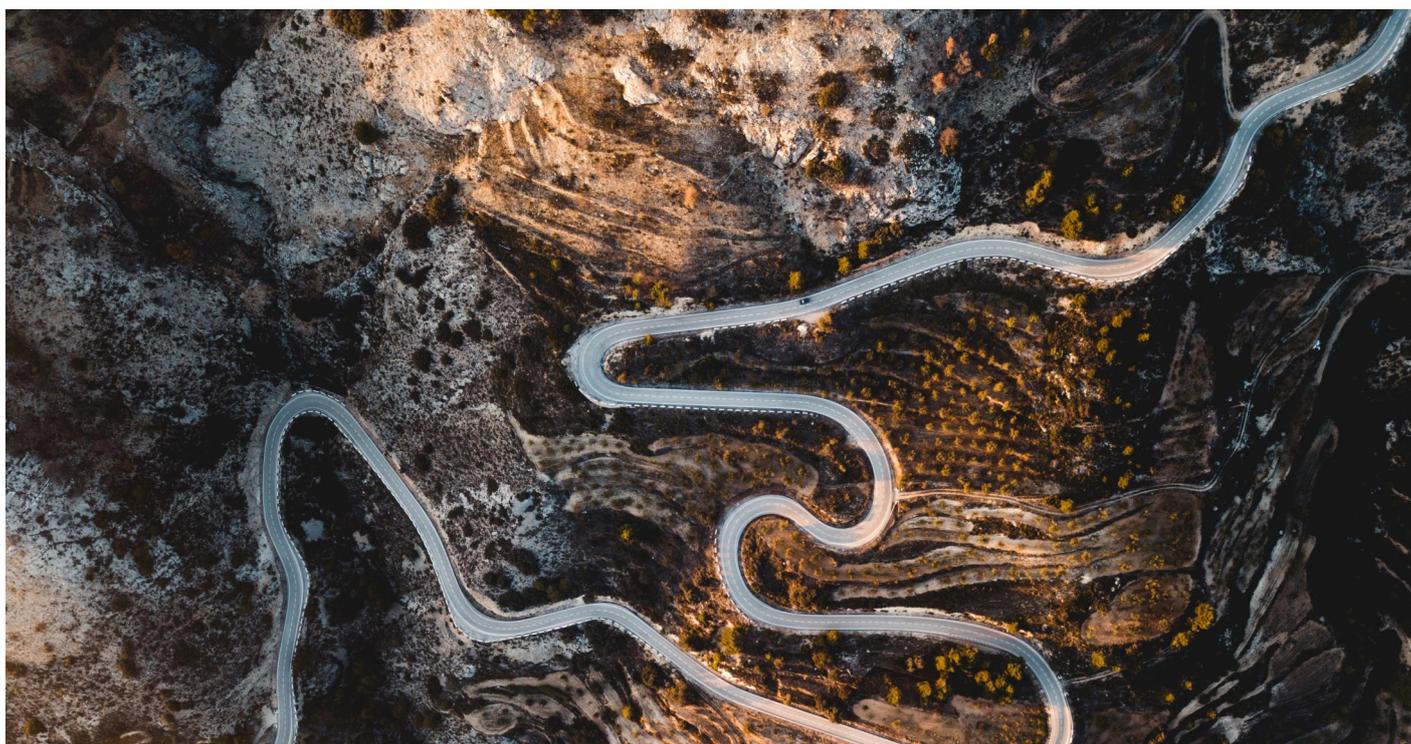




ЭЛЕКТРОННЫЕ
ДЕНЬГИ

Аналитический отчет

**ПЛАТЕЖ КАК КОММЕРЧЕСКАЯ УСЛУГА:
НАВСТРЕЧУ ПЛАТЕЖНЫМ ИНСТИТУТАМ В РОССИИ**



Версия с учетом комментариев и
предложений, полученных от участников семинара
13 мая 2021 г.

Ассоциация участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД»

Май 2021 г.

Нынешней структуре российского платежного рынка уже почти десять лет – летом 2011 года был принят Федеральный закон «О национальной платежной системе». Именно этот рынок сделал возможным «российское безналичное чудо» - фантастический рост доли безналичных платежей в розничном обороте с 13,5% в 2013 г. до 70,3% - в 2020 г.

Если оставить за скобками серую экономику, борьба с которой находится за пределами платежного регулирования, можно сказать, что мы близки к построению безналичного общества. Но теперь перед нами стоят новые вопросы и вызовы – как обеспечить внедрение инноваций и достаточные стимулы для инвестиций в платежные решения? Можем ли мы рассчитывать на высокий уровень конкуренции или высокая степень монополизации рынка неизбежна, и иначе безналичная экономика не работает?

Ответом на большинство из этих вопросов является создание эффективной, конкурентной и понятной структуры платежного рынка, отвечающей современным реалиям. В этом аналитическом докладе мы предлагаем обсудить, как может выглядеть такая структура. И то, какими принципами следует руководствоваться при ее построении.



Виктор Достов

Председатель Совета Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД»



Павел Шуст

Исполнительный директор Ассоциации участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД»

* Аналитический отчет составлен экспертами Ассоциации «АЭД» и не обязательно совпадает с позицией ее членов

Оглавление

Краткое содержание	4
1 Платежи как коммерческая услуга	6
2 Регулирование платежных услуг в России	17
3 Вторая платежная директива (PSD2)	27
4 Перспективы введения платежных институтов в России	31

Краткое содержание

27 июня 2011 года был подписан знаковый для России закон «О национальной платежной системе», который сформировал существующую структуру отечественного платежного рынка. За прошедшие десять лет Россия стала одной из ведущих стран по темпам внедрения платежных инноваций, и перед нашими глазами развернулось «безналичное чудо».

За это десятилетие существенно поменялся круг вызовов, с которыми сталкивается отрасль и регулятор: в него вошли роль государственной инфраструктуры, обеспечение здоровой конкуренции, рост экосистем и платформ, перспективы введения цифровой валюты центральных банков. Любые ответы на эти вопросы должны опираться на устойчивую, предсказуемую и справедливую структуру рынка. В этом аналитическом отчете мы запускаем дискуссию относительно реформы российского платежного рынка: перспективам введения в России платежных институтов.



