

**ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

**Совет ТПП РФ по финансово-промышленной
и инвестиционной политике**

**Ответы на вопросы,
поставленные в Докладе Банка России
«Экосистемы: подходы к регулированию»**



Москва

июль 2021 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
КАКИЕ ЕЩЕ ПОЗИТИВНЫЕ ЭФФЕКТЫ, ПОМИМО ПЕРЕЧИСЛЕННЫХ В РАЗДЕЛЕ 2 ДОКЛАДА, ПРИНОСИТ ОБЩЕСТВУ РАЗВИТИЕ ПЛАТФОРМ И ЭКОСИСТЕМ?	4
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?	5
ДОЛЖНЫ ЛИ БЫТЬ ВВЕДЕНЫ РЕГУЛЯТОРНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ДЛЯ ЭКСКЛЮЗИВНЫХ ПОСТАВЩИКОВ ПРИ РАБОТЕ С КРУПНЫМИ ЭКОСИСТЕМАМИ? ОБЯЗАН ЛИ ТАКОЙ ПОСТАВЩИК ПРЕДЛОЖИТЬ ВОЗМОЖНОСТЬ СОТРУДНИЧЕСТВА ВСЕМ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫМ ЛИЦАМ В СЛУЧАЕ РЕАЛИЗАЦИИ УНИКАЛЬНОГО ТОВАРА ИЛИ УСЛУГИ ЧЕРЕЗ ОДНУ ИЗ КРУПНЫХ ЭКОСИСТЕМ?	9
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?	10
КАКИЕ ИЗ РИСКОВ, ПЕРЕЧИСЛЕННЫХ В РАЗДЕЛЕ 5 ДОКЛАДА, ПРЕДСТАВЛЯЮТСЯ ВАМ НАИБОЛЕЕ ЗНАЧИМЫМИ ДЛЯ РОССИИ? МОЖНО ЛИ УЖЕ НАБЛЮДАТЬ ПОСЛЕДСТВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ЭТИХ РИСКОВ И КАКИЕ ИМЕННО?	11
КАКИЕ ЕЩЕ РИСКИ МОЖЕТ НЕСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПЛАТФОРМ И ЭКОСИСТЕМ НА РОССИЙСКОМ РЫНКЕ?	13
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?	15
КАКАЯ СТРУКТУРА РОССИЙСКОГО РЫНКА С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПЛАТФОРМ И ЭКОСИСТЕМ МОЖЕТ СЧИТАТЬСЯ ОПТИМАЛЬНОЙ?	16
ЕСЛИ ПЛАТФОРМА САМА ВЫСТУПАЕТ ПОСТАВЩИКОМ ПРИОБРЕТАЕМЫХ НА НЕЙ 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, ТОРГУЮЩИМ В ТОМ ЧИСЛЕ ТОВАРАМИ ПОД СВОИМ БРЕНДОМ?	18
СТРАТЕГИИ НОВЫХ ПЛАТФОРМ ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ КЛИЕНТОВ МОГУТ БЫТЬ СВЯЗАНЫ С УСТАНОВЛЕНИЕМ ЦЕН И КОМИССИЙ ЗНАЧИТЕЛЬНО НИЖЕ СРЕДНЕРЫНОЧНЫХ, ЧТО ПОЗВОЛЯЕТ ИМ БЫСТРО ПОЛУЧИТЬ ЗНАЧИТЕЛЬНУЮ ДОЛЮ РЫНКА И ЗАПУСТИТЬ СЕТЕВЫЕ ЭФФЕКТЫ. МОЖНО ЛИ РАСЦЕНИВАТЬ ТАКУЮ ПРАКТИКУ КАК ДОБРОСОВЕСТНУЮ, ЕСЛИ ДАЛЬНЕЙШАЯ МОНЕТИЗАЦИЯ НАБРАННОЙ КЛИЕНТСКОЙ БАЗЫ НЕ СТРОИТСЯ НА АНТИКОНКУРЕНТНОМ ПОВЕДЕНИИ ТАКОЙ ПЛАТФОРМЫ? НУЖНО ЛИ РАСЦЕНИВАТЬ ТАКУЮ СТРАТЕГИЮ КАК ДЕМПИНГ, ЕСЛИ ЕЕ ПРИМЕНЯЕТ КРУПНАЯ ПЛАТФОРМА ДЛЯ ВЫХОДА В НОВЫЕ ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ ИЛИ НА НОВЫЕ СЕГМЕНТЫ РЫНКА?	18
КАКОВА РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В РАЗВИТИИ ПЛАТФОРМ И ЭКОСИСТЕМ, ПОМИМО ФУНКЦИИ РЕГУЛЯТОРА? В КАКИХ СЛУЧАЯХ ТРЕБУЕТСЯ РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ РЕШЕНИЙ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА ПУТЕМ СОЗДАНИЯ РАВНОУДАЛЕННЫХ НЕЗАВИСИМЫХ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИХ ИНФРАСТРУКТУР?	19
КАКИЕ ЕЩЕ ВЫЗОВЫ, СТОЯЩИЕ ПЕРЕД РОССИЙСКИМИ РЕГУЛЯТОРАМИ, ВЫ СЧИТАЕТЕ ЗНАЧИМЫМИ?	20
КАКИЕ ИЗ МЕР, ПЕРЕЧИСЛЕННЫХ В РАЗДЕЛЕ 8 ДОКЛАДА, ПРЕДСТАВЛЯЮТСЯ ВАМ НАИБОЛЕЕ ЭФФЕКТИВНЫМИ 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 СОБЛЮСТИ ТАКОЙ БАЛАНС?	21
КАКИЕ КРИТЕРИИ РАЗМЕРА ПЛАТФОРМЫ (ЭКОСИСТЕМЫ) МОГУТ БЫТЬ ПРИМЕНЕНЫ В РОССИИ ДЛЯ УСТАНОВЛЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ?	23
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?	24
ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ К ДОКЛАДУ	25

ВВЕДЕНИЕ

В апреле 2021 года Банк России опубликовал для общественных консультаций Доклад «Экосистемы: подходы к регулированию»¹ (далее также - «Доклад»), посвященный анализу ряда существующих экосистем и оценке их влияния на конкуренцию и в целом на экономику, роли финансовых организаций в формировании экосистем, а также рисков, связанных с проникновением глобальных экосистем на российский рынок, включая риски недостаточного уровня информационной безопасности и неправомерного использования персональных данных клиентов. Также в Докладе обозначается проблема необходимого, но вместе с тем адекватного регулирования экосистем, отвечающего задачам развития предпринимательства и «сохранения благоприятного бизнес-климата для реализации инновационных платформенных проектов на территории России»².

