



## **Всемирные нормоустанавливающие органы и доступность финансовых услуг для малообеспеченного населения**

**Разработка соразмерных  
стандартов и рекомендаций**

Октябрь 2011 г.

Экспертный доклад, подготовленный CGAP от имени Глобального партнерства «Группы двадцати» для расширения доступа к финансовым услугам



**GPI**

Глобальное партнерство для  
расширения доступа к  
финансовым услугам







## **Всемирные нормоустанавливающие органы и доступность финансовых услуг для малообеспеченного населения**

### **Разработка соразмерных стандартов и рекомендаций**

Экспертный доклад, подготовленный CGAP от имени Глобального партнерства «Группы двадцати» для расширения доступа к финансовым услугам



**GPFI**

Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам





# СОДЕРЖАНИЕ

Список сокращений v

Предисловие vi

Выражение признательности ix

Основные положения I

Вступление 9

## **РАЗДЕЛ I. НУО, доступность финансовых услуг и соразмерность 12**

A. Причастность НУО к расширению доступа к финансовым услугам 12

B. Последствия расширения доступа к финансовым услугам для НУО 14

C. Соразмерность 15

## **РАЗДЕЛ II. Предметные области, специфичные для каждого НУО 18**

A. Базельский комитет по банковскому надзору 18

B. Комитет по платежным и расчетным системам 22

C. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег 24

D. Международная ассоциация страховщиков депозитов 30

E. Международная ассоциация органов страхового надзора 34

## **РАЗДЕЛ III. Проблематика, представляющая совместный интерес 36**

A. Формализация статуса 37

B. Защита прав потребителей финансовых услуг 42

C. Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации 47

## **РАЗДЕЛ IV. Выводы и рекомендации 53**

A. Общие выводы 54

B. Рекомендации 56

### **Приложения**

A. Принципы инновационной доступности финансовых услуг «Группы двадцати» 65

B. Члены нормоустанавливающих органов 67

C. Оценки и анализ состояния финансового сектора и доступность финансовых услуг на уровне стран 71

D. Список использованной литературы 75

### **Вставки**

1. «Доступность финансовых услуг»: рабочее определение 11

2. Сколько малообеспеченных домохозяйств имеют доступ к финансовым услугам, какие это услуги, какого качества и по какой цене? 13

3. Деятельность, процедуры и форумы БКБН, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг 20

4. Деятельность, процедуры и форумы КПРС, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг 24

5. Деятельность, процедуры и форумы ФАТФ, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг 26

6. Деятельность, процедуры и форумы МАСД, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг 31

7. Деятельность, процедуры и форумы МАОСН, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг 35

8. Официальные и неофициальные поставщики услуг 39

9. Общее описание некоторых распространенных терминов в области дистанционного оказания финансовых услуг 49



## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

AFI	Альянс за повышение доступности финансовых услуг
A2II	Инициатива по повышению доступности страхования
CDD	Меры по надлежащей проверке клиентов
CGAP	Консультативная группа помощи малообеспеченным слоям населения
FDIC	Федеральная корпорация страхования депозитов (США)
FIEG	Экспертная группа по расширению доступа к финансовым услугам Группы двадцати
FIS	Подкомитет по расширению доступа к финансовым услугам и финансовым инновациям Комитета по проведению исследований и выработке руководящих указаний IADI
FIU	Подразделение финансовой разведки
FSAP	Программа оценки финансового сектора
FSB	Совет по финансовой стабильности
FSRB	Региональные органы наподобие ФАТФ
GPFI	Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам Группы двадцати
GRWG	Рабочая группа по международным денежным переводам
G2P	Государственные выплаты населению
G-20	Группа двадцати
ICPs	Основные принципы страхования
IFC	Международная финансовая корпорация
IOPS	Международная организация органов пенсионного надзора
IOSCO	Международная организация комиссий по ценным бумагам
MFI	Микрофинансовая организация
MNO	Оператор сети мобильной связи
NAIC	Национальная ассоциация специальных уполномоченных по страхованию (США)
NPMs	Новые платежные методы
POS	Торговая точка
ROSC	Доклад о соблюдении стандартов и кодексов
UNSGSA	Специальный представитель Генерального секретаря ООН по расширению доступа к финансовым услугам ее Королевское Высочество Максима, Принцесса Нидерландов
БКБН	Базельский комитет по банковскому надзору
БМР	Банк международных расчетов
ПОД/ФТ	Противодействие отмыванию денег и финансированию терроризма
БОП	Базельские основные принципы эффективного надзора за банковской деятельностью
КПРС	Комитет по платежным и расчетным системам
МВФ	Международный Валютный Фонд
МАОСН	Международная ассоциация органов страхового надзора
МАСД	Международная ассоциация страховщиков депозитов
МОТ	Международная организация труда
НУО	Нормоустанавливающий орган
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ФАТФ	Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег