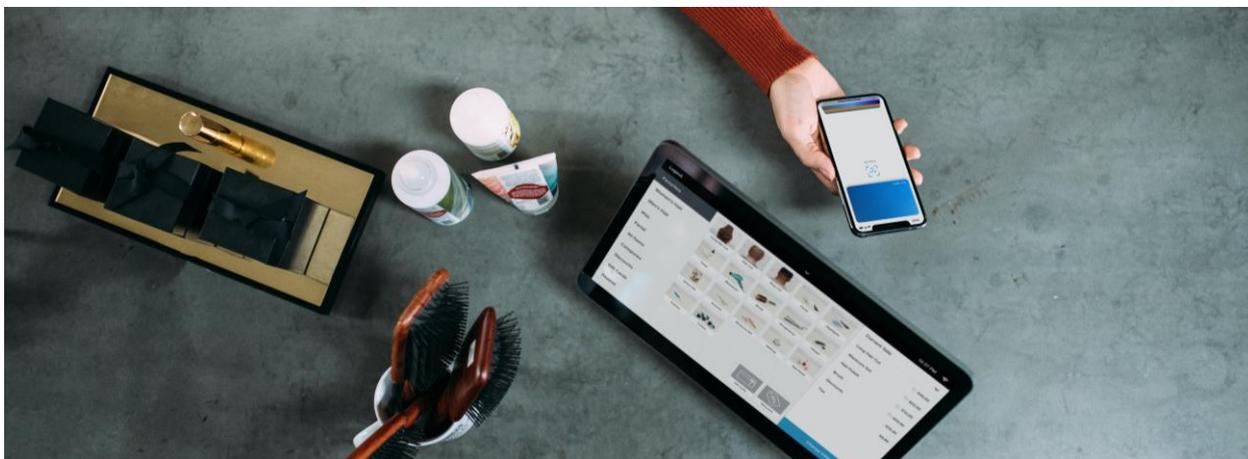
По нашему мнению, при введении в правовое поле платежных институтов следует принимать во внимание следующие соображения.

1. В России сформировалась довольно запутанная и сложная структура поставщиков платежных услуг, что создает проблемы правоприменения и барьеры для входа на рынок новых игроков. Эта структура должна быть упрощена, и этому должно способствовать введение в России «платежных институтов».
2. Платежные институты должны стать более функциональной версией платежных агентов: с правом самостоятельного приема безналичных платежей, а также оказанием услуг, аналогичных PISP и AISP¹. При этом платежные институты должны быть поднадзорны регулятору.
3. Проведение реформы платежного рынка не должно ставить в невыгодное положение существующих игроков. Поэтому у действующих кредитных организаций и платежных агентов должно быть право упрощенной смены статуса и трансформации в платежные институты и обратно.
4. Предлагается рассмотреть возможность выделения в составе Банка России специализированного платежного регулятора, наделенного правом надзора за всеми организациями, оказывающими платежные услуги, поддержания конкуренции на рынке, а также обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре. Вновь создаваемый регулятор не должен иметь права собственности в инфраструктурных проектах и организациях, но при этом должен быть наделен правом законодательной инициативы.

В этом отчете мы рассматриваем различные модели и формы оказания платежных услуг, сложившуюся в России юридическую экосистему платежных поставщиков, опыт европейского регулирования и формулируем некоторые рекомендации для российского рынка касательно принципов и ожидаемых результатов реформы платежной отрасли.

¹ Payment initiation service provider (провайдеры услуг по инициации платежей) и Account Information Service Providers (агрегаторы финансовой информации).

1 Платежи как коммерческая услуга



Платежи – неотделимая часть жизни. С появлением денег как посредника в процессе обмена благ, возникает и платеж как выражение этой операции. Концепция платежа – возможно, одно из самых универсальных культурных явлений в мире. При этом безналичный платеж можно рассматривать как отдельный вид услуги с собственной инфраструктурой, правилами, условиями и игроками.

Для потребителя цель безналичного платежа понятна: деньги должны перейти от одного лица к другому – будь то в оплату товаров или услуг, для возврата долга или просто в качестве подарка. Но эту, казалось бы, простую операцию можно реализовать множеством разных способов. Появляются новые или исключаются существующие посредники, изменяются способы коммуникации между участниками. Развиваются технологии. Благодаря этому многообразию моделей на рынке появляются разнообразные, конкурирующие сервисы, постепенно вытесняющие наличные расчеты.

Абстрагируясь от национального законодательства или конкретных финансовых организаций, безналичные платежи можно классифицировать:

- По структуре договорных отношений
- По принципу используемых платежных средств
- По типу сторон расчетов

Также к платежным можно отнести услуги, сопряженные с обработкой платежей (например, предоставления краткосрочного овердрафта по карте).

Виды платежей по структуре договорных отношений

Все безналичные платежи в настоящее время осуществляются через посредника. Этим они принципиально отличаются от наличных расчетов, где третья сторона не обязательна – наличные могут переходить напрямую из рук в руки. Статус посредника определяется национальным законодательством, это могут быть кредитные организации, поставщики платежных услуг, платежные институты и так далее. Но их роль в осуществлении платежей очень схожа. Вряд ли мы увидим уход от посреднических моделей. Даже в проектах цифровых валют центрального банка платежи будут обрабатываться эмитентом. А офлайн-расчеты рассматриваются, скорее, как теоретическая возможность.

В этом отчете посредников в безналичном платеже мы будем называть «поставщиком платежной услуги».

Модель 1

Одна организация обслуживает и получателя, и плательщика



В простейшей модели и у плательщика, и у получателя заключен договор с одним поставщиком платежной услуги. Эта модель плохо масштабируема на конкурентных рынках, потому что приводит к формированию обособленных кластеров клиентов: чтобы платить и получать деньги без ограничений, потребители должны заключить договоры со всеми поставщиками платежных услуг – это логистически сложно. Монопольные рынки, напротив, к такой модели склоняются: крупный игрок, пользуясь системным влиянием, притягивает к себе все больше клиентов, снижая ценность более мелких поставщиков платежных услуг.

Пример: Перевод внутри одного банка. Сторонние поставщики платежных услуг не задействуются.

Модель 2

Плательщика и получателя обслуживают разные организации, между которыми заключен прямой двусторонний договор



У плательщика и получателя заключены договоры с разными поставщиками платежных услуг. Но чтобы деньги перемещались между поставщиками, они заключили между собой двусторонний договор. Модель удобна, когда на рынке есть несколько крупных игроков, но если их много, заключать двусторонние договоры логистически сложно.

Пример: перевод по номеру телефона между Сбербанком и банком Тинькофф.

Модель 3

Плательщика и получателя обслуживают разные организации, но у этих организаций не прямой, а многосторонний договор в рамках платежной системы.



Платежные системы – это ответ рынка на проблему масштабирования платежных сервисов. На рынках с большим числом участников заключать двусторонние договоры, как в Модели 2, очень сложно и дорого. К тому же существуют проблемы координации: кто-то должен контролировать действия сторон, рассматривать споры между ними и прочее.

Платежная система – это такой же договор, только многосторонний. Присоединиться к нему и администрировать такую систему проще.

4 950

двусторонних договоров
пришлось бы заключить 100
банкам для обеспечения
возможности перевода
средств из банка в любой
другой банк, если бы не
существовало платежных
систем

Пример: оплата картой в магазине, если POS-терминал и карту обслуживают разные поставщики платежных услуг.