В целях обсуждения и оценки возможных последствий и рисков, в том числе для российской экономики, связанных с внедрением экосистемных проектов на финансовом рынке, минимизации таких рисков, а также выработки эффективных и адекватных регуляторных подходов, Банком России в Докладе поставлен ряд вопросов, адресованных бизнес-сообществу, экспертам и всем заинтересованным сторонам.

15 июля 2021 года по инициативе Совета ТПП РФ по финансово-промышленной и инвестиционной политике и Комиссии РСПП по банкам и банковской деятельности состоялся Круглый стол на тему «Подходы к регулированию экосистем в России и мире: предложения предпринимательского сообщества». В ходе мероприятия участниками обсуждался Доклад и Концепция общего регулирования деятельности групп компаний, развивающих цифровые сервисы на базе одной «экосистемы», подготовленная Минэкономразвития России.

Настоящий документ составлен по итогам прошедшего Круглого стола и содержит мнения и комментарии экспертов³ по вопросам, обозначенным в Докладе.

Надеемся, что данный материал будет полезен при дальнейшей работе над вопросами надзора и регулирования платформенных решений и экосистем, функционирующих на российском рынке.

С уважением,

Гамза Владимир Андреевич

Председатель Совета ТПП РФ по
финансово-промышленной и инвестиционной политике,
член Правления ТПП РФ,
кандидат экономических и юридических наук

¹ https://cbr.ru/Content/Document/File/119960/Consultation_Paper_02042021.pdf

² Доклад, стр.34.

³ Документ подготовлен с использованием материалов и экспертных мнений, предоставленных Абрамовой М.А., Аитовым Т.Н., Гамзой В.А., Генкиным А.С., Дубовой С.Е., Емилиным А.В., Перовым Б.Г., Приходной Ю.А., Прохоровым Р.А., НП «НСФР», Ассоциацией «Финансовые инновации», Порталом Finversia.ru.

Какие еще позитивные эффекты, помимо перечисленных в разделе 2 Доклада, приносит обществу развитие платформ и экосистем?

Приступая к оценке возможных позитивных эффектов от развития платформ и экосистем, следует отметить, и на это обоснованно указывает НП «НСФР», что в Докладе фактически рассматриваются две различные модели построения бизнеса, которые оказывают разные эффекты как на потребителей, так и на экономику/государство:

Модель 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.

Модель 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.

С учетом указанного выше, предлагается в разделе 2 Доклада более четко разделить эффекты, которые вызывают платформы, и эффекты, которые вызывают экосистемы.

Что касается непосредственно самих позитивных эффектов, то НП «НСФР» отмечает следующие:

- ✓ **Для государства:** повышение прозрачности и контролируемости операций физических и юридических лиц, в т.ч. на финансовых рынках, за счет использования единой инфраструктуры и единого информационного пространства.
- ✓ **Для организаций:** существенный рост синергии и кросс-продаж за счет возможности присоединения к узнаваемому бренду; большая устойчивость; ускоренное масштабирование бизнеса.
- ✓ **Для потребителей:** 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.

По мнению НП «НСФР», важно также то, 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 из экосистемы в случае получения негативной обратной связи от потребителей.

Похожей точки зрения придерживается и А.С. Генкин: «Неоспоримым социальным эффектом является де-факто осуществляемое платформой рейтингование производителей (а иногда и потребителей). Происходящее как в виде выставления ежетранзакционного рейтинга контрагентами, так и при публикации отзывов (референций) ими, оно снижает транзакционные издержки и риски срыва транзакции, дискриминируя недобросовестных и стимулируя добропорядочных поставщиков».

Т.Н. Аитов считает, что «у владельцев экосистем появляется много плюсов: это снижение издержек группы, повышение ее операционной и бизнес-эффективности. В целом, это огромные преимущества, которые получает экосистема перед отдельно стоящими самостоятельными бизнесами именно за счет централизации – за счёт единых стандартов, единых политик, за счет синергии сервисов и услуг»⁴.

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?

Отвечая на эти вопросы, многие эксперты затрагивают проблему роли государства, Банка России и антимонопольных органов в регулировании экосистем.

По мнению Т.Н. Аитова многогранной темой экосистем в целом должна заниматься Федеральная антимонопольная служба, а не отраслевые регуляторы. «Конечно, Банк России может принимать участие в пределах своей компетенции, установленной законом, но при обязательном условии, что к такому участию он был приглашен по инициативе и по согласованию с ФАС России», - полагает он. Эксперт подчеркивает, что процессы создания экосистем идут неуправляемо. «Создание любой экосистемы - это всегда отступление от принципов свободного рынка в его классическом понимании. А сам процесс создания экосистемы, ни что иное, как инструмент

⁴ См. <https://www.finversia.ru/publication/ocenka/prizrak-sberonomiki-chudishche-oblo-ozorno-ogromno-stozevno-i-layai-97854>

монополизации рынка. Именно поэтому, **регулирование экосистем на самом деле является не функцией Центрального банка, а составной частью антимонопольного регулирования.** Основную, ведущую роль в построении системы контроля за активностью существующих, так и нарождающихся экосистем должны играть органы антимонопольного регулирования».

В качестве примера Т.Н. Аитов приводит опыт американских коллег, когда год назад Юридический комитет Конгресса рассмотрел активность большой четверки крупнейших цифровых экосистем GAFA (Google, Amazon, Facebook, Apple) и обнаружил массовые нарушения антимонопольного законодательства. «Нам, конечно, всё это еще предстоит», - считает эксперт, имея ввиду, как и будущие слушания, так и похожие выводы.⁵ Кроме того, Т.Н. Аитов не только высказывает интересный взгляд на организационно-правовую природу экосистем, но и задает, при этом, кардинальный вопрос: «Экосистемы - они разные, и это не только те, что создает Сбер и некоторые банки. Есть и нецифровые экосистемы. И, кстати, эти нецифровые существуют с давних пор, только раньше мы их называли не экосистемами, а финансово-промышленными группами или ФПГ. При чем тут Центральный банк, как регулятор?».⁶

М.А. Абрамова и С.Е. Дубова тоже сомневаются в роли Банка России как регулятора экосистем, поскольку **«институты финансового рынка являются лишь посредниками между производителями и потребителями товаров и услуг в экосистеме».** Свою позицию эксперты обосновывают также тем, что, во – первых, по их мнению «экосистема» представляет собой всего лишь **бизнес-модель, в которой сосредоточены интересы многих регуляторов,** включая не только Банк России, но и Минэкономразвития, ФАС России, Минцифры России, Росфинмониторинг, ФНС России, Роспотребнадзор и др., а во-вторых, что каждый из обозначенных на стр.4 Доклада так называемых «новых рисков» (недобросовестная конкуренция и монополизация отдельных сегментов рынка, дискриминация участников экосистемы, недостаточный уровень информационной безопасности и др.), находится в компетенции того или иного регулятора из вышеприведенного списка. И каждый из этих регуляторов лучше Банка России видит потенциальные риски и факторы, их образующие, связанные с появлением экосистем.

