного использования данных.</p> <p>В отношении клиентов, которые согласились оформить подписку на услуги экосистемы, можно выделить риски попадания в «ловушку» невозможности оценки схожих предложений у конкурирующих компаний. При этом экосистема, набравшая за счет демпинга клиентскую массу, как правило, по экономическим соображениям либо снижает качество услуг, либо повышает их стоимость.</p> <p>Кроме того, на рынке сложилась практика, когда подписку предлагается оформить «бесплатно» на определенный срок. При этом не каждый клиент отдает себе отчет в том, что в большинстве случаев продление подписки происходит автоматически и уже вне контроля клиента из-за его банальной забывчивости, когда он не успевает вовремя ее отключить или в принципе не осознал, что услуга оказывается на платной основе.</p>
<p>Какие еще риски может нести деятельность платформ и экосистем на российском рынке?</p>	<p>Экосистемы потенциально могут формировать межотраслевые, синтетические риски. Для выявления этих рисков и определения необходимости отдельного их регулирования и контроля необходима глубокая аналитическая работа с учетом накапливаемого опыта уже функционирующих экосистем.</p> <p>По мнению участников финансового рынка, к таковым возможно отнести риски, связанные с низким качеством сервисов, в которых у платформы/экосистемы нет достаточной экспертизы. Платформы и экосистемы стремятся занять максимальную долю рынка, расширить линейку своих услуг. При этом в отсутствие должной экспертизы в «смежных» отраслях качество сопутствующих услуг может снижаться. В этой связи представляется целесообразным со стороны регуляторов сформулировать рекомендации, а затем и требования к наличию соответствующей квалификации у работников платформы/экосистемы.</p> <p>Особым риском для экономики в целом также считаем тенденцию на развитие экосистем компаниями, контрольный пакет акций которых принадлежит государству. Фактически, складывается парадигма, в которой такие компании, имея большой инвестиционный капитал и пользуясь доверием граждан к государственным институтам, пытаются перевести массу клиентов из одной точки взаимодействия (например, финансы) в абсолютно непрофильные для такой компании сервисы. Стратегически действия таких компаний увеличивают долю государства в экономике</p>

	России и параллельно ограничивают рост частного бизнеса.
<b>РАЗДЕЛ 6.</b>	
<p>Какие тенденции, опыт развития экосистем за рубежом и подходов к их регулированию могут быть наиболее актуальны для России? Есть ли специфические факторы в развитии платформ и экосистем в России, которые необходимо учитывать в вопросах регулирования?</p>	<p>В связи с тем, что мировая практика регулирования цифровых платформ и экосистем находится в начальной стадии и формируется на основе опыта и практики деятельности компаний, занимающих существенную долю рынка в масштабах мировой экономики, перенос международного опыта и превентивное применение аналогичных процедур комплексного регулирования в отношении российских экономических субъектов не представляется целесообразным. Более эффективным видится изучение опыта и условий становления и развития мировых цифровых лидеров и выработка национального подхода с учетом геоэкономических и внутригосударственных экономических интересов и задач российской экономики.</p> <p>Также, по мнению участников финансового рынка, при разработке регулирования экосистем необходимо учитывать, что в ряде сегментов отечественного рынка российские цифровые платформы сегодня доминируют, несмотря на конкуренцию со стороны глобальных гигантов. Некоторые российские компании стали мировыми лидерами. В этой связи российским регулирующим органам необходимо уделять особое внимание поощрению этой модели цифровой трансформации в различных отраслях экономики. Важно обеспечить правильный баланс между защитой национальных интересов, интересов потребителей и поддержкой роста цифровых платформ для получения преимуществ во всех сферах экономической деятельности, которые эти платформы поддерживают.</p> <p>При этом важно учитывать прогрессивный опыт антимонопольного регулирования экосистем ЕС и США, которые в том числе осуществляют пристальный контроль за сделками слияния и поглощения со стороны крупнейших экосистем.</p> <p>Важно отметить, что экосистемы в России возникают во многом “вопреки, а не благодаря”, т.е. многие компании в условиях общего снижения маржинальности бизнеса пытаются расширить свою деятельность на иные сегменты, сектора и отрасли, часто не имея четкого представления о регулировании в этих отраслях и/или</p>