Виды платежей по принципу используемых платежных средств

Модель 1

Прием/выдача наличности



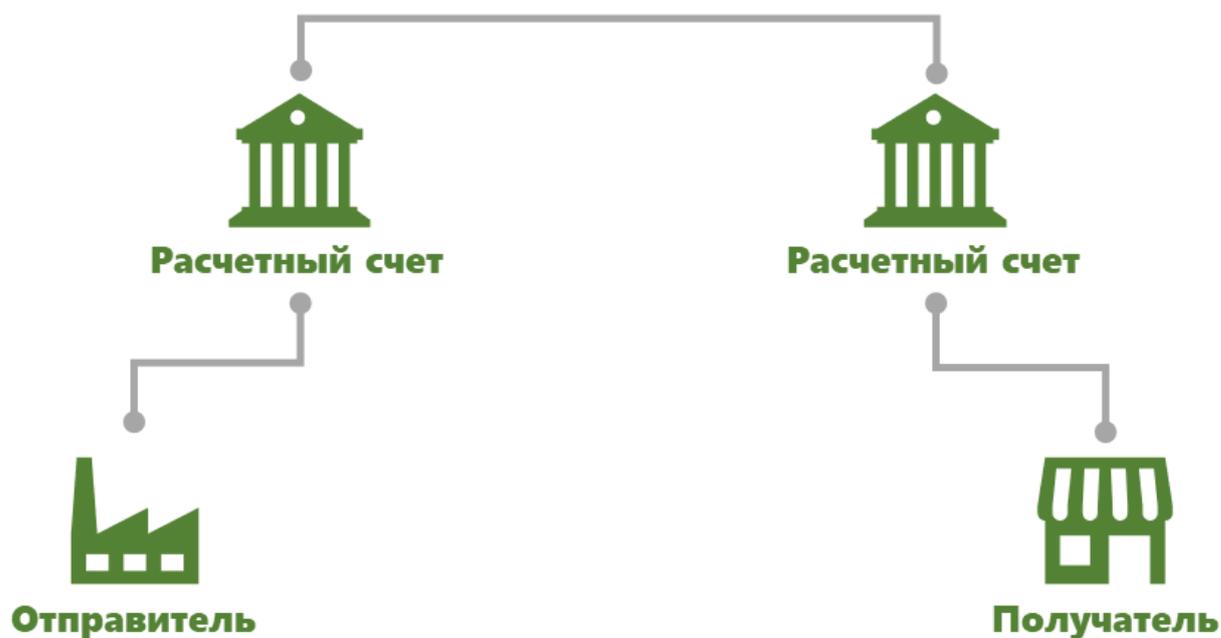
Как ни странно, безналичные платежи иногда подразумевают использование наличных. В таком случае платательщик приносит поставщику платежных услуг наличные деньги, они конвертируются в безналичные средства, а в точке назначения вновь конвертируются в наличные.

Существуют и модификации этой модели, где наличные деньги используются только на стороне платательщика или на стороне получателя.

Пример: переводы между физлицами по системам денежных переводов.

Модель 2

Переводы по счетам



Для осуществления перевода плательщик и получатель используют какую-либо форму счета – расчетный счет, депозитный счет, кредитный счет или электронный кошелек. На обеих сторонах – безналичные деньги, конвертации в наличность и обратно не происходит.

Пример: классический межбанковский перевод через платежную систему Банка России.

Виды платежей по типу сторон расчетов

В зависимости от участников процесса платежа можно выделить:

- **C2B (Customer to Business)** – платежи за товары и услуги, то есть платеж от физического лица юридическому.
- **B2C (Business to Consumer)** – платежи от юридических лиц физическим. Например, при возврате денег в связи с отказом от товара/услуги.
- **B2B (Business to Business)** – платежи между юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями.
- **G2P (Government to Person)** – государственные выплаты физическим лицам (социальное страхование, пенсионные выплаты от пенсионного фонда).
- **P2P (person-to-person)** – переводы между физическими лицами.

Следует отметить, что границы между разными типами переводов иногда стираются. К примеру, индивидуальные предприниматели могут принимать деньги от покупателей как физические лица, хотя в действительности это платежи за товары или услуги.

Отдельно на практике выделяются переводы наличными – remittances – когда плательщик передает наличные в одной точке, а получатель забирает их в другой. Но и эта модель претерпевает изменения: с ростом популярности безналичных инструментов классические «remittances» становятся все более нишевым продуктом.

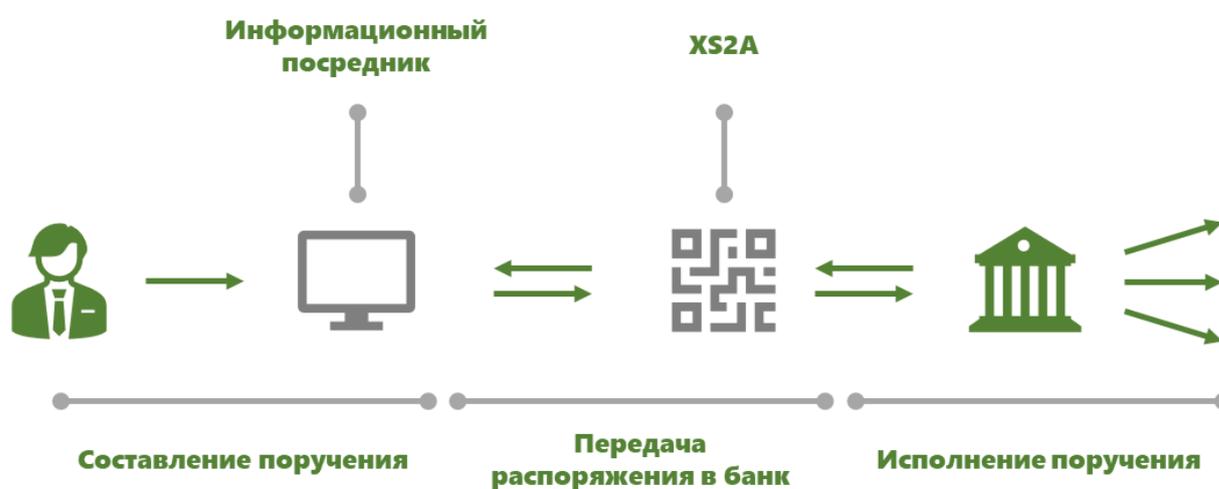
В действительности, переводы, вне зависимости от того, кто и кому платит, технически осуществляются очень похоже. Организаций, которые фокусировались бы только на одном типе операций, практически не существует. Как правило, участники рынка всегда специализируются на нескольких типах операций – например, работают не только с P2P, но и C2B переводами.

Услуги, сопряженные с обработкой платежей

Инициация платежей и агрегация финансовой информации (PISP/AISP)

Рисунок 1

PISP/AISP



К новым типам платежных услуг можно отнести услуги по инициации платежей и услуги по агрегации финансовой информации, осуществляемые соответственно провайдерами услуг по инициации платежа (PISP) и провайдерами услуг по агрегации финансовой информации (AISP).

Услуга по инициации платежа состоит в помощи клиенту составить платежное поручение, которое от его имени будет передано в финансовую организацию.