А.С. Генкин акцентирует внимание на вопросе эффективности замера долей рынка, занимаемых различными экосистемами, указывая на необходимость в

⁵ См. <https://www.finversia.ru/publication/ocenka/prizrak-sberonomiki-chudishche-oblo-ozorno-ogromno-stozevno-i-layai-97854>

⁶ Там же.

этой части услышать мнение представителей ФАС России, поскольку это имеет самое непосредственное отношение к их сфере деятельности.

Отметим и еще один существенный момент, касающийся вопроса регулирования, - многие эксперты сходятся во мнении, что **эффективное регулирование экосистем требует разработки унифицированной системы понятий.**

Так, НП «НСФР» отмечает, что 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. 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 стимулированию будет разрешено осуществление видов лицензируемой деятельности или сняты какие-либо ограничения, установленные иным отраслевым регулированием в рамках других бизнес-моделей.

По мнению В.А. Гамзы в целях эффективного регулирования, в том числе в интересах развития и обеспечения конкурентного доступа финансовых услуг, **следует ввести юридическое понятие «финансовая экосистема».** При этом он предлагает различать следующие формы финансовых экосистем: отраслевые монополии, вертикально интегрированные корпорации, многопрофильные корпорации, маркетплейсы.

Р.А. Прохоров предлагает несколько определений экосистемы, которые полезно использовать при выработке универсального для всех рынков понятия:

- ***Экосистема как совокупность участников** – это участники, взаимодействующие с организацией, прямо или косвенно участвующие в создании «цепочки ценностей», а также ее клиенты.*
- ***Экосистема как площадка товаров и услуг (marketplace)** – это площадка, на которой предлагаются различные интегрированные продукты и услуги, покрывающие максимально широкий спектр потребностей клиентов одного профиля.*
- ***Экосистема как саморазвивающаяся организация** – это организация, использующая инновационные подходы к управлению и рассматривающая компанию как «живой организм».*
- ***Экосистема** - это совокупность продуктов и услуг в непересекающихся вертикалях: мобильная связь, банкинг, футтех, и*

т.д., получающих выгоду от сетевого эффекта: единой клиентской базы, кросс-продаж, бренда и цифровых технологий.

Ю.А. Приходина разделяет мнение экспертов относительно необходимости выработки унифицированной системы понятий, при этом она обращает внимание на то, что даже в двух, представленных к общественному обсуждению Докладах Банка России – «Экосистемы: подходы к регулированию» (апрель 2021 г.) и «Регулирование рисков участия банков в экосистемах и вложений в иммобилизованные активы»⁷ (июнь 2021 г.), подходы к формулированию понятия «экосистема» разные. При том, что оба документа логически связаны между собой, целесообразно их рассматривать в неразрывной связке, а не отдельно друг от друга, что приводит к некоторой путанице.

Эксперт отмечает, что если в Докладе «Экосистемы: подходы к регулированию» понятие «экосистема» не раскрывается, то в Докладе «Регулирование рисков участия банков в экосистемах и вложений в иммобилизованные активы» (на стр.23) приводится Глоссарий, в котором под экосистемой понимается *«совокупность сервисов, в том числе платформенных решений, одной группы компаний или компании и партнеров, позволяющих пользователям получать широкий круг продуктов и услуг в рамках единого процесса. Предлагаемая экосистемой линейка сервисов удовлетворяет большинство ежедневных потребностей клиента или выстроена вокруг одной или нескольких его базовых потребностей (экосистемы на начальном этапе своего формирования или нишевые экосистемы)»*. Вместе с тем в указанном документе делается следующая оговорка (на стр.6): *«В настоящем Докладе под экосистемой понимается построенная на основе данных о клиентах совокупность сервисов, в том числе платформенных решений, позволяющих пользователям в рамках единого процесса получать широкий спектр продуктов и услуг. При этом мы не планируем строго следовать этому определению в целях регулирования, потому что считаем, что оно не может быть исчерпывающим, что, в свою очередь, потенциально создает риски регуляторного арбитража»*, а также отмечается (на стр.2), что *«участники рынка по-разному определяют экосистему и ее границы»*.

Вышеизложенное лишней раз демонстрирует, что отсутствие единой для всех системы понятий, закреплённой в соответствующих документах, вряд ли поспособствует эффективному регулированию экосистем и платформенных решений. Просто потому, что четко не определены ни предмет, ни объект регулирования.

Что касается непосредственно вопроса введения регуляторного требования об обязательной открытой модели для крупных экосистем, то, по мнению НП «НСФР», до введения регуляторных ограничений, в том числе касающихся

⁷ https://cbr.ru/Content/Document/File/123688/Consultation_Paper_23062021.pdf

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. 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.

Основным критерием для определения «крупной» экосистемы должна являться доля рынка такой компании в нескольких сегментах. После определения указанных критериев введение пропорционального регулирования экосистем можно считать обоснованным.

Также, по мнению НП «НСФР», целесообразно введение регулирования по обеспечению доступа компаний-поставщиков к экосистеме в целях поддержания конкуренции внутри экосистемы.

А.С. Генкин считает, что регуляторное требование об обязательной открытой модели для крупных экосистем вводиться не должно, при этом экосистем на рынке должно сразу легитимно присутствовать не менее 6, что послужит гарантией хотя бы от генеральной монополии и олигополии (не исключая, впрочем, секторальной). **«Делать из экосистем потенциальных нарушителей с первого их регулируемого шага, думаю, непрактично»**, - заключает эксперт.

Должны ли быть введены регуляторные требования для эксклюзивных поставщиков при работе с крупными экосистемами? Обязан ли такой поставщик предложить возможность сотрудничества всем заинтересованным лицам в случае реализации уникального товара или услуги через одну из крупных экосистем?

Введение требований к эксклюзивным поставщикам требует 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, - считает НП «НСФР». В этой связи представляется, что регулирование экосистем не должно затрагивать компании, не входящие в экосистему, а лишь являющиеся ее поставщиками.