## ПРЕДИСЛОВИЕ

Многолетний План действий по повышению доступности финансовых услуг, утвержденный лидерами стран «Группы двадцати» (G-20) в ходе саммита в Сеуле в ноябре 2010 года, отражает стремление всемирных нормоустанавливающих органов (НУО), отвечающих за разработку стандартов для финансового сектора, «оказывать содействие повышению доступности финансовых услуг» и содержит призыв к этим органам «продолжить изучение взаимодополняющих аспектов повышения доступности финансовых услуг и выполнения их основных задач». Этот призыв является кульминацией периода повсеместного осознания важности доступности официальных финансовых услуг для миллиардов людей во всем мире, лишенных в настоящее время такого доступа, и все большего признания незаменимой роли, которую могут сыграть соответствующие НУО в ликвидации пробелов в финансовой доступности. Для поддержки НУО в решении этой важной задачи, а также в целях осуществления Плана действий по повышению доступности финансовых услуг в целом, G-20 основала Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам (GPFI), открытое как для стран – членов G-20, так и для стран, не являющихся членами, а также для других заинтересованных сторон, стремящихся изучить опыт других стран, наладить обмен информацией, продвигать правовые меры и координировать свои действия в сфере повышения доступности финансовых услуг.

В первый год своего существования GPFI, руководствуясь призывом лидеров стран «Группы двадцати» о необходимости сотрудничества с НУО, приступило к осуществлению двух проектов: под руководством Альянса за повышение доступности финансовых услуг (AFI) – исполнительного партнера GPFI – было проведено тематическое исследование опыта применения стандартов и рекомендаций НУО в пяти странах – лидерах в области осуществления программы мер по повышению финансовой доступности (Бразилии, Кении, Мексике, Филиппинах и Южной Африке), а под руководством другого исполнительного партнера GPFI—Консультативной группы по оказанию помощи малообеспеченным слоям населения (CGAP)—был подготовлен экспертный доклад «Всемирные нормоустанавливающие органы и доступность финансовых услуг для малообеспеченного населения: разработка соразмерных стандартов и рекомендаций», призванный привлечь внимание к этой проблеме и помочь сформулировать круг вопросов с целью информирования текущей работы пяти НУО по включению проблематики финансовой доступности в стандарты и рекомендации, которые могут эффективно применяться на уровне стран.

В исследовании опыта конкретных стран и в экспертном докладе дается оценка достижений НУО на сегодняшний день и приводится описание дополнительных шагов, предпринимаемых этими органами в целях создания более благоприятных условий для повышения доступности финансовых услуг. Приводятся также предложения о дальнейших мерах в отношении стандартов и рекомендаций НУО, которые будут содействовать достижению этой общей цели и могут быть осуществлены как самими этими органами, так и GPFI и другими заинтересованными сторонами.



## ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

Настоящая публикация подготовлена от имени Глобального партнерства «Группы двадцати» для расширения доступа к финансовым услугам (GPII) под руководством CGAP, выступавшей в качестве исполнительного партнера GPII. Консультативный процесс, в соответствии с которым был составлен настоящий документ, предусматривал неофициальное участие следующих лиц на этапах подготовки общего плана и написания доклада: персонала, имеющего отношение к секретариатам пяти нормоустанавливающих органов (НУО); коллег-рецензентов из трех стран-членов Альянса за повышение доступности финансовых услуг (AFI), являющегося исполнительным партнером GPII (представителей органов финансового регулирования Кении, Мексики и Филиппин); сотрудников шести соответствующих технических подразделений Всемирного банка; четырех сопредседателей подгруппы GPII по разработке Принципов инновационной финансовой доступности G-20 и сотрудничества с НУО (представлявших Индонезию, Кению, Корею и Филиппины); персонала Международной финансовой корпорации (IFC), являющейся исполнительным партнером GPII; аппарата Специального представителя Генерального секретаря ООН по расширению доступа к финансовым услугам ее Королевского Высочества Максими, Принцессы Нидерландов; сотрудников Фонда Билла и Мелинды Гейтс. Настоящий экспертный доклад был подготовлен специалистами CGAP и Всемирного банка, под руководством Тимоти Лаймана из CGAP. В число этих специалистов входили: Луис де Кокер, Дениз Диас, Кэтрин Имбоден, Кейт Лауэр, Кейт Макки, Рафаэль Мазер, Майкл Тарази (все из CGAP), а также Пьер-Лорен Шатен, Андрэ Кортерьер, Клэр Макгвайер, Рафаэль Пардо, Чу Перейра, Сью Ратледж, Крейг Торбурн и Эмико Тодороки (все из Всемирного банка). Ценные указания были предложены Тильманом Эрбеком и Грегом Ченом (оба из CGAP) и Массимо Чиразино, Марио Гвадамилласом, Эриком Хейторном, Жаном Песме и Дэвидом Скоттом (все из Всемирного банка).

*Авторы ни к кому не обращались с просьбой одобрить данный экспертный доклад, и участие в консультативном процессе, в соответствии с которым он был составлен, никоим образом не означает наличия такого одобрения. CGAP несет всю ответственность за его содержание.*



## ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Введение

В своей совокупности, нормативные стандарты и рекомендательные указания Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН), Комитета по платежным и расчетным системам (КПРС), Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ), Международной ассоциации страховщиков депозитов (МАСД) и Международной ассоциации органов страхового надзора (МАОСН) оказывают существенное влияние на то, сколько малообеспеченных домохозяйств имеют доступ к официальным финансовым услугам, на ассортимент и качество этих услуг и на их стоимость. Хотя эти пять нормоустанавливающих органов (НУО) различаются по степени своей актуальности и значения для доступности финансовых услуг, все они играют важную роль и все больше занимаются данной проблематикой. Настоящий экспертный доклад ставит целью привлечь внимание к этой теме и сформулировать круг вопросов с целью информирования текущей работы пяти НУО по включению проблематики финансовой доступности в стандарты и рекомендации, которые могут эффективно применяться на уровне стран.