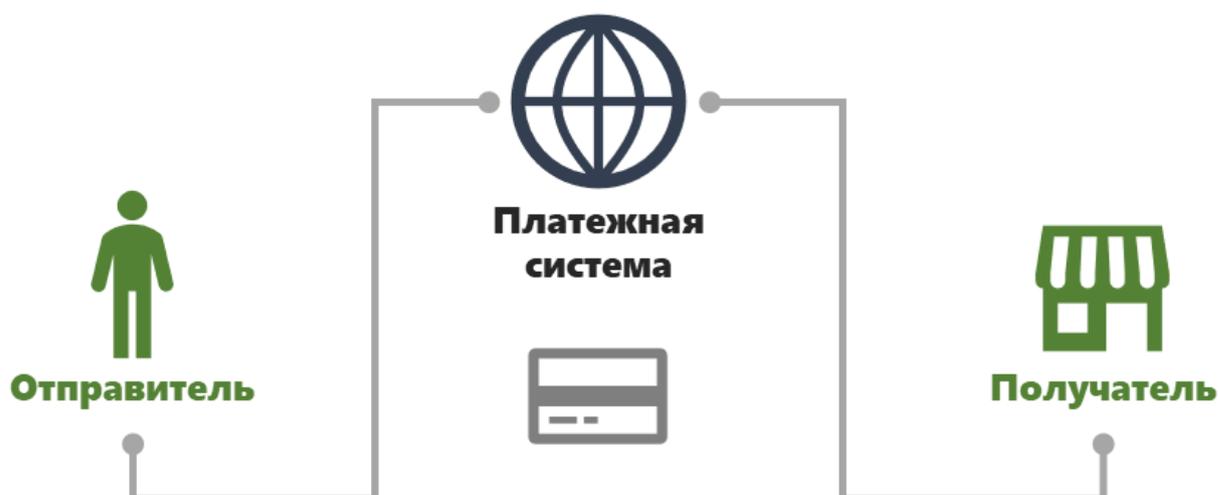
Услуга по агрегации платежной информации состоит в получении организацией сведений о том, какими финансовыми сервисами пользуется клиент, их анализе и предоставлении сводного обзора его финансового состояния для планирования личного бюджета.

Таким образом PISP и AISP оперируют только информацией, «не касаясь» денег потребителей, но определенно оказывают финансовые услуги.

Прием и выдача платежных инструментов

Рисунок 2

Прием и выдача платежных инструментов



Поставщики платежных услуг могут предоставлять своим клиентам также и услугу по приему и выдаче платежных инструментов. Платежные инструменты – это всего лишь способ упростить жизнь плательщика и получателя. Плательщики могут передавать распоряжения о переводе, а получатели – быстро получать информацию о поступающем в их пользу переводе.

Технически, прием и выдача платежных инструментов не обязательно связаны с переводами денежных средств. Например, в моделях PISP счет клиента может быть открыт у одного поставщика, а платежный инструмент предоставлен другим.

Пример: выдача банковской карты или установка POS-терминала в магазине.

Кредитование в связи с оказанием платежных услуг

Рисунок 3

Кредитование в связи с оказанием платежных услуг



Некоторые услуги не являются в полном смысле «платежными», но они оказываются в неразрывной связи с платежом.

Наиболее ярким примером такой услуги является кредит для совершения перевода. Если у плательщика нет необходимой суммы для платежа, то поставщик платежных услуг может предоставить ее в кредит. В отличие от ипотечного кредита или обычного кредита наличными, такие кредиты предоставляются для совершения конкретного перевода – на конкретную сумму и в конкретных целях.

В эту же категорию попадают технические овердрафты – например, когда уже после инициации перевода изменился курс валют и финальная сумма стала немного больше.

2 Регулирование платежных услуг в России



В российском платежном законодательстве нет понятия «платежа». С формальной точки зрения, платеж – это просто подвид перевода денежных средств. Под «платежной услугой» понимается «услуга по переводу денежных средств, услуга почтового перевода и услуга по приему платежей». Отсутствует в России и понятие «поставщиков платежных услуг» - этот термин применяется только к иностранным организациям.



Экосистема поставщиков платежных услуг в России

При всем этом российское законодательство предусматривает большое число типов организаций, фактически оказывающих платежные услуги населению и бизнесу. В этом разделе мы делаем попытку классифицировать все многообразие юридических форматов на отечественном платежном рынке. Мы не рассматриваем Банк России и Внешэкономбанк как поставщиков платежных услуг, поскольку они не оказывают розничные услуги клиентам (во всяком случае, пока). Наш анализ также не включает Почту России как игрока со специфическим статусом. К другим посредникам относятся:

Банки

Основой российского финансового рынка являются кредитные организации. Но фактически это собирательный термин для очень разных типов игроков – от крупных универсальных государственных банков до небольших региональных и узкоспециализированных.

На вершине этой пирамиды находятся банки, для которых оказание платежных услуг – это стандартная часть лицензии. Хотя в России банковская система является двухуровневой и банковские лицензии разделяются на «универсальные» и «базовые», в части оказания платежных услуг различия присутствуют, но не являются кардинальными.

На 1 апреля 2021 года из 357 банков в России, 32% имеют базовую лицензию, 68% - универсальную

Банкам с ограниченной лицензией нельзя открывать корреспондентские счета в иностранных финансовых организациях (за исключением случаев, если это необходимо для участия в платежной системе), а также оказывать некоторые услуги иностранным контрагентам. Поэтому базовая лицензия имеет довольно малое влияние на возможность предоставлять платежные услуги.

Таким образом, российские банки предоставляют платежные услуги в силу своей более широкой лицензии. Для них платежные сервисы – одна из многих финансовых услуг, которые они оказывают бизнесу и населению.

Небанковские кредитные организации (НКО)

В России действует три типа НКО: расчетные небанковские кредитные организации (РНКО), платежные небанковские кредитные организации (ПНКО) и небанковские депозитно-кредитные организации (НДКО).

75

Термин «небанковские кредитные организации» может вводить в заблуждение, поскольку в соответствии со своей лицензией НКО имеют право совершать банковские операции (в том числе, платежные). Поэтому в контексте мировой практики НКО стоит считать не небанковскими игроками, а малыми банками, с более мягкими требованиями по регулированию.

операторов ЭДС находится в реестре Банка России по состоянию на 01.05.2021 года.

Изначально НКО рассматривались как специализированные «платежные банки». Целью введения ПНКО, в частности, была легализация операторов электронных

По состоянию на 06.05.2021 года в России действует 36 РНКО и 8 ПНКО

денежных средств (ЭДС) – к таковым, например, относятся Яндекс.Деньги (сейчас – Юмани). Предполагалось, что попавшие под регулирование операторы ЭДС будут получать

именно этот статус – из этого был определен перечень разрешенных им операций. ПНКО, как правило, фокусируются на оказании следующих услуг:

- проведение мгновенных платежей в пользу третьих лиц без открытия счета, в том числе с использованием терминалов самообслуживания;
- предоставление и обслуживание электронных кошельков.

С точки зрения регулирования, ПНКО – самый простой и функционально ограниченный тип кредитной организации. В отличие от ПНКО, РНКО разрешено совершение более широкого спектра операций (см. Таблицу 1). РНКО – самая популярный статус для систем денежных переводов.

В 2018 году требования к минимальному капиталу ПНКО и РНКО были выравнены и составили 90 млн рублей. Это существенно снизило привлекательность ПНКО, и мы наблюдаем снижение числа игроков с соответствующей лицензией. Тем не менее, говорить о неактуальности небанковских кредитных организаций преждевременно. Именно на базе НКО строятся социальные проекты (школьные,

транспортные и прочие карты), партнерские платежные проекты с социальными сетями, ритейлом и прочими небанковскими игроками, системы электронных денег.