А.С. Генкин полагает, что такой эксклюзивный поставщик должен быть «обязан предложить сотрудничество не менее чем половине крупных экосистем. Но однозначно не всем им: у каких-то экосистем его могут попросту не устраивать стандарты качества и сервиса, а он не заинтересован потерять клиентов после разового негативного опыта покупки ими товара через такую площадку».

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?

НП «НСФР» придерживается следующей позиции в отношении единой подписки - 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.

В этой связи, по мнению НП «НСФР», видится обоснованным **введение ограничения на единую подписку с обязательным однозначным определением критериев доминирования**. Также желательно в дополнение к пакетному предложению предусмотреть возможность существования отдельной тарификации услуг экосистемы на разных сегментах рынка/по разным продуктам. При этом стоимость отдельно тарифицируемой услуги не должна существенно превышать стоимость аналогичной услуги в пакетном предложении (тариф не должен быть заградительным).

Более категоричную точку зрения высказывает А.С. Генкин. По его мнению, **единая подписка на все услуги крупной экосистемы, если это единственный способ тарификации ее услуг для потребителей, должна быть запрещена**. Обязательная отдельная тарификация услуг экосистемы на разных сегментах рынка требуется. «Но при «нарезке» сегментов рынка чересчур мельчить тоже нельзя. Их может быть 5-10, но не 50», - считает эксперт.

Какие из рисков, перечисленных в разделе 5 Доклада, представляются вам наиболее значимыми для России? Можно ли уже наблюдать последствия реализации этих рисков и какие именно?

«Кто владеет информацией - тот владеет миром», - афоризм, авторство которого приписывается Натану Ротшильду, сегодня, пожалуй, актуален, как никогда.

Как верно замечается в Докладе, *«в платформенной экономике данные становятся ключевой ценностью. Правила их получения, использования, хранения, реализация потребителем права распоряжения принадлежащими ему сведениями – управление данными является одним из центральных вопросов в регуляторной политике государства»*⁸.

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 киберпреступлений в результате неавторизованного использования данных**, - отмечает НП «НСФР».

При этом, наиболее значимыми, по мнению НП «НСФР», представляются **риски для поставщиков-участников экосистем и для поставщиков, не вошедших в экосистемы**. Речь идет, в частности, о рисках, связанных с непрозрачностью критериев доступа на платформу, с ограничением конкуренции, с вытеснением мелких поставщиков крупными платформами.

В отношении клиентов, которые согласились оформить подписку на услуги экосистемы, НП «НСФР» также выделяет **риски попадания в «ловушку» невозможности оценки схожих предложений у конкурирующих компаний**, отмечая, что при этом, экосистема, набравшая за счет демпинга клиентскую массу, как правило, по экономическим соображениям либо снижает качество услуг, либо повышает их стоимость. Кроме того отмечается, что 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.

На **риск утечки данных из супераппов**⁹ экосистем обращает внимание А.С. Генкин: «Это, как в увеличительном стекле, в десятки раз мультиплицированный риск от реализации сценария несанкционированного доступа к данным банковского счета, для которых, худо-бедно, но статья 9

⁸ Стр.4 Доклада.

⁹ англ. *SuperApp* - новый тип приложений с расширенным набором функций, включающий, например, возможности онлайн-банкинга, лайфстайл-сервисов, маркетплейса, интегрированного голосового помощника, персонализации услуг.

Федерального закона «О национальной платежной системе» предложила процедуры - «антидоты». Только там речь идет о риске кражи денег со счета (карты), а тут классический риск identity theft¹⁰».

По мнению Р.А. Прохорова риски и проблемные точки экосистем это:

- ✓ *защита прав потребителей;*
- ✓ *в сфере конкуренции - монополизация/олигополизация, огосударствление;*
- ✓ *многовекторный характер деятельности – вызов отраслевым регуляторам;*
- ✓ *поддержка отечественного и дискриминация зарубежного;*
- ✓ *тарифы, возможности доступа к сервисам;*
- ✓ *денежные суррогаты.*

Что касается риска дискриминации участников экосистемы, то весьма показательным примером из собственного опыта делится А.С. Генкин: «Несколько лет назад слышал от производителя жалобы на предполагаемый им коммерческий подкуп конкурентом сотрудника одной из платформ, в результате чего один бренд получил на платформе привилегии, а второй многократно дискриминировался. Видимо, это довольно частое и прискорбное явление, когда менеджер средней руки, работник платформы, вдруг примеряет роль «маркет-мейкера».

Современные экосистемы на первоначальном этапе «заманивания клиентов» могут неплохо соответствовать потребностям и ожиданиям потребителей. К таким потребностям Р.А. Прохоров относит:

- ✓ *возможность получить все в одном месте и одним нажатием в смартфоне;*
- ✓ *релевантный контент и таргетированные предложения;*
- ✓ *быстрое решение вопросов в любое время;*
- ✓ *доступные и разные каналы коммуникации.*

Однако, попадая в такую привлекательную своими опциями экосистему, именно потребитель, по мнению отдельных экспертов, больше всего становится уязвимым для рисков, которые экосистема в себе таит.

Т.Н. Аитов, например, считает, что «самое слабое звено – как всегда, потребитель и в отношении него потребуются самые серьезные меры защиты. Другим, чуть более крепким элементом, конечно, является СМБ - средний и малый бизнес, но и ему тоже требуется защита от действующих и

¹⁰ В переводе с англ. - кража личных данных.

будущих монополий»¹¹. По его мнению, ожидаемы и предсказуемы атаки экосистем, выражающиеся в следующем:

- любому потребителю экосистемы легко могут ограничивать доступ к сервисам и услугам по своему усмотрению, монопольно навязывать цену;
- предприятиям СМБ экосистемы могут ограничивать права вступить в свою экосистему, регулировать и контролировать общую активность;
- экосистемы смогут и обязательно начнут подменять в будущем даже само государство – поскольку они начнут создавать своими силами элементы государственной технологической структуры. Пример – СберБанк уже создает платформу ГосТех.

Какие еще риски может нести деятельность платформ и экосистем на российском рынке?

НП «НСФР» обращает внимание на **межотраслевые, синтетические риски**, которые потенциально могут формироваться экосистемами. Для выявления этих рисков и определения необходимости их отдельного регулирования и контроля необходима глубокая аналитическая работа с учетом накапливаемого опыта уже функционирующих экосистем. 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.

Особым риском для экономики в целом НП «НСФР» считает 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 России и параллельно ограничивают рост частного бизнеса.