Для НУО ориентация на достижение полного охвата финансовыми услугами представляет собой потенциально значительный сдвиг в направленности их работы, требующий соответствующего изменения взглядов, и они находятся сейчас на разных этапах этого процесса. Некоторые из вопросов, требующих рассмотрения, относятся к сфере полномочий конкретных НУО, другие же представляют интерес для нескольких таких органов. И в том, и в другом случае совместное участие НУО в решении этих вопросов дает им возможность лучше понять точку зрения других органов и научиться друг от друга. Это также дает надежду на разработку стандартов и рекомендаций НУО, руководствуясь которыми законодатели разных стран смогут должным образом сбалансировать свои приоритеты при осуществлении программы мер по повышению доступности финансовых услуг.

### Общие сведения: три предметные области и соразмерность

Используемый в настоящей работе термин «доступность финансовых услуг» означает состояние, при котором все взрослое население трудоспособного возраста обладает реальным доступом к услугам кредитования, сбережения, осуществления платежей и страхования, предоставляемым официальными поставщиками услуг. «Реальный доступ» подразумевает удобное и ответственное предоставление услуг по цене, доступной для потребителя и экономически оправданной для поставщика, в результате чего не охваченные сектором финансовых услуг потребители обращаются к официальным финансовым услугам, а не к имеющимся неофициальным альтернативам.

Достижение полного охвата финансовыми услугами—это непрерывный и динамичный процесс. В реальности, для многих домашних хозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам, наиболее приемлемым вариантом на ближайшие годы останется обращение к неофициальным каналам, по крайней мере, в отношении некоторых финансовых потребностей. В настоящем экспертном докладе затрагиваются три взаимосвязанные предметные области, на которые НУО должны будут обратить внимание в отношении данного процесса.

Во-первых, отсутствие доступа к финансовым услугам сопряжено с рисками, относящимися к сфере интересов НУО (в частности, ФАТФ, МАОСН и БКБН). К ним относятся угрозы для финансовой целостности и международной безопасности (например, риски отмывания денег и финансирования терроризма, связанные с денежными операциями, зачастую трансграничными, через неофициальных поставщиков), а также угрозы для социальной и политической стабильности и даже, потенциально, для финансовой стабильности (например, политические волнения в результате краха финансовых пирамид, организованных в форме неофициальных сберегательных и инвестиционных механизмов, и вызванной этим утраты доверия к банковской системе). Несмотря на то, что ФАТФ недавно прямо признала, что отсутствие доступа к финансовым услугам представляет собой значительный риск (FATF 2011), эта проблема не стала предметом систематического изучения применительно к деятельности НУО.

Во-вторых, процесс расширения доступа к финансовым услугам приведет к изменению характера (и иногда также уровня) рисков. Эти изменения связаны с действием ряда факторов, в том числе с характеристиками потребителей, не имеющих сегодня доступа к финансовым услугам (и отличающихся от «уже охваченных» услугами лиц, наиболее понятных для НУО), а также с особенностями продуктов, услуг и поставщиков, способных охватить таких потребителей, и в особенности новаторских методов, необходимых для значительного расширения доступа к финансовым услугам. Выгоды от расширения доступа к финансовым услугам, такие, как экономический рост, повышение эффективности и благосостояния, не только компенсируют эти новые риски, но и снижают риски недоступности финансовых услуг.

В-третьих, немаловажную роль играет страновой контекст, в котором применяются стандарты и указания НУО. В частности, заслуживают внимания два следующих параметра: характер и степень отсутствия доступа к финансовым услугам в рассматриваемой стране на данный момент времени и способность законодательных, регулирующих и надзорных органов внедрить стандарты и рекомендации НУО. Для некоторых стран со значительной долей домашних хозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам, особенно для стран с низким доходом, достижение полного соответствия существующим стандартам и рекомендациям НУО, возможно, является долгосрочной целью. Так, например, формулировка нормативных стандартов НУО, относящихся к повышению финансовой доступности, может предусматривать гибкость применения в контексте всех стран, но при этом могут потребоваться рекомендательные указания в отношении трудностей внедрения этих стандартов в различных страновых контекстах.