Таблица 1

Сравнение функционала РНКО и ПНКО

РНКО	ПНКО
открытие и ведение банковских счетов юридических лиц	открытие и ведение банковских счетов юридических лиц (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов)
осуществление расчетов по поручению юрлиц, в т. ч. банков-корреспондентов, по их банковским счетам	осуществление переводов денежных средств по поручению юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам (только в части банковских счетов юридических лиц в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов)
инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание юридических лиц	инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц (только в связи с осуществлением переводов денежных средств без открытия банковских счетов)
осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов)	осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).
купля-продажа иностранной валюты в безналичной форме	
осуществление деятельности на рынке ценных бумаг	

Банковские платежные агенты (БПА) и банковские платежные субагенты (БПСА)

Банковский платежный агент - юридическое лицо, не являющееся кредитной организацией, или индивидуальный предприниматель, которые привлекаются кредитной организацией в целях осуществления отдельных банковских операций. Банковские платежные агенты имеют право привлекать для ограниченного перечня операций субагентов.

Идея банковских платежных агентов не нова: в мире такую модель называют «агентским банкингом» - когда банк делегирует взаимодействие с клиентом третьей стороне. В России, как видно из термина, такое делегирование допустимо при оказании платежных услуг.

Банковский платежный агент может:

- принимать и выдавать физическому лицу наличные денежные средства (при этом требования к этой операции могут быть очень разными. Например, при выдаче наличных по карте на кассе магазина клиент должен быть идентифицирован, а при использовании автоматического устройства - нет). Денежные средства могут приниматься для любых типов платежей.
- обеспечивать предоставление и использование клиентом электронных средств платежа (банковская карта или электронный кошелек);
- идентифицировать клиента в целях осуществления перевода денежных средств (наличных и электронных) без открытия банковского счета с предоставлением клиенту электронного средства платежа.

Предполагалось, что банковские платежные агенты и субагенты повысят конкуренцию на рынке платежей. Но статус этих игроков оказался ограниченным – в своей деятельности они не самостоятельны и полностью зависят от кредитной организации. Например, для приема платежей через БПА магазины должны заключать договор с банком, а не с агентом.

Также, к сожалению, не все операции банковских платежных агентов оказались полностью реализуемы и некоторые организации столкнулись с существенными сложностями. Например, для получения наличных по банковской карте через агента клиенту необходимо проходить идентификацию, хотя при совершении

абсолютно такой же операции через банкомат предъявления документов не требуется. Этот арбитраж негативно сказывается на потенциале агентских моделей.

Платежные агрегаторы

Платежные агрегаторы – относительно новая концепция в платежном законодательстве, которая появилась в 2020 году. Формально, они представляют собой всего лишь новый тип банковского платежного агента. Но в отличие от «классических» БПА, агрегаторы могут работать с безналичными платежами. Закон «О национальной платежной системе» устанавливает два типа агрегаторов:

- участвующие в переводе денежных средств (то есть принимающие безналичные платежи на свой счет для последующего перевода конечному получателю);
- не участвующие в переводе денежных средств (передает только информацию о платежах).

Согласно закону «О национальной платежной системе» платежным агрегаторам разрешено:

- проводить идентификацию клиентов - юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в пользу которых планируется принимать безналичные платежи);
- предоставлять юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям программные средства или технические устройства, обеспечивающие прием электронных средств платежа (например, POS-терминалы);
- участвовать в переводе денежных средств в пользу юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по операциям с использованием электронных средств платежа;
- Самостоятельно осуществлять расчеты с получателями.



Подробнее платежные агрегаторы и риски для небанковских игроков рассмотрены в отчете «Платежные агрегаторы в реалиях нового российского законодательства: последствия для бизнеса»

При этом, как и другие типы БПА, платежный агрегатор несамостоятелен: агрегатор обязан иметь специальный счет в привлекающем его банке, заключать договоры с клиентами от имени банка; а банк должен проверять корректность расчетов. В связи с этим, агрегаторам для осуществления своей деятельности нужно сначала найти банк, который будет готов с ними работать и нести соответствующие издержки.

Платежные агенты

Платежные агенты занимают особое положение в многообразии поставщиков платежных услуг в России. В отличие от кредитных организаций, они не лицензируются и не находятся под надзором Центрального банка. При этом, в отличие от банковских платежных агентов, данный тип организаций имеет право выступать в собственном качестве.

Платежный агент вправе принимать исключительно наличные средства от физического лица – плательщика для исполнения денежных обязательств перед получателем (в том числе по ЖКУ). Все операции платежного агента осуществляются через специальный счет, открытый ему в кредитной организации. На него же в обязательном порядке должны зачисляться все полученные наличные. Точно такой же способ контроля используется и в отношении банковских платежных агентов.

457

млрд. рублей платежей было
принято платежными
агентами в 2020 году

По итогам 2020 года платежные агенты приняли платежей на более чем 457 млрд рублей, что сопоставимо с суммами, принятыми банковскими платежными агентами (429,26 млрд. руб.)². Всего платежным агентам было открыто 12 600 специальных счетов (реальное число платежных агентов чуть меньше, поскольку у одного агента может быть несколько счетов).

Статистика показывает снижение популярности платежных агентов. С 2017 года объем операций, который они совершали, снизился на 57%; число открытых им

² Основные показатели развития национальной платежной системы // Банк России. 2021.

счетов – на 40%. Отчасти это связано с уходом с рынка некоторых игроков, которые не смогли конкурировать с иными, более функциональными моделями оказания платежных услуг. Рынок покинули и некоторые недобросовестные игроки, которые злоупотребляли функционалом платежных агентов для совершения незаконных операций. В соответствии со стратегией развития Национальной платежной системы до 2023г., предполагается перевод платежных агентов под надзор Банка России.

Поставщики платежных приложений

Отдельно в законе «О национальной платежной системе» выделены поставщики платежных приложений.

Поставщик платежного приложения - юридическое лицо, в том числе иностранная организация, предоставляющее на основании договора с оператором по переводу денежных средств платежное приложение для его применения клиентами оператора по переводу денежных средств. Платежное приложение представляет из себя приложение, позволяющее плательщику-клиенту банка составлять и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств с использованием электронного средства платежа. Под это определение подпадают, в частности, сервисы для безналичной оплаты при помощи смартфона: Apple Pay, Google Pay, MirPay и т.д.

Закон устанавливает, что поставщик платежного приложения при работе с банком должен обеспечивать защиту информации клиентов. Кроме того, с 1 июля 2021 года Банк России имеет возможность обязать поставщика платежного приложения использовать национальные платежные инструменты (прежде всего речь идет о платежной системе «МИР»).

Поставщики платежных приложений формально похожи на сервисы по инициации платежей (PISP). Они не касаются денег и отвечают только за информационное взаимодействие между участниками платежной цепочки. Но, в отличие от европейской практики, в России для своей деятельности эти организации обязаны заключить договора с кредитной организацией.