¹¹ См. <https://www.finversia.ru/publication/ocenka/prizrak-sberonomiki-chudishche-oblo-ozorno-ogromno-stozevno-i-layai-97854>

В свою очередь А.С. Генкин говорит о **риске политизации экономических, по сути, взаимоотношений участников экосистемы**. Иными словами, речь идет о риске использования (попыток использования) деятельности экосистемы тем или иным государством или блоком государств в своих геополитических целях, в том числе в ущерб иным государствам, а также отдельным группам участников экосистемы.

Р.А. Прохоров обращает внимание на такой риск экосистем, как **транснациональный политический фактор**.

Ю.А. Приходина отмечает **юридические риски, в том числе риск ответственности российских участников (потребителей и поставщиков) иностранных экосистем, приходящих на российский рынок, и проистекающие из:**

а) рисков, обозначенных экспертами выше,

б) отмеченного в Докладе **размывания понятия** «границы рынка, так как оказание услуг не привязано к какому-либо конкретному месту или территории»¹²,

с) низкого уровня **правовой грамотности** населения и пагубной привычки многих подписывать документы не глядя. В качестве иллюстрации она приводит совершенно банальную и привычную для современного человека ситуацию – создание личного (бизнес и т.п.) аккаунта в популярных социальных сетях. «Часто ли вы или ваши родные/друзья/коллеги читаете правила соцсетей перед тем как присоединиться к ним? Например, те разделы, которые посвящены юридической ответственности, применимому праву, месту рассмотрения споров? Очевидно, что прежде чем присоединиться к какой-либо инфраструктуре, необходимо внимательно изучать ее правила. А для этого требуется соответствующий уровень как личной ответственности, так и правовой культуры», - считает эксперт. Это требует некоего постоянного образовательного и просветительного процесса со стороны регуляторов, прежде всего, направленного на разъяснение населению рисков, проистекающих из присоединения к экосистемам и разнообразным платформам, включая и юридические аспекты. Но без патерналистского подхода, т.к. предполагается, что речь все же идет о лицах, способных самостоятельно принимать решения и риски, с ними связанные, соответственно.

¹² Стр.29 Доклада.

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?

Трудно не согласиться с точкой зрения НП «НСФР», согласно которой экосистемы в России возникают во многом «вопреки, а не благодаря», то есть 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 рассчитывая на регуляторный арбитраж.

Создание экосистем провоцируют, в том числе такие причины, на которые справедливо указывает Р.А. Прохоров, как обострение конкуренции на рынке традиционных услуг, эффективная борьба за клиента; поиск дополнительных источников доходов, их диверсификация с использованием лояльности клиентов; создание барьеров для входа на рынок конкурентов.

«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», - отмечает НП «НСФР». 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.

При разработке регулирования экосистем, по мнению НП «НСФР» необходимо учитывать доминирующее положение российских цифровых платформ в ряде сегментов отечественного рынка, 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.

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.

«А почему бы не изучить вопрос об обеспечении секторальной непроницаемости данных клиента, т.е. об их нераспространении между различными секторами экосистемы, если на то не было в явном виде согласия клиента?»,- задается вопросом А.С. Генкин. «Иначе финансовая часть супераппа «расскажет» остальным о моих вложениях, медицинская - о моем диагнозе, а соцсетевая – о моих политических предпочтениях. В моей студенческой молодости, одной из лучших практик считалась т.н. «Китайская стена» между трейдерскими и традиционными подразделениями банков, обслуживавших клиентов, впервые введенная, насколько помню, в США. Экосистемы ведь не коммодитизируют по умолчанию всю генерируемую на клиенте биг дату?!». Комментируя позицию авторов Доклада, выступающих за «открытие данных, собираемых экосистемой, для всех участвующих в ней конкурирующих поставщиков (Open data)» и отмечающих, что «альтернатива в виде «закрытия данных» (регуляторные запреты на сбор и обмен информацией между бизнесами экосистемы; затирание «цифровых следов» пользователей (удаление истории; хранение истории только на серверах регулятора) – это менее привлекательный путь, так как мешает инновациям в сфере оказания услуг клиентам платформ»¹³, А.С. Генкин соглашается с тем, что **«раскрытию подлежат агрегированные, а не персонализированные данные»**, но подчеркивает, что **при этом дискриминация лиц, не раскрывших экосистеме не требуемые законодательно к раскрытию персональные данные, недопустима**. «Недавний случай с отказом в доступе в рестораны сотрудникам ряда силовых ведомств из-за отсутствия их данных в ЕМИАС достаточно показателен», - рассуждает эксперт.

Какая структура российского рынка с точки зрения функционирования платформ и экосистем может считаться оптимальной?

НП «НСФР» считает необходимым введение пропорционального регулирования, при котором для крупнейших экосистем будет введено обязательство по построению «открытой» модели, а остальные экосистемы смогут развиваться по «гибридной» модели.

В.А. Гамза предлагает применение следующих ограничительных требований к экосистемам:

- (1) **Финансовым экосистемам, являющимся федеральными отраслевыми монополиями** (пример – СберБанк), должно быть запрещено владеть и приобретать более 10% акций (долей) непрофильных активов (компаний, не являющихся инфраструктурой непосредственно банковской деятельности).

¹³ Стр.30 Доклада.

- (2) **Вертикально интегрированные финансовые корпорации** (пример – ФК Открытие), имеющие в составе холдинга федеральные отраслевые монополии, так же не имеют права владеть и приобретать более 10% акций (долей) непрофильных для холдинга активов (компаний, не являющихся инфраструктурой непосредственно финансовой деятельности холдинга).
- (3) **Многопрофильные корпорации со структурами финансовой деятельности** (пример – ГК «РЕГИОНЫ») не имеют права владеть и приобретать более 10% акций (долей) федеральных финансовых отраслевых монополий, а также холдингов, имеющих в своем составе федеральные финансовые отраслевые монополии.
- (4) **Финансовые маркетплейсы** (операторы цифровых платформ, обеспечивающих сделки между поставщиками и потребителями финансовых услуг) не имеют права владеть и приобретать более 10% акций (долей) корпораций, признанных финансовыми экосистемами. При этом финансовые маркетплейсы имеют право обеспечивать потребителям доступ к неограниченному числу поставщиков финансовых услуг, включая корпорации, признанные финансовыми экосистемами.

При этом, В.А. Гамза уточняет, что «учитывая слабую развитость региональных финансовых систем, целесообразно до 2030 года изложенные правила не распространять на региональные финансовые экосистемы и сдерживать монопольную деятельность в регионах федеральных экосистем».