В настоящем экспертном докладе рекомендуется следовать принципу соразмерности—сопоставления рисков и выгод с затратами на регулирование и надзор — в качестве основополагающего метода при решении вопросов, относящихся к этим трем предметным областям, как при разработке стандартов и рекомендаций НУО, так и при их применении на уровне стран. Риски и выгоды нередко по-разному воспринимаются и оцениваются разными заинтересован-

ными сторонами, причем сложность оценки рисков и выгод многократно возрастает в условиях применения различных регулятивных и надзорных стандартов НУО в отношении разнообразных продуктов, услуг и поставщиков, а именно это характерно для обширной программы мер по повышению финансовой доступности. Кроме того, при определении соразмерности необходимо обращать внимание не только на риски недоступности финансовых услуг, но и на выгоды финансовой доступности, причем связанные не только со снижением рисков недоступности финансовых услуг, но и с повышением экономического роста, эффективности и благосостояния. Хотя эти выгоды могут иметь лишь косвенное отношение к кругу основных полномочий того или иного НУО, они могут стать важным фактором, побуждающим НУО включить вопросы повышения финансовой доступности в свою работу, а также приоритетами для многих законодателей национального уровня, стремящихся внедрить стандарты и рекомендации НУО.

### Проблематика отдельных НУО

Базельский комитет по банковскому надзору. БКБН издает стандарты и рекомендации, применяемые во многих странах при осуществлении надзора и регулирования деятельности как банков, так и других депозитных учреждений. Изданный в 2010 году доклад БКБН «Microfinance activities and the Core Principles on Effective Banking Supervision» (Микрофинансовая деятельность и основные принципы эффективного банковского надзора) может служить полезной отправной точкой при рассмотрении вопросов соразмерного применения Базельских основных принципов (БОП) в целях содействия осуществлению общей программы мер по расширению финансовой доступности. Дополнительно необходимо учесть, среди прочего, необходимость разработки дифференцированных рекомендаций в отношении различных видов небанковских депозитных учреждений, которые обслуживают сегодня значительное число малообеспеченных домашних хозяйств, но нередко находятся вне сферы действенного регулирования и надзора, а также применение соразмерных подходов к регулированию и надзору в отношении инновационных методов повышения доступности финансовых услуг, таких как дистанционное оказание финансовых услуг (включая выпускаемые небанковскими организациями электронные деньги и использование агентов). Происходящий сегодня процесс обновления БОП открывает возможность для анализа актуальности БОП с точки зрения повышения доступности финансовых услуг, в частности для изучения связей между финансовой доступностью, пруденциальным надзором и защитой прав потребителей финансовых услуг. Хотя действующая система БОП считается достаточной для целей микрофинансирования (BCBS 2010), процесс обновления этих принципов дает возможность для нового рассмотрения последствий применения БОП для расширения доступа к финансовым услугам в более общем плане, а также определить, какие аспекты финансовой доступности целесообразно регулировать в рамках БОП (в силу того, что они имеют отношение к банкам и банковскому сектору), а какие, возможно, будут более действенными на уровне вспомогательных разъяснений и указаний.

Комитет по платежным и расчетным системам. В центре внимания КПРС традиционно находятся крупные платежи и системообразующие платежные системы, хотя в последние годы комитет стал более активно заниматься

вопросами безопасности и эффективности систем розничных платежей и платежных инструментов. В принципе, вся деятельность КПРС положительно коррелирует с целью финансовой доступности, поскольку выполнение соответствующих стандартов и рекомендаций КПРС ведет к увеличению доли населения, пользующегося более высококачественными и менее дорогими платежными услугами. Существующие стандарты КПРС позволяют решать эту задачу, не создавая препятствий для внедрения инновационных платежных платформ и инструментов (таких как электронные деньги), которые открывают новые возможности для охвата потребителей, не имеющих сегодня доступа к финансовым услугам, и через которые сегодня проводятся все большие объемы операций, особенно в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, где проживает большая часть лишенных доступа к финансовым услугам людей. Рабочая группа КПРС по инновационным розничным платежам предоставляет возможность обсуждения и разработки дальнейших рекомендаций, руководствуясь которыми национальные органы управления смогут содействовать внедрению таких инноваций в условиях соразмерных режимов регулирования и надзора.

Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег. ФАТФ устанавливает стандарты в отношении национальных режимов противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ). Отсутствие доступа к финансовым услугам является для ФАТФ фактором, серьезно затрудняющим выполнение его задач в области обеспечения добросовестности финансовых операций. Поскольку при повышении финансовой доступности все большее число потребителей и операций оставляет неконтролируемую сферу денежных операций и переходит в сферу доступных для контроля официальных финансовых услуг, это положительным образом соотносится с выполнением основной задачи ФАТФ — борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма. Это признается в изданном ФАТФ в 2011 году новаторском инструктивном документе «Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion» (Меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширение доступа к финансовым услугам), являющего собой первый пример прямого упоминания рисков отсутствия доступа к финансовым услугам в рекомендациях НУО. Тем не менее, несмотря на то, что расширение доступа к финансовым услугам и ПОД/ФТ как цели внутренней политики потенциально носят взаимодополняющий характер, в некоторых странах национальные требования в отношении ПОД/ФТ, призванные содействовать выполнению Рекомендаций ФАТФ, способствуют консервации и даже повышению недоступности финансовых услуг. Происходит это в связи с тем, что эти требования возлагают дополнительное бремя ненужных затрат и регулятивных издержек на поставщиков услуг, пытающихся охватить финансовыми услугами людей, ранее лишенных доступа к ним, и устанавливают требования в отношении проверки личности и правомочности клиентов, невыполнимые в случае многих лиц с низкими доходами. Применение «риск-ориентированного» (т.е. соразмерного) подхода к ПОД/ФТ, что допускается Рекомендациями ФАТФ, может предоставить странам возможность исключить финансовые услуги, оказываемые на крайне ограниченной основе, из сферы действия большинства мер ПОД/ФТ, и позволить применение упрощенных мер проверки клиентов в отношении «низкорисковых» финансовых услуг. Продолжающаяся работа по пересмотру Рекомендаций ФАТФ и предстоящее обновление указаний и разъяснений ФАТФ в отношении риск-ориентированного подхода, а также запланированная на будущее работа по разработке методологии взаимных оце-