Операторы услуг информационного обмена

Под услугами информационного обмена закон понимает услуги обмена информацией при осуществлении операций с использованием электронных средств платежа между операторами по переводу денежных средств и их клиентами и (или) между операторами по переводу денежных средств и иностранными поставщиками платежных услуг. На практике под определение оператора услуг информационного обмена попадают процессинговые центры.

В отличие от всех других перечисленных игроков, операторы услуг информационного обмена не взаимодействуют с потребителями напрямую, поэтому их можно назвать технологическими провайдерами.

Таблица 2

Сравнение функционала банковских платежных агентов, платежных агентов и банковских платежных агрегаторов

	Банковские платежные агенты	Платежные агрегаторы	Платежные агенты
Действуют от собственного имени	-	-	+
Принимают наличные деньги	+	-	+
Принимают безналичные денежные средства	-	+	-
Осуществляют расчеты с получателем самостоятельно	-	+	+
Принимают денежные средства физических лиц в пользу физических лиц (remittances)	+	-	-

Таким образом, платежные агенты и платежные агрегаторы в России, по существу, выполняют в платежной системе одну-две узкоспециализированные функции (например, являются посредниками для платежей физических лиц или обслуживают наличные переводы бизнеса). Кроме того, регистрируясь, например, как платежный агент, организация не может получить функционал платежного агрегатора (механизм дополнительного лицензирования в законодательстве не предусмотрен) – для этого она должна быть банковским платежным агентом. Наконец несмотря на то, что в России на рынке платежей действует три агентские модели, ниша приема безналичных платежей фактически не заполнена – традиционно считается, что это специфически банковская услуга.

В России сформировалась довольно сложная экосистема провайдеров платежных услуг. Она остается преимущественно банк-центричной, что ограничивает конкуренцию – порог входа в этот и без того весьма монополизированный рынок довольно высок.

Единственным примером небанковского поставщика платежных услуг являются платежные агенты, но их функционал существенно ограничен (они могут только принимать наличные в пользу юрлиц и ИП), и при этом они не являются поднадзорными центральному банку. Любое участие в приеме безналичных платежей в России связано с банковской деятельностью и получением банковской лицензии.

По большому счету, при всем разнообразии «платежного зоопарка», в нем остаются пробелы. К тому же существующая структура очевидно чрезвычайно сложна.

3 Европейское платежное регулирование и Вторая платежная директива (PSD2)



Платежные институты – это краеугольный камень европейского платежного законодательства, которое является модельным для многих юрисдикций. Платежные реформы во многих странах полностью или частично основаны на репликации успешных европейских практик.

«Платежные институты» как отдельный тип игроков был введен еще в первой редакции платежной директивы ЕС. Это специальная категория организаций, которые могут оказывать только платежные, но никакие иные финансовые услуги. Для осуществления своих функций платежные институты открывают счета в коммерческих банках. Однако, в отличие от России, они не являются агентами банков или особым типом банка, а лишь действуют на основе специальной авторизации от регулятора, причем получение лицензии не требуется.

В ЕС платежные услуги оказываются банками в силу своего статуса. Платежные институты получают это право после получения соответствующей авторизации от регулятора.

Как и в России, банки в ЕС оказывают платежные услуги в силу своего статуса и не должны получать отдельный статус платежного института.

Вторая платежная Директива расширяет спектр допустимых для платежных институтов платежных сервисов, включив в них услуги по агрегации финансовой информации и инициации платежей.

Согласно Второй платежной Директиве, платежные институты в Европейском Союзе могут оказывать следующие услуги:

- услуги по внесению наличных на платежный счет и совершению иных операций для управления платежным счетом;
- услуги по снятию наличных с платежного счета и совершению иных операций для управления платежным счетом;
- исполнение платежных операций, включая переводы денежных средств на платежный счет, открытый у провайдера платежных услуг, обслуживающего клиента, или у иного провайдера платежных услуг:
 - совершение операций прямого дебетования, включая разовое прямое дебетование;
 - совершение платежных операций с использованием платежной карты или иного аналогичного устройства;
 - совершение кредитовых переводов, включая операции на основе длительных поручений.
- исполнение платежных операций, за счет кредитной линии, предоставляемой пользователю платежных услуг:
 - совершение операций прямого дебетования, включая разовое прямое дебетование;
 - совершение платежных операций с использованием платежной карты или иного аналогичного устройства;
 - совершение кредитовых переводов, включая операции на основе длительных поручений.
- эмиссия платежных инструментов и/или обеспечение приема платежных инструментов (эквайринг);
- услуги по совершению денежных переводов;
- услуги по инициации платежей;
- услуги по агрегации платежной информации.

В зависимости от оказываемых услуг, к платежным институтам предъявляются разные требования в части минимального размера первоначального капитала.

Диаграмма 1

Минимальный размер первоначального капитала платежного института, в зависимости от оказываемых услуг



При этом малые платежные институты (с годовым оборотом до 3 млн евро) решением государств ЕС могут быть освобождены от этих и ряда иных требований (например, обязательного аудита, требований по размеру собственных средств и минимального капитала, необходимости получать разрешение на осуществление деятельности).

Не следует путать платежные институты и институты электронных денег. Институт электронных денег (Electronic money institution, EMI) — это компания, прошедшая авторизацию у надзорного органа на эмиссию электронных денег. Юридически EMI отделены от банков и платежных институтов. Выпуск и перевод электронных денег рассматривается как отдельная деятельность. При этом банки имеют право выпускать и переводить электронные деньги в силу своего статуса.

Таким образом, европейское платежное регулирование можно назвать функционал-центричным: в центре находятся услуги, которые могут оказывать платежные организации. Это отличается от российской практики, где законодательство сфокусировано на категоризации иерархически выстроенных типов поставщиков платежных услуг. При этом прямой перенос европейского регулирования в России нецелесообразен. Однако некоторые из его принципов, на наш взгляд, могли бы быть успешно реализованы и на отечественном рынке.

4 Перспективы введения платежных институтов в России



Как было продемонстрировано выше, в России сформировалась довольно сложная экосистема провайдеров платежных услуг. Она остается преимущественно банк-центричной и иерархичной. Этот подход усложняет регулирование, ограничивает возможности конкуренции, и в некоторых случаях является источником юридической неопределенности.

Недостатки существующей регулятивной структуры

Существующая структура российского платежного регулирования, по нашему мнению, имеет следующие недостатки.

- **Избыточная дифференциация типов организаций на рынке.** Исторически, каждый из типов организаций создавался регулятором для оказания конкретных наборов услуг. При этом некоторые из институтов – это попытка легализовать уже существовавшие на момент принятия законодательных поправок модели оказания услуг.
- **Банк-центричность.** В силу банк-центричности, значительная часть провайдеров платежных услуг фактически не имеют полной самостоятельности и действуют от имени

банка – в частности, банковские платежные агенты, субагенты, платежные агрегаторы (с участием в переводе средств и без него). Это сужает самостоятельность игроков и фактически повышает барьеры для входа на рынок и издержки ведения бизнеса. Банки неизбежно видят в агентах собственных конкурентов, при этом открытие специальных банковских счетов является для кредитных организаций источником регулятивного риска.