	рассчитывая на регуляторный арбитраж.
<b>РАЗДЕЛ 7.</b>	
Какая структура российского рынка с точки зрения функционирования платформ и экосистем может считаться оптимальной?	По мнению участников финансового рынка, необходимо введение пропорционального регулирования, при котором для крупнейших экосистем будет введено обязательство по построению «открытой» модели, а остальные экосистемы смогут развиваться по «гибридной» модели.
Если платформа сама выступает поставщиком приобретаемых товаров и услуг, какие практики можно считать дискриминационными по отношению к иным поставщикам? Можно ли провести прямую аналогию с правилами, которые применяются к крупным торговым сетям, торгующими в том числе товарами под своим брендом?	<p>В случае, когда платформа является локальной и ее доля на рынке незначительна (не является доминирующей), предложение собственного продукта на такой платформе, по мнению участников финансового рынка, не содержит признаков дискриминации.</p> <p>Вместе с тем, в случае, когда платформа является доминирующей, установление единых правил по продаже собственных услуг предотвратит возможные злоупотребления со стороны экосистем и будет создавать правильные рамки для конкуренции между компаниями.</p> <p>По мнению участников финансового рынка, прямую аналогию между крупными торговыми сетями и экосистемами провести нельзя ввиду того, что каждый бизнес (ритейл, банковский бизнес, IT-сектор) имеют свои специфические особенности.</p>
Стратегии новых платформ по привлечению клиентов могут быть связаны с установлением цен и комиссий значительно ниже среднерыночных, что позволяет им быстро получить большую долю рынка и создать сетевые эффекты и эффекты масштаба. Можно ли расценивать такую практику как добросовестную, если дальнейшая монетизация набранной клиентской базы не строится на антиконкурентном поведении такой платформы?	<p>Установление заведомо убыточных для компании цен, которые предлагаются «в обмен» на быстрое получение доли рынка в непрофильном для компании бизнесе, по нашему мнению, является демпингом и потому в принципе не может являться добросовестным.</p> <p>При этом необходимо принимать во внимание, что бизнес-модель платформы эффективнее, чем у неплатформенных решений (экономия от эффекта масштаба, автоматизация, синергия внутри платформы/экосистемы и т.д.) и такую стратегию не следует расценивать как демпинг, если установленные тарифы позволяют платформе выйти на окупаемость на целевых объемах/доле рынка.</p>

<p>Нужно ли расценивать данную стратегию как демпинг, если ее применяет крупная платформа для выхода в новые географические регионы, или на новые сегменты рынка?</p>	
<p>Какова роль государства в развитии платформ и экосистем, помимо функции регулятора? В каких случаях требуется развитие инфраструктурных решений со стороны государства путем создания равноудаленных технологических инфраструктур?</p>	<p>1. Популяризация, промотирование надежных и заслуживающих доверие частных экосистем. Мониторинг и контроль качества предоставляемых услуг и сервисов в экосистемах на государственном уровне. Особое внимание государства как регулятора должно быть сосредоточено на недопущении использования конкурентных преимуществ компаниями, контрольный пакет акций которых принадлежит государству. Развитие такими компаниями всеобъемлющих экосистем несет общеэкономический риск исчерпания возможностей частного капитала в экономике.</p> <p>С учетом нарастающей доли государственного участия в экономике также должны быть закреплены единые для всех, включая финансовый рынок, принципы участия государства в построении единых цифровых платформ, инфраструктуры, экосистем в сегментах и сферах прямо и непосредственно не связанных с исполнением государственных функций.</p> <p>Также одной из важных мер стимулирования является совершенствование условий для инвестиций.</p> <p>2. По мнению участников финансового рынка, экосистемы обладают достаточными ресурсами и возможностями для построения технологической инфраструктуры, вмешательство государства в данную сферу не требуется.</p>
<p>Какие еще вызовы, стоящие перед российскими регуляторами, Вы считаете значимыми?</p>	<p>Основными вызовами для российских регуляторов, по мнению участников финансового рынка, в ближайшее время станут:</p> <p>1. Введение точных критериев экосистем, в которых, в частности, будет учитываться, что экосистемой может являться компания, развивающая не менее 3-4 направлений в разных сферах деятельности.</p> <p>2. Введение точных критериев «крупных» экосистем, которые могут, используя свою величину, нести риски для экономики при развитии экосистем по «закрытому» принципу.</p>