нок и подготовке оценщиков, дают возможность пояснить, что представляют собой приемлемые риск-ориентированные подходы, а также учесть связи между риском отмывания денег и финансированием терроризма и отсутствием доступа к финансовым услугам.

Международная ассоциация страховщиков депозитов. МАСД представляет собой механизм международного сотрудничества, в рамках которого страховщики депозитов, центральные банки и международные организации могут обсуждать вопросы финансовой стабильности, страхования депозитов и урегулирования несостоятельности проблемных банков. Основные принципы МАСД были разработаны и утверждены в июне 2009 года совместно с БКБН с учетом того обстоятельства, что страхование депозитов представляет собой один из компонентов эффективной системы финансовой защиты, которая включает также действенное пруденциальное регулирование и надзор. Общая осведомленность населения о системах страхования депозитов в странах, где такие системы применяются явным образом, может являться важным фактором информированности малообеспеченных вкладчиков о безопасных способах хранения сбережений. Эффективность систем страхования депозитов также может способствовать росту общественного доверия к учреждениям, хранящим застрахованные вклады, что будет содействовать обращению малообеспеченных домашних хозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам, к официальной банковской системе. В 2010 году МАСД сформировала Подкомитет по расширению доступа к финансовым услугам и финансовым инновациям (FIIS) для изучения вопросов финансовой доступности и страхования депозитов. В настоящее время FIIS проводит обследование членов МАСД в целях выявления разнообразных методов, применяемых ими в областях, имеющих отношение к финансовой доступности и страхованию депозитов. Хотя пока еще преждевременно говорить, какими будут направления работы FIIS в будущем, некоторые страны уже задумываются о возможности распространения страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения и «депозитоподобные» продукты (например, электронные деньги), которые продемонстрировали способность охватить население, лишенное доступа к финансовым услугам. Однако вначале странам с формирующимся рынком и развивающимся странам, заинтересованным в распространении страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения, необходимо будет решить непростую задачу организации действенного и независимого надзора за этими учреждениями, что является обязательным условием для включения их в эффективные системы страхования депозитов.

Международная ассоциация органов страхового надзора. Ввиду возложенных на МАОСН задач в области развития рынка страховых услуг и чрезвычайно широкого круга членов этой организации (включая многие юрисдикции с низким уровнем финансовой доступности) расширение доступа к финансовым услугам является для МАОСН ключевым приоритетом, неразрывно связанным с задачами в области пруденциального регулирования и защиты потребителей. С самого начала своей работы в области микрострахования (ставшего синонимом понятия доступного рынка страховых услуг) МАОСН четко разделяла две различные категории вопросов: (i) вопросы, касающиеся распространения обычного страхования на потребителей, лишенных к нему доступа; и (ii) вопросы, касающиеся обеспечения соблюдения Основных принципов страхования (ОПС) существующими неофициальными поставщиками страховых услуг и, в конечном итоге, включения этих провайдеров в сферу надзора. Обновленная редакция ОПС, в которой будет усилено значение

принципа соразмерности, будет принята осенью 2011 года, и предполагается, что за этим последует утверждение рекомендаций МАОСН относительно применения ОПС в контексте доступных страховых рынков, что станет кульминацией первопроходческой работы, начатой МАОСН еще в 2005 году. После принятия рекомендаций появится возможность сосредоточиться на разработке инструментов и формировании потенциала для применения Принципов на национальном уровне.

### Проблематика, представляющая совместный интерес

В настоящем экспертном докладе рассматриваются три предметные области, каждая из которых имеет большое значение для целей повышения финансовой доступности, и, наряду с этим, относится к кругу основных задач, стоящих перед несколькими, а, в ряде случаев, перед всеми пятью НУО: формализация статуса неофициальных поставщиков; защита прав потребителей финансовых услуг; и дистанционное оказание финансовых услуг (*включая электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации*). В отношении некоторых аспектов таких предметных областей расширению доступа к финансовым услугам будет способствовать достижение общности взглядов соответствующими НУО; в отношении же других аспектов все, что потребуется, — это понимание различающихся точек зрения и опасений, разделяемых другими органами.