- **Не все участники рынка платежей находятся под надзором Центрального банка.**

Деятельность платежных агентов регулируется отдельным Федеральным законом № 103-ФЗ – вне полномочий Центрального банка. Это создает препятствия для регулятора в проведении единой для всего рынка политики.

- **Излишне широкие формулировки создают неопределенность относительно квалификации той или иной деятельности.**

Нормативные акты имеют достаточно размытые формулировки: из-за этого не всегда можно понять, попадает та или иная деятельность под регулирование или нет. Например, фактически под определение платежного агрегатора попадает и большое число сервисов, которые принимают платежи, но не находятся под надзором Центрального банка (агрегаторы такси, маркетплейсы, курьерские службы, сервисы бронирования и т.д.), но эффективный надзор в силу многочисленности этих субъектов невозможен. Это приводит к отсутствию четких правил игры, что создает высокую неопределенность – дополнительные риски для существующих и барьеры для будущих участников рынка.



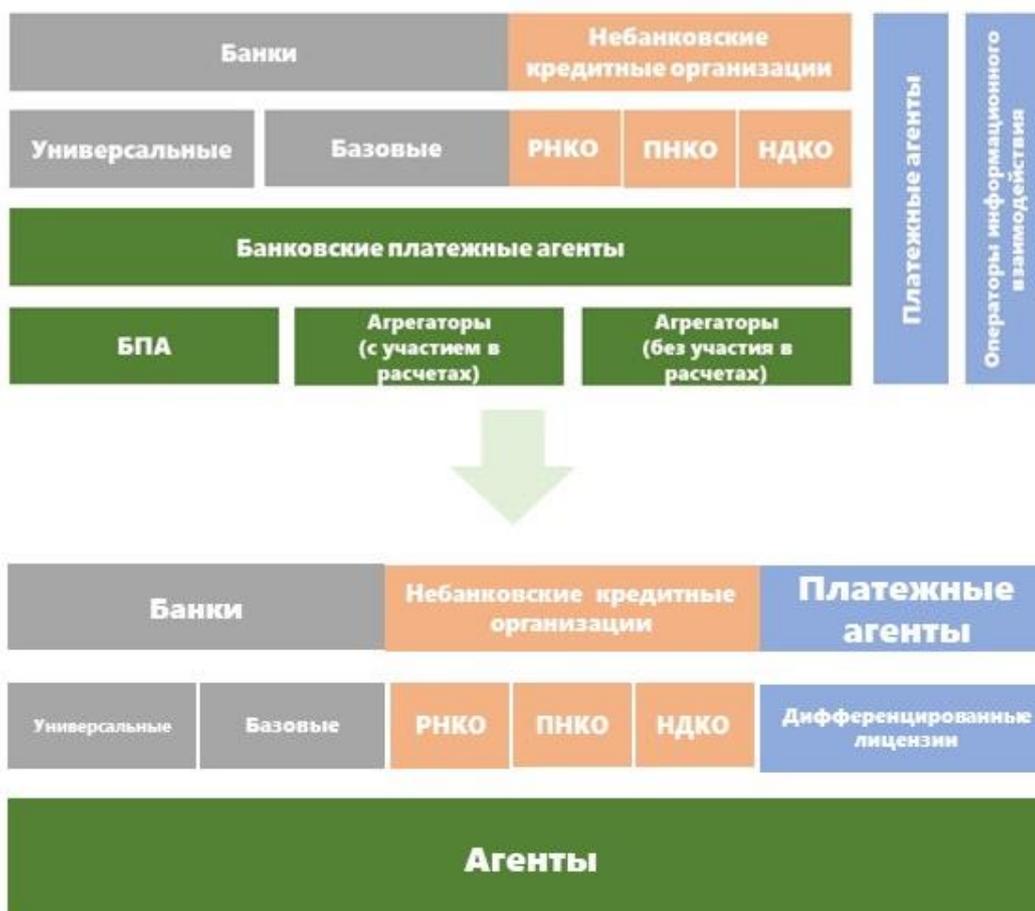
Подробнее платежные агрегаторы и риски для небанковских игроков рассмотрены в отчете «Платежные агрегаторы в реалиях нового российского законодательства: последствия для бизнеса»

Перспективы введения платежных институтов в России

Мы считаем, что основными рисками введения платежных институтов в России являются:



Функционал платежных агентов



Оптимизация структуры российского платежного рынка

Как единственный небанковский поставщик платежных услуг, платежный агент может принимать только наличные денежные средства. Но нет никаких причин, почему платежные агенты не могли бы принимать в интересах получателей на собственные специальные счета денежные средства в безналичной форме.

Платежные институты должны стать фактически расширенной версией платежных агентов: иметь право принимать средства в наличной и

Мы поддерживаем введение платежных институтов в целях упрощения платежного регулирования. Тем не менее, по нашему мнению, введение нового института должно сопровождаться общей структурной реформой рынка платежей.

Платежные институты должны иметь право принимать средства в наличной и безналичной формах на собственный счет, открытый в кредитной организации, в целях перевода в пользу третьих лиц (физических и юридических).

безналичной формах на собственный счет, открытый в кредитной организации, в целях перевода в пользу третьих лиц (физических и юридических). Им должно быть разрешено также предоставление кредитов ограниченного размера для осуществления платежей.

В отдельный функционал платежных институтов должны быть выделены услуги по инициации платежей и агрегации финансовой информации (PISP и AISP) - сейчас эта деятельность в

России никак не регулируется.

У платежных институтов не должно быть запрета на совмещение нескольких типов деятельности.

По нашему мнению, функционал платежных институтов будет приближен к функционалу платежных агентов.

Дополнительно следует рассмотреть наделение платежных институтов правом:

- Предоставления электронных средств платежа (в т.ч. эмиссии карт) от собственного имени.
- Заключение договоров о приеме ЭСП (эквайринга) от собственного имени.

Самостоятельность платежных институтов

Платежные институты должны иметь право оказывать услуги в собственном качестве и от собственного имени. При этом операции с денежными средствами должны осуществляться через специальный банковский счет платежного института, открытый в кредитной организации.

Регулирование платежных институтов

В соответствии с международной практикой, за платежными институтами должен быть обеспечен эффективный надзор. При этом, в силу потенциально чрезвычайно широкого круга платежных институтов – интерес к получению этого статуса, вероятно, возникнет и у ритейлеров – целесообразно предусмотреть введение на этом рынке института саморегулирования.

Все провайдеры
платежных услуг, не
имеющие банковской
лицензии, должны быть
членами
специализированной
саморегулируемой
организации

Разрешение на деятельность или лицензия платежного института не должны быть «пакетными», у организации должна быть возможность выбора необходимых функций. От этого выбора должен зависеть перечень регулятивных обязанностей и предъявляемых к институту требований.

Пропорциональность по функциям и масштабам

Мы считаем критически важным обеспечение единообразия регулирования. Следует избегать необоснованного арбитража между организациями, формально имеющими разные статусы, но фактически оказывающих одинаковые услуги. Этот

Одинаковая по сути
деятельность должна
регулироваться
одинаково

принцип должен применяться и в части пруденциальных требований, и в части иных нормативных обязанностей – например, по противодействию отмыванию денег и финансированию терроризма.