	<p>3. Создание правил ведения/развития экосистем для компаний, контролирующей пакет акций которых принадлежит государству.</p> <p>4. Определение регулятора/группы регуляторов для экосистем.</p> <p>5. Соблюдение баланса интересов бизнеса, в частности по развитию цифровизации и защиты прав потребителей.</p>
<b>РАЗДЕЛ 8.</b>	
<p>Какие из перечисленных в данном разделе мер представляются Вам наиболее важными для применения в России? Какие еще регуляторные инструменты и меры могут быть использованы? Каким образом может быть достигнут баланс между развитием и регулированием экосистем, между созданием возможностей для мультипликации позитивных эффектов и ограничением рисков; в какой части особенно важно соблюдать такой баланс?</p>	<p>По мнению участников финансового рынка, наиболее важными мерами по регулированию экосистем являются:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) развитие антимонопольных инструментов, скорректированных с учетом особенностей экономики России;</li> <li>2) создание пропорционального регулирования крупных и мелких экосистем;</li> <li>3) формирование правил ведения/развития экосистем для компаний, контролирующей пакет акций которых принадлежит государству;</li> <li>4) меры содействия развитию национальных платформ и экосистем с целью поддержания их конкурентоспособности с международными экосистемами на российском рынке при соблюдении договоренностей по ВТО и иным международным соглашениям; выстраивание отношений с иностранными регуляторами по выработке подходов к допуску иностранных экосистем на национальные рынки, с обязательным условием допуска в них национальных поставщиков товаров и услуг;</li> <li>5) меры по обеспечению непрерывности деятельности крупных экосистем, а также информационной безопасности и противодействию мошенничеству; поддержание приемлемого уровня стабильности, непрерывности и защищенности функционирования организаций, действующих в едином киберпространстве с фокусом на обеспечение стабильности функционирования общества, организаций и государства;</li> <li>б) защищенность имущества (в том числе информации) граждан и организаций;</li> </ol>

	<p>безопасность жизни и здоровья граждан;</p> <p>7) меры по регулированию управления данными, включая их защиту, принципы их использования внутри экосистемы и за ее периметром, гарантирование и обеспечение права клиента на распоряжение своими данными.</p> <p>Дополнительно представляется, что в рамках регулирования экосистем необходимо принять меры для скорейшего разрешения ряда вопросов, удовлетворительное для бизнеса решение которых до настоящего времени не найдено, но является крайне значимым для обеспечения возможности функционирования комплексных, а тем более кросс-секторальных экосистем</p> <p>К числу таких вопросов относятся:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– упрощение “сквозной” идентификации для всех участников экосистемы, применение которой в рамках действующего регулирования в сфере ПОД/ФТ даже для банковских групп/банковских холдингов сталкивается со значительными затруднениями;</li> <li>– упрощение внутригруппового обмена персональными данными без получения отдельных специальных согласий или с предварительным рамочным получением единого согласия для всех действующих и будущих участников экосистем;</li> <li>– обеспечение равного доступа всех участников рынка и повышения качества функционирования государственных информационных систем (ГИС): СМЭВ, ЕСИА, ЦПГ и т.д.</li> <li>– исключение конкуренции или безальтернативного использования государственной инфраструктуры (Система передачи финансовых сообщений, Система быстрых платежей) путем ее приватизации.</li> <li>– обеспечение универсальной защиты прав потребителей экосистем путем принятия специального закона о защите прав потребителей финансовых услуг и создания единого специализированного регулятора по вопросам защиты прав потребителей на финансовом рынке.</li> </ul>
<p>Какие критерии размера платформы (экосистемы) могут быть применены в России</p>	<p>Главным критерием отнесения экосистемы к крупной должна стать доля рынка, занимаемая такой компанией. Наиболее подходящим, по нашему мнению, может</p>

для установления дополнительных требований к их деятельности?	быть уровень 35% в нескольких (3-4) сегментах.
Какова Ваша оценка дальнейших перспектив развития платформ и экосистем в России и в мире? Какие факторы могут их определять? Могут ли такие факторы быть учтены при разработке регулирования в соответствии с превентивным подходом?	По мнению участников финансового рынка, создание экосистемы само по себе не может являться гарантией успешности бизнеса. Как и в любом бизнесе, большая часть успеха достигается благодаря кадрам, осуществляющим ее развитие. При этом развитие экосистем, в сферу которых входят компании из различных сфер деятельности, концентрируют для менеджмента дополнительные риски, т.к. управляющее звено, члены которого являются экспертами в одной области (приоритетной для компании), с большой долей вероятности не могут являться такими же экспертами и в остальных областях бизнеса. Данный фактор формирует перед компаниями, которые развивают/хотят развивать свою экосистему, дополнительные риски.

### Дополнительные замечания, предложения и вопросы к Докладу

№№ п/п	Структурная единица Доклада (раздел, абзац)	Замечание, предложение, вопрос
1.	Раздел 5 “Риски”	Дополнительно к перечисленному в Докладе Банка России предлагается рассмотреть вопрос предотвращения формирования «экосистемного рабства», для чего на регуляторном уровне предлагается обеспечить возможность и максимально упростить переход пользователей и поставщиков из одной экосистемы/платформы в другую (по аналогии с переходом от одного сотового оператора к другому, от одного банка/брокера к другому).
2.	Общее замечание	Дополнительно предлагается сформулировать базовые принципы регулирования экосистем для определения направления приложения усилий регуляторов.