Формализация статуса неофициальных поставщиков чрезвычайно важна для расширения доступа к финансовым услугам ввиду большого (и во многих странах возрастающего) числа таких поставщиков, уже обслуживающих малообеспеченные домохозяйства. Соразмерность и формализация статуса являются взаимосвязанными понятиями, поскольку соразмерность регулирования может оказаться решающим фактором для формализации. В отсутствие соразмерных регулятивных и надзорных подходов неофициальные учреждения могут оказаться не в состоянии перейти в официальный статус. Однако вопрос формализации статуса также сложен и для решения в рамках всего комплекса стандартов и рекомендаций пяти НУО, ввиду того что его содержание и значение меняются в зависимости от задач каждого НУО и вида поставщика услуг. Кроме того, закрытие доступа к неофициальным финансовым услугам на том основании, что их поставщики не могут или не желают выполнить требование о формализации статуса, во многих случаях вступает в противоречие с общей задачей повышения финансовой доступности в интересах повышения благосостояния малообеспеченных домохозяйств. Действительно, имеются убедительные основания для допущения неофициальной деятельности некоторых мелких учреждений (таких как небольшие финансовые кооперативы, не представляющие системного риска) в случаях, когда их члены не имеют доступа к более безопасным альтернативам.

Действенная защита прав потребителей финансовых услуг является неотъемлемым элементом «финансовой доступности» в соответствии с ее определением в настоящем экспертном докладе, поскольку концепция «ответственного оказания услуг» предполагает как добросовестное поведение поставщиков на рынке услуг, так и эффективный надзор за соблюдением прав потребителей финансовых услуг. Кроме того, эта проблематика представляет интерес для четырех из пяти НУО (МАОСН, БКБН, МАСД и КППС), хотя и в разной степени. При ее рассмотрении требуется учитывать особенности потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, а также стран с

низким доходом, низкой финансовой доступностью и слабым потенциалом регулирующих и надзорных органов. Особые характеристики потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, имеют большое значение для действенного регулирования и надзора в сфере защиты потребителей и, следовательно, для стандартов и рекомендаций НУО, направленных на повышение финансовой доступности. К таким особым характеристикам, вероятно, относятся: ограниченный опыт использования финансовых услуг официальных поставщиков и, иногда, отсутствие доверия к последним; низкий уровень образования и финансовой грамотности и финансовых навыков; немногочисленность, и даже отсутствие, доступных для выбора официальных поставщиков; отдаленность местонахождения. Исследование потребителей является полезным средством в арсенале законодателей, с помощью которого они могут понять поведение потребителей, впервые обращающихся к услугам официальной финансовой системы, разработать эффективные и соразмерные меры по их защите и определить порядок приоритетности этих мер.

Актуальное значение имеет дистанционное оказание финансовых услуг (*в том числе электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации*) в силу его уникальных возможностей в плане повышения финансовой доступности. Кроме того, дистанционный банкинг поднимает ряд вопросов, которые имеет смысл решать на основе координированных действий двух и более НУО. Как и в случае других инноваций в области финансовых услуг, ставших предметом совместных усилий нескольких НУО, чем лучше понимание каждого НУО рисков и выгод дистанционного банкинга, тем вероятнее, что рекомендации НУО будут содержать соразмерные подходы к регулированию и надзору за соответствующими субъектами рынка и продуктами. Дистанционный банкинг, электронные деньги и агентские модели ставят непростые задачи перед законодательными, регулирующими и надзорными органами национального уровня в силу того, что означают появление новых действующих лиц и новых отношений между ними. Кроме того, дополнительные сложности возникают в связи с темпами инновационной деятельности и стремительной эволюцией новых моделей. В рекомендациях НУО должно отражаться то обстоятельство, что в результате внедрения новых моделей различные элементы стоимостной цепочки финансовых услуг оказываются в разных руках. Это вызывает необходимость «разгруппировки» стоимостной цепочки и применения «услуго-ориентированного» подхода, т.е. регулирования, насколько это возможно, исходя из вида деятельности и сопряженных с ним рисков, при этом принимая во внимание совокупность рисков, свойственных стороне, осуществляющей рассматриваемый вид деятельности.

## Выводы и рекомендации

Экспертный доклад завершается изложением общих выводов и конкретных рекомендаций в отношении дальнейшей работы по расширению доступа к финансовым услугам в разрезе стандартов и рекомендаций каждого из НУО. Хотя выводы и рекомендации адресованы главным образом НУО (включая членов и наблюдателей этих органов и их секретариаты), они представляют интерес и для более широкой аудитории ввиду ограниченности ресурсов НУО и существования других организаций, способных осуществить рекомендованные мероприятия как самостоятельно, так и совместно с НУО. Выводы и рекомендации составлены с учетом различий в степени актуальности проблем расширения доступа к

финансовым услугам для основного круга задач каждого из НУО, а также различий в продолжительности и характере участия каждого из НУО в решении этих вопросов. В силу этого указанные выводы в разной мере приложимы к разным НУО, а рекомендации для каждого отдельного НУО существенно различаются по степени своей конкретности. Однако для всех НУО потребуется определенное время, прежде чем будет осуществлена смелая программа мер, предусматриваемых концепцией «финансовой доступности» согласно ее описанию в докладе. Настоящий экспертный доклад представляет собой первый шаг в разработке проблематики, имеющей отношение к выработке соразмерных стандартов и указаний НУО по вопросам расширения доступа к финансовым услугам.