А.С. Генкин выделяет несколько параметров структуры российского рынка, соответствие которым даст оптимальный эффект с точки зрения функционирования платформ и экосистем. Это структура, при которой:

- средний поставщик товара, пользующегося массовым спросом, реализует через 2-3 экосистемы от 15 до 30% своего товара, при этом для потребителя товар, реализуемый через экосистему, обходится на 1-10% дешевле на протяжении хотя бы нескольких лет (а не краткосрочной демпинговой кампании экосистемы по завоеванию секторального или регионального рынка);
- маржинальность экосистем законодательно ограничена 10-15%-ми;
- экосистем несколько десятков или много десятков, среди них есть федеральные и региональные, крупные и средние, и каждый год на этот рынок пытаются выйти новые участники, а «сходят с беговой дорожки» также единицы.

Если платформа сама выступает поставщиком приобретаемых на ней 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, торгующим в том числе товарами под своим брендом?

С точки зрения НП «НСФР», в случае, когда платформа является локальной и ее доля на рынке незначительна (не является доминирующей), предложение собственного продукта на такой платформе не содержит признаков дискриминации. Вместе с тем, в ситуации, 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.

При этом НП «НСФР» отмечает, что **прямую аналогию между крупными торговыми сетями и экосистемами провести нельзя ввиду того, что каждый бизнес (ритейл, банковский бизнес, IT-сектор) имеет свои специфические особенности.**

В то же время А.С. Генкин согласен с предложенным подходом: «Можно ... провести прямую аналогию с правилами, которые применяются к крупным торговым сетям, торгующим в том числе товарами под своим брендом».

Стратегии новых платформ по привлечению клиентов могут быть связаны с установлением цен и комиссий значительно ниже среднерыночных, что позволяет им быстро получить значительную долю рынка и запустить сетевые эффекты. Можно ли расценивать такую практику как добросовестную, если дальнейшая монетизация набранной клиентской базы не строится на антиконкурентном поведении такой платформы? Нужно ли расценивать такую стратегию как демпинг, если ее применяет крупная платформа для выхода в новые географические регионы или на новые сегменты рынка?

Установление заведомо убыточных для компании цен, которые предлагаются «в обмен» на быстрое получение доли рынка в непрофильном для компании бизнесе, по мнению НП «НСФР», является демпингом и потому в принципе **не может являться добросовестным.** 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.

Какова роль государства в развитии платформ и экосистем, помимо функции регулятора? В каких случаях требуется развитие инфраструктурных решений со стороны государства путем создания равноудаленных независимых технологических инфраструктур?

НП «НСФР» видит роль государства в популяризации, промотировании надежных и заслуживающих доверие частных экосистем, мониторинге и контроле качества предоставляемых услуг и сервисов в экосистемах на государственном уровне, а также в совершенствовании условий для инвестиций как одной из важных мер стимулирования. При этом отмечается, что **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. 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.

Экосистемы обладают достаточными ресурсами и возможностями для построения технологической инфраструктуры, вмешательство государства в данную сферу не требуется, - отмечает НП «НСФР».

Касаясь темы регулирования, М.А. Абрамова и С.Е. Дубова отмечают, что в Докладе обоснованно указан **риск дискриминации участников экосистемы.** По мнению экспертов, данный риск во многом обусловлен действующей моделью регулирования российского финансового рынка, основанной на мегарегулировании – когда Центральный банк одновременно регулирует деятельность участников финансового рынка и защищает права потребителей финансовых услуг. Такая модель **не является перспективной**, в особенности в период активного развития экосистем. В сложившихся условиях предпочтительной видится модель Твин-Пикс¹⁴ (здесь можно упомянуть позитивный опыт Великобритании, отказавшейся от мегарегулирования в пользу модели Твин-Пикс), при которой защита прав потребителей выведена из функционала регулятора в отдельный институт, занимающийся исключительно защитой прав потребителей. Это позволяет регулятору **не искать «баланс» между интересами институтов финансового рынка и потребителями, а стоять на страже потребителей финансовых услуг.** Необходимость появления подобного органа регулирования (правильнее - выделения его из функционала Центрального

¹⁴ «twin-peaks» model – модель двойного пика

банка) в контексте рассмотрения проблемы регулирования экосистем видится актуальным. С развитием экосистем особую актуальность должно приобрести дальнейшее развитие инструментов и методов поведенческого надзора¹⁵. В процессе его реализации надзорный орган должен активнее погружаться не только в процесс соблюдения профессиональным участником финансового рынка требований законодательства (например, выполнение финансово-кредитным институтом экономических нормативов), но и следить за его поведением по отношению к клиенту. Это позволит выявить не только незаконное, но и недобросовестное поведение финансово-кредитного института, что в условиях развития экосистем будет иметь важное значение.

С точки зрения Т.Н. Аитова, **вся вновь создаваемая национальная технологическая инфраструктура (НТИ) должна проектироваться, развиваться и управляться исключительно государством в лице уполномоченных им институтов.** Коммерческие организации (такие, например, как СберБанк) конечно могут принимать участие в дальнейшем развитии и эксплуатации объектов НТИ, но только в случае делегирования им государством соответствующих функций. При этом объем делегированных функций должен быть понятен, конкретно очерчен и определен таким образом, чтобы впоследствии для всех объектов НТИ обеспечивать главенствующее (монопольное) положение государства.

Какие еще вызовы, стоящие перед российскими регуляторами, вы считаете значимыми?

По мнению НП «НСФР», основными вызовами для российских регуляторов в ближайшее время станут:

- 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;
- введение точных критериев «крупных» экосистем, которые могут, используя свою величину, нести риски для экономики при развитии экосистем по «закрытому» принципу;

¹⁵ **Поведенческий надзор** — разновидность надзора, дополняющая пруденциальный надзор, в основе содержащая этические нормы и направленная на проверку не столько соблюдения профессиональным участником финансового рынка требований законодательства и нормативных актов регулятора, сколько его поведение по отношению к клиенту, и позволяющая выявить нарушение прав потребителей в процессе недобросовестного поведения финансового института по отношению к клиенту, злоупотребление низкой финансовой грамотностью потребителей финансовых услуг и навязывание сопутствующих услуг.

- создание правил ведения/развития экосистем для компаний, контрольный пакет акций которых принадлежит государству;
- определение регулятора/группы регуляторов для экосистем;
- соблюдение баланса интересов бизнеса, в частности по развитию цифровизации и защиты прав потребителей.