Важно также изучить опыт Европейского Союза по введению облегченного регулирования для платежных институтов, для которых актуальны более низкие риски в силу ограниченного масштаба деятельности (например, при небольших оборотах).

Платежные институты могли бы дифференцироваться по типам оказываемых ими услуг, в соответствии с принципами функционал-центричного регулирования.

Специальный платежный регулятор

В последние годы тематика платежного регулирования существенно расширилась. Если ранее она касалась преимущественно перевода денежных средств, то теперь в периметр платежных вопросов попадает концепция открытого банкинга, обеспечение здоровой конкуренции и недискриминационного доступа к инфраструктуре, переносимости банковского счета и так далее. Эти вопросы выходят за пределы традиционных интересов финансового регулятора.

При этом в России у мегарегулятора возникает конфликт интересов, поскольку в его собственности находится инфраструктура, для которой он сам же устанавливает правила.

Предлагаем рассмотреть возможность выделения в составе Банка России специализированного платежного регулятора, наделенного правом надзора за всеми организациями, оказывающими платежные услуги, авторизации платежных институтов и ответственного за установление правил оказания платежных услуг, поддержание конкуренции на рынке, защиту прав потребителей платежных услуг, а также обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре. При этом платежный регулятор не должен владеть какими-либо элементами платежной инфраструктуры, во избежание конфликта интересов. У платежного регулятора должно быть право законодательной инициативы.

Предлагаем рассмотреть возможность выделения в составе Банка России специализированного платежного регулятора, наделенного правом авторизации платежных институтов, установления правил оказания платежных услуг. При этом платежный регулятор не должен владеть платежной инфраструктурой.

Интеграция в существующую структуру рынка

Введение платежных институтов не должно усложнять и без того сложную структуру рынка. Мы считаем неизбежным, что одновременно с введением

платежных институтов должны быть устранены некоторые категории поставщиков платежных услуг со схожим или пересекающимся функционалом:

- Платежные институты являются более функциональной альтернативой платежных агентов. Поэтому сохранение платежных агентов как самостоятельной сущности нецелесообразно.
- В соответствии с принципами функционального регулирования, целесообразно отменить сложную дифференциацию банковских платежных агентов. Как агенты, БПА должны иметь право оказывать любые услуги от имени кредитной организации или платежного института. Выделение платежных агрегаторов в отдельную категорию организаций представляется стратегически нецелесообразным.

Роль существующих игроков

Введение платежных институтов в российское регулирование, если оно будет реализовано не формально – это одна из самых больших платежных реформ с 2011 года. Следует понимать, что эта реформа будет происходить не на пустом рынке: существующие игроки фактически являются источником российского «безналичного чуда». Поэтому критически важно, чтобы регулятивные изменения не были направлены лишь на привлечение новых игроков и полностью игнорировали интересы существующих компаний.

Реформа по введению
платежных институтов не
должна быть игрой с
нулевой суммой

Чтобы реформа не привела к разрушению существующей структуры рынка, по нашему мнению, следует предусмотреть возможность упрощенного процесса трансформации кредитных организаций и платежных агентов в платежные институты и обратно. Это позволит с минимальными издержками ребалансировать систему, сохранив пространство для маневра для всех игроков.

Отказ от ценового регулирования

Введение регулирования цен на финансовом рынке негативно сказывается на долгосрочном развитии рынка. Вмешательство в рыночное ценообразование

стирает ориентиры для инвестиций, искажает соотношение спроса и предложения. Каким бы ни было регулирование структуры рынка – прозрачным, предсказуемым, понятным – оно никогда не будет эффективным и совместимым с ценовым регулированием.

Мы считаем, что ценовое регулирование должно быть экстренным инструментом ограниченного времени действия. Правила введения ограничения цен на платежном рынке должны быть предсказуемы, прозрачны и понятны. Бессрочные меры ценового регулирования должны быть отменены.

Правила введения
ограничения цен на
платежном рынке должны
быть предсказуемы,
прозрачны и понятны.
Бессрочные меры
ценового регулирования
должны быть отменены.

В конечном итоге, сутью реформы платежного рынка, по нашему мнению, должно стать упрощение регулирования, введение прозрачных и понятных правил игры для небанковских игроков. Рынок должен пройти период адаптации и ребалансировки, не поставив под угрозу поступательное развитие безналичных платежей в стране.

Ассоциация участников рынка электронных денег и денежных переводов "АЭД" - отраслевая ассоциация, созданная в 2010 году. Она объединяет 11 крупнейших игроков российского рынка электронных денег и безналичных переводов.



Ассоциация является широко признанным центром компетенции по платежам, специализированному финансовому регулированию, повышению доступности финансовых услуг и финансовым инновациям как в России, так и за рубежом. Основные задачи АЭД - устойчивое развитие отрасли, распространение лучших деловых практик и оказание экспертной поддержки для государственных органов и частного сектора.

Для получения дополнительной информации, посетите наш сайт www.npaed.ru.

Или свяжитесь с нами по адресу npaed@npaed.ru, либо по телефону 8 (906) 271-04-50.

Посетите наш сайт, чтобы получить доступ к переводам зарубежных нормативных актов в сфере финансов и аналитическим материалам по актуальным вопросам развития рынка электронных платежей.



<https://t.me/npaed>



<http://fb.me/emoney.russia>

Подготовка отчета:

Достов Виктор: dostov@nraed.ru

Пименов Павел: pavpimenov@gmail.com

Шуст Павел: shoust@nraed.ru



Верстка и оформление:

Пименов Павел: pavpimenov@gmail.com

Ссылки:

1. Врез, стр. 18: Количественные характеристики банковского сектора Российской Федерации // Банк России. 2021.
2. Врез, стр. 19: Перечень операторов электронных денежных средств // Банк России. 2021.
3. Врез, стр. 19: Список кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации по состоянию на 12.05.2021 // Банк России. 2021.
4. Врез, стр. 23: Список кредитных организаций, зарегистрированных на территории Российской Федерации по состоянию на 12.05.2021 // Банк России. 2021.

В отчете использованы изображения:

1. Титульный лист: «Into the mountains» by Jack Anstey // unsplash.com
2. Раздел 1 Платежи как коммерческая услуга: by Blake Wisz // unsplash.com
3. Раздел 2 Регулирование платежных услуг в России: by Alina Grubnyak // unsplash.com
4. Раздел 3 Европейское платежное регулирование и Вторая платежная директива (PSD2): «Flag of the European Union in front of the EU-Parliament» by Christian Lue // unsplash.com
5. Раздел 4 Перспективы введения платежных институтов в России: «Perspective» by Anika Huizinga // unsplash.com

© 2021 Ассоциация участников рынка электронных денег и денежных переводов «АЭД» (Ассоциация «АЭД»).

Распространение на коммерческой основе, а также копирование без указания на источник запрещено.

Данная публикация предназначена только для ознакомления. Ассоциация «АЭД» не несет ответственности за прямые или косвенные убытки, которые могут понести третьи лица, руководствуясь содержанием настоящей публикации.

Изложенное не обязательно совпадает с позицией членов Ассоциации «АЭД»