# Всемирные нормоустанавливающие органы и доступность финансовых услуг для малообеспеченного населения

## Разработка соразмерных стандартов и рекомендаций

### Вступление

*Далисай живет в отдаленном поселке Папайя, на филиппинском острове Тинглой, в двух часах от ближайшего филиала банка, куда надо добираться на маленькой лодке. У нее нет ни выданного государством удостоверения личности, ни официально признанного адреса. Тем не менее, на основании принятого в филиппинских нормативно-правовых документах толкования соответствующих рекомендаций Группы разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) она может предъяснить письмо, подписанное сельским старостой, для открытия счета в системе G-Cash—платежной сети, обслуживаемой вторым по величине оператором сетей мобильной связи в стране. С помощью мобильного телефона она может получать денежные переводы от родственников в Маниле и производить погашение небольшого кредита, полученного от Bangko Kabaayan, специализированного сельского микрофинансового банка. Для снятия или внесения средств на свой счет в системе G-Cash она пользуется услугами деревенского придорожного магазина (который также является участником системы G-Cash). ФАТФ, всемирный нормоустанавливающий орган (НУО), отвечающий за разработку норм противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ), - не единственный НУО, от которого зависит доступ Далисай к этим официальным финансовым услугам. Осуществляя регулирование и надзор за банком Bangko Kabaayan и системой G-Cash, Bangko Sentral ng Pilipinas (Филиппинский центральный банк) стремится также добиться соответствия используемого им подхода требованиям, по крайней мере, еще двух НУО: Базельского комитета по банковскому надзору (БКБН) и Комитета по платежным и расчетным системам (КПРС).*

В своей совокупности, толкования нормативных стандартов и рекомендательных указаний<sup>1</sup> ФАТФ, БКБН, КПРС и двух других НУО—Международной ассоциации органов страхового надзора (МАОСН) и Международной ассоциации страховщиков депозитов (МАСД)—оказывают существенное воздействие на то, сколько малообеспеченных домохозяйств имеют доступ к официальным финансовым услугам, какие это услуги, какого качества и какой цене.<sup>2</sup> Эти пять НУО существенно различаются по структуре и содержанию своих основных за-

1. В настоящем экспертном докладе «стандарты» означают, как правило, нормы высокого уровня, официально установленные каждым из пяти рассматриваемых здесь НУО и по-разному именуемые ими («принципы», «основные принципы», «рекомендации» или «специальные рекомендации»). Термин «рекомендации» используется в настоящем докладе для обозначения самых разных вспомогательных рекомендательных, толковательных, описательных или аналитических документов более низкого по сравнению со стандартами уровня, включая методические рекомендации, общие инструкции, практические указания, аналитические записки, рабочие документы и тому подобную документацию.

2. Хотя данные пять организаций не являются единственными НУО, стандарты и рекомендации которых влияют на доступность финансовых услуг, именно они были выделены Экспертной группой по расширению доступа к финансовым услугам «Группы двадцати» как имеющие к этому наибольшее отношение, как прямо, так и косвенно. Кроме того, во всех этих органах вопросы расширения доступа к финансовым услугам уже затрагивают-

дач и по степени своей актуальности и значения для расширения доступа к финансовым услугам. Тем не менее, всем им принадлежит немалая роль, и все они проявляют все больший интерес к вопросам повышения финансовой доступности. Если пять лет назад только в двух НУО велась работа, непосредственно затрагивавшая вопросы доступности финансовых услуг, то сегодня уже все пять НУО занимаются этой проблематикой, к чему их активно призывают правительства стран как являющихся, так и не являющихся их членами, а также Экспертная группа по расширению доступа к финансовым услугам «Группы двадцати» (FIEG) и ее преемник – Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам (GPFI), Специальный представитель Генерального секретаря ООН по расширению доступа к финансовым услугам ее Королевское Высочество Максима, Принцесса Нидерландов (UNSGSA), Группа Всемирного банка и многие другие.

Настоящий экспертный доклад является продолжением этой значимой работы. Он ставит целью привлечь внимание к этой проблеме и очертить круг вопросов, которые помогут текущей работе НУО по включению проблематики финансовой доступности в стандарты и рекомендации, пригодные для эффективного применения на уровне стран. Доклад предназначен для НУО (их секретариатов, а также членов и наблюдателей этих органов); других законодательных органов национального уровня, занимающихся толкованием и применением стандартов и рекомендаций НУО; оценщиков и аналитиков, осуществляющих оценку выполнения требований НУО на уровне стран; а также отраслевых экономических субъектов, корректирующих свою деятельность в целях соблюдения стандартов и рекомендаций.

Работа по достижению полного охвата финансовыми услугами представляет собой непрекращающийся и динамичный процесс. Продвижение вперед будет происходить постепенно, и цель обеспечения такого охвата будет оставаться в центре внимания многих стран на многие годы вперед. В настоящем экспертном докладе обозначены три взаимосвязанные предметные области, на которые НУО должны будут обратить внимание в отношении данного процесса.

Во-первых, *отсутствие доступа к финансовым услугам сопряжено с рисками*, имеющими отношение к сфере интересов НУО—рисками, существование которых недавно было прямо признано одним из НУО (ФАТФ), но которые еще не стали предметом широкого анализа ни для одного из НУО.