В данном контексте, с точки зрения А.С. Генкина, «возможно следует (с предельной аккуратностью и осторожностью) в связи с регулированием экосистем поднять тему **импортозамещения, установив для определенных сегментов рынка требования к минимальной доле товаров отечественных производителей (в стоимостном, номенклатурном или ином выражении), реализуемых через экосистему**».

Какие из мер, перечисленных в разделе 8 Доклада, представляются вам наиболее эффективными 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 соблюсти такой баланс?

М.А. Абрамова и С.Е. Дубова считают, что в числе наиболее эффективных для применения в России мер следует признать *«проведение государственной политики поддержки внутренней конкуренции в целях сохранения оптимальной структуры рынка»*¹⁶. Между тем, по их мнению, неясно, можно ли этого добиться, обеспечивая *«конкуренцию между крупными экосистемами, наличие менее крупных платформ и нишевых участников, создание условий для выхода новых игроков на рынок платформенных сервисов»*¹⁷. «Необходимым видится **создание условий для развития инфраструктуры платформ**, обеспечивающих не только их текущие потребности, но также развитие и рыночное разнообразие, что и даст, на наш взгляд, толчок к развитию конкуренции между экосистемами. Видится, что Банк России не обладает достаточными полномочиями и инструментарием для выполнения указанной задачи», - резюмируют эксперты.

Помимо обозначенного выше, М.А. Абрамова и С.Е. Дубова видят актуальной меру, обозначенную в Докладе как *«предотвращение регуляторного и налогового арбитража, в том числе в пользу иностранных участников платформенных рынков»*¹⁸. Уточняя, при этом, что рассуждения регулятора о недопущении регуляторного, налогового и иного арбитража

¹⁶ Стр.32 Доклада.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Там же.

через «настройку конкурентных правил игры для национальных игроков таким образом, чтобы национальные экосистемы не оказались в заведомо проигрышном положении по отношению к глобальным игрокам на национальном рынке»¹⁹ представляется мерой, невозможной к применению на уровне экосистемы. По мнению экспертов, речь должна идти об эффективном национальном налоговом, таможенном, банковском и др. регулировании, способствующем повышению конкурентоспособности отечественных товаров и услуг. Меры, предотвращающие регуляторный, налоговый и иной арбитраж, М.А. Абрамова и С.Е. Дубова относят к **нерыночному регулированию**, которое в долгосрочной перспективе способно, напротив, **дать негативный эффект в виде дефицита товаров и услуг, снижения их качества, роста цены и в результате – усилению регуляторного арбитража вместо его исключения.**

Наиболее важными мерами по регулированию экосистем с точки зрения НП «НСФР» являются:

- (1) развитие антимонопольных инструментов, скорректированных с учетом особенностей экономики России;
- (2) создание пропорционального регулирования крупных и мелких экосистем;
- (3) формирование правил ведения/развития экосистем для компаний, контролирующей пакет акций которых принадлежит государству;
- (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;
- (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;
- (6) защищенность имущества (в том числе информации) граждан и организаций; безопасность жизни и здоровья граждан;
- (7) меры по регулированию управления данными, включая их защиту, принципы их использования внутри экосистемы и за ее периметром,

¹⁹ Стр.29 Доклада.

гарантирование и обеспечение права клиента на распоряжение своими данными.

Кроме того, НП «НСФР» акцентирует внимание на том, 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.

К числу таких вопросов относятся:

- ✓ 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;
- ✓ упрощение внутригруппового обмена персональными данными без получения отдельных специальных согласий или с предварительным рамочным получением единого согласия для всех действующих и будущих участников экосистем;
- ✓ обеспечение равного доступа всех участников рынка и повышения качества функционирования государственных информационных систем (ГИС): СМЭВ, ЕСИА, ЦПГ и т.д.;
- ✓ исключение конкуренции или безальтернативного использования государственной инфраструктуры (Система передачи финансовых сообщений, Система быстрых платежей) путем ее приватизации;
- ✓ 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.

Какие критерии размера платформы (экосистемы) могут быть применены в России для установления дополнительных требований к их деятельности?

С точки зрения НП «НСФР» главным критерием отнесения экосистемы к крупной должна стать доля рынка, занимаемая такой компанией. Наиболее подходящим может быть уровень 35% в нескольких (3-4) сегментах.

Здесь снова приведем позицию А.С. Генкина, озвученную выше, насчет эффективности замера долей рынка, занимаемых различными экосистемами,

- эксперт обоснованно предлагает выслушать мнение представителей антимонопольных органов, поскольку это направление относится к их тематике.

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?

«Стремительное развитие финансового рынка, появление различных новых его сегментов, требует иных подходов к регулированию. Видится актуальным обращение к регулированию на основе принципов, усилению подходов, развивающих регулирование участников финансового рынка «по видам деятельности», - считают М.А. Абрамова и С.Е. Дубова. Они задают вопрос - **неясно, почему возникла необходимость в назначении органа, ответственного за регулирование экосистем?! Экосистема – это всего лишь бизнес-модель, в которой сосредоточены интересы многих регуляторов:** помимо Банка России это и Минэкономразвития, и Федеральная антимонопольная служба, и Минцифры России, и Росфинмониторинг, и Федеральная налоговая служба, и Роспотребнадзор (список можно продолжать). Банк России в Докладе справедливо обозначает в качестве так называемых «новых рисков»: «риски недобросовестной конкуренции и монополизации отдельных сегментов рынка, дискриминации участников экосистемы, монополизации технологий, неправомерного использования персональных данных клиентов, недостаточный уровень информационной безопасности и защиты от мошенничества»²⁰. **«По сути, каждый из указанных рисков находится в компетенции того или иного регулятора из вышеприведенного списка.** Представляется, что каждый регулятор лучше Банка России видит потенциальные риски и более того - факторы, их образующие, связанные с появлением экосистем, а значит, будет подстраивать регулирование под указанные рискообразующие факторы. Сомнительной видится роль именно Банка России в вопросах регулирования экосистем, поскольку **институты финансового рынка являются лишь посредниками между производителями и потребителями товаров и услуг в экосистеме.** Считаем, что чем незаметнее для них будет указанный посредник, тем более эффективной – экосистема», - высказывают свое мнение М.А. Абрамова и С.Е. Дубова. Также эксперты высказываются за применение модели регулирования «Твин-Пикс» и приводят положительный опыт Великобритании, о чем уже подробно говорилось выше.

НП «НСФР» замечает, что создание экосистемы само по себе не может являться гарантией успешности бизнеса. Как и в любом бизнесе, **большая**

²⁰ Стр.4 Доклада.

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.

Перенос международного опыта и превентивное применение аналогичных процедур комплексного регулирования в отношении российских экономических субъектов по мнению НП «НСФР» **не представляется целесообразным**, поскольку на данном этапе 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. **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.**

Дополнительные замечания и предложения к Докладу

№	Положение Доклада	Предложения/замечания	Автор предложения/ замечания
	стр. 3 и далее по тексту Доклада	В Докладе неоднократно упоминается «налоговый и регуляторный арбитраж» со стороны иностранных (в ряде мест Доклада – глобальных) участников рынка. При этом такое существенное для Доклада понятие, как регуляторный арбитраж, лишь на стр. 28 частично получает определение через конкретный (правда, обезличенный) пример из современной практики; хотелось бы, как минимум, таким же образом обозначить хоть одно конкретное проявление налогового арбитража, а как максимум – увидеть в докладе развернутый (пусть и без упоминания конкретны компаний) перечень проявлений обоих видов арбитража. В моей практике по самым	А.С. Генкин

		«интуитивно понятным» определениям чаще всего разгораются ожесточенные споры об их трактовке.	
	стр. 5, п. 10	<p>Не оговорка ли это по Фрейду, когда «сокращение числа поставщиков с традиционными бизнес-моделями, находящихся за пределами платформ и экосистем (в том числе сокращение количества традиционных финансовых организаций)» трактуется именно как неизбежная «трансформация»? Хотя бы в теории, но сценарий, в котором принимались бы меры, препятствующие такому «опустыниванию ландшафта», вполне возможен. Авторы же Доклада видят (это раскрыто далее в п. 13) оптимальной именно систему с доминанцией олигополистов-экосистем, со встроенными компенсаторными механизмами защиты конкуренции. Дочитав до стр. 10, нашел там такую оценку: «По оценке экспертов McKinsey, к 2025 г. на экосистемы может прийти около 30% глобального ВВП». Получается, что мы прогнозируем для России степень олигополизации рынка намного выше среднемировой?</p> <p>Возможно, есть другое объяснение изложенной в Докладе позиции – субъективная уверенность авторов в том, что мир «все равно пойдет» по этому пути и никаких альтернатив этому тренду принципиально нет.</p>	А.С. Генкин
	стр.7	<p>«Как отмечается в докладе «О конкуренции в цифровой экономике», подготовленном Европейским союзом, наличие большой клиентской базы у какой-либо компании, применяющей платформенную бизнес-модель, дает ей очень сильные конкурентные преимущества, провоцирует ее развитие как экосистемы и делает почти невозможным ее вытеснение с обслуживаемых рынков.»</p> <p>На мой взгляд, этот, казалось бы, очевидный вывод на самом деле может быть подвергнут сомнению. Все зависит от того, сохранит ли платформенная компания «эксклюзив» на</p>	А.С. Генкин

		<p>клиентскую биг дату. Мы можем, хотя бы в теории, предположить ситуации принудительного обобществления этой биг даты «в пользу» государства (массовое предоставление обширных наборов данных в рамках процедур финмониторинга или фискальных; данные о заболевших ковидом, обратившихся в частные медучреждения; визуальные данные о трафике клиентов на массовых досуговых объектах, собираемые опять же в рамках ковид-комплаенса; и обязанность частных операторов персональных данных пополнять государственные базы данных для формирования единого социального рейтинга индивидов в Китае, и т.д.) и/или отрасли (создание единых национальных БКИ в отдельных странах и баз данных по нарушениям ПДД в интересах автостраховщиков). Т.е. выигрыш в обладании обширной клиентской биг датой может в определенных моделях оказываться временным – и весьма мимолетным.</p> <p><i>Соглашусь с Докладом (стр. 22): «В отсутствие регуляторных требований платформа, как правило, не делится информацией о продажах и потребительских предпочтениях с иными участниками рынка, используя эти данные для собственных целей, что также отражается на обслуживаемом ею сегменте рынка.»</i></p> <p>Мы не берем здесь в расчет также вероятный (рассмотрен на стр. 18 Доклада) случай самостоятельной коммерциализации собранной биг даты, когда «накопленные экосистемой данные о клиентах позволяют значительно повысить качество скоринга по кредитам и брать дополнительную комиссию за эту услугу».</p>	
	<p>рис. 3 на стр. 17</p>	<p>Очень интересное наблюдение за столбцом «Электронная коммерция». На сегодня в нем преобладают открытые маркетплейсы. Но кто даст гарантию, что статус-кво останется неизменным? Не появятся ли через какое-то время в наиболее популярных потребительских категориях white label'ы экосистем? Как в примере ниже.</p> <p>1. METRO. Офлайн-маркетплейс. Открытая</p>	<p>А.С. Генкин</p>

		<p>система.</p> <p>2. METRO. Офлайн- и онлайн-маркетплейс. Гибридная система. Приоритетное продвижение товаров собственных трех марок.</p> <p>3. Сбермаркет. Онлайн-маркетплейс. Открытая система. METRO, Ашан и еще десятки ритейлеров.</p> <p>4. Сбермаркет. Онлайн-маркетплейс. Гибридная система. Запуск в ритейлерах-участниках собственных брендов товаров (?)</p>	
	стр. 23	<p>Тон двух последних абзацев, посвященных проблематике «распространения внутренних учетных единиц» в рамках экосистем, показался мне чуть излишне алертным. Я бы все же предложил в этой же части Доклада обозначить оптимальный и безопасный с точки зрения состояния национальной денежной системы формат и область применения подобных инструментов – ибо сомнений в том, что экосистемы не оставят попыток их выпуска, у меня нет.</p>	А.С. Генкин
	стр. 33	<p>В списке возможных мер, среди общих положений:</p> <p><i>«4. 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; защищенность имущества (в том числе информации) граждан и организаций; безопасность жизни и здоровья граждан.</i></p> <p><i>5. Комплекс мер по регулированию управления данными, включая их защиту, принципы использования внутри экосистемы и за ее периметром, реализацию права клиента на распоряжение своими данными. ».</i></p> <p>-предложил бы упомянуть и конкретные меры по правовой регламентации (и минимизации ущерба от) последствий несанкционированных действий от имени клиента в рамках экосистемы. По</p>	А.С. Генкин

		аналогии со статьей 9 Федерального закона «О национальной платежной системе».	
	Раздел 5	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).	НП «НСФР»
	Общее замечание	Дополнительно предлагается сформулировать базовые принципы регулирования экосистем для определения направления приложения усилий регуляторов.	