Во-вторых, процесс *расширения доступа к финансовым услугам повлечет за собой изменение природы* (и иногда также уровня) рисков, относящихся к сфере интересов НУО. Эти изменения будут продолжаться с увеличением числа домашних хозяйств, пользующихся услугами официального финансового сектора, отчасти по причине появления инновационных подходов, необходимых для охвата таких потребителей. Указанное изменение рисков компенсируется преимуществами *финансовой доступности* – такими, как экономический рост, повышение эффективности и благосостояния (а также снижение рисков,

---

ся в рамках их повседневной деятельности, процедур и обмена мнениями (см. Раздел II. «Предметные области, специфичные для каждого НУО»). Совет по финансовой стабильности (FSB) исполняет роль координатора НУО, рассматриваемых в настоящем экспертном докладе, прежде всего применительно к вопросам, имеющим отношение к финансовой стабильности. FSB был организован в 2009 году (придя, по сути, на смену Форуму по финансовой стабильности) в период финансового кризиса в целях решения проблем уязвимости и разработки и проведения эффективных мер в области регулирования, надзора и других политик в интересах финансовой стабильности. Работа FSB в настоящем докладе прямо не затрагивается, равно как и работа Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO) и Международной организации органов пенсионного надзора (IOPS).

## ВСТАВКА I

## «Доступность финансовых услуг»: рабочее определение

Понятие «доступности финансовых услуг», используемое в данном экспертном докладе, означает состояние, при котором все взрослое население трудоспособного возраста, включая лиц, не охваченных в настоящее время финансовой системой, имеет реальный доступ к следующим финансовым услугам, оказываемым официальными учреждениями: кредитование, сбережения (в широком определении, включая текущие счета), осуществление платежей и страхование.

«Реальный доступ» подразумевает удобное и ответственное предоставление услуг по цене, доступной для потребителя и экономически оправданной для поставщика, в результате чего не обладавшие доступом к финансовым услугам потребители прибегают к официальным финансовым услугам, а не к существующим неофициальным возможностям.

Под «лишенными доступа к финансовым услугам» понимаются лица, не имеющие доступа к официальным финансовым услугам или получающих такие услуги в недостаточной степени. Согласно оценкам, 2,7 млрд. взрослых людей в мире не имеют сберегательных или кредитных счетов в банках или других официальных учреждениях (CGAP 2010). (Однако этот показатель дает лишь грубое представление о количестве людей в мире, «лишенных доступа к финансовым услугам», поскольку он ничего не говорит о таких факторах, как качество, доступность, стабильность, стоимость или удобство пользования сберегательными и кредитными счетами, доступными для других, и не дает оценку доступности платежным или страховых услуг.)

«Ответственное предоставление» предполагает как добросовестное поведение поставщиков услуг на рынках, так и действенный надзор за защитой прав потребителей финансовых услуг. Особые характеристики потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, имеют важное значение для эффективного регулирования и надзора в сфере защиты потребителей, и, следовательно, для

стандартов и указаний НУО, направленных на содействие повышению доступности финансовых услуг. К таким особым характеристикам, вероятно, относятся: ограниченный опыт использования финансовых услуг официальных поставщиков и, иногда, отсутствие доверия к последним; низкий уровень образования, финансовой грамотности и финансовых навыков; немногочисленность, и даже отсутствие, доступных для выбора официальных поставщиков; а также отдаленность местонахождения (см. Раздел III В. «Защита прав потребителей финансовых услуг»).

«Официальные учреждения» означают поставщиков финансовых услуг, обладающих официально признанным правовым статусом, к которым относятся юридические лица (и даже, в некоторых странах, определенные физические лица), отличающиеся самыми разными «регулятивными» особенностями и подлежащие внешнему надзору в разной степени и форме. Однако наличие официально признанного правового статуса у поставщика, оказывающего финансовые услуги потребителю, еще не означает, что такой потребитель должен рассматриваться как «обладающий доступом к финансовым услугам» согласно принятому в настоящем докладе определению: для этого должны соблюдаться все критерии «реального доступа». Кроме того, официальные продукты и поставщики услуг не всегда являются для потребителя более выгодными, чем их неофициальные альтернативы. Реальность для многих домашних хозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам, заключается в том, что в обозримом будущем наилучшей доступной им возможностью останется обращение к неофициальным услугам, по крайней мере, для удовлетворения некоторых финансовых потребностей (см. Раздел III А. «Формализация статуса»).

а. Добросовестное поведение поставщиков услуг на рынке означает, в частности, принятие достаточных мер для обеспечения прозрачности и справедливого отношения, а также снижения потребительских рисков.

вызываемых отсутствием доступа к финансовым услугам), которые нередко плохо поддаются количественному определению и далеко выходят за рамки задач, входящих в сферу основных полномочий НУО.

В-третьих, НУО следует учитывать *страновой контекст*, в котором применяются стандарты и рекомендации НУО. Это особенно важно для стран, характеризующихся чрезвычайно *низким уровнем охвата финансовыми услугами и слабостью потенциала* законодательных, регулирующих и надзорных органов в вопросах применения стандартов и рекомендаций НУО. В настоящем экспертном докладе рекомендуется применять принцип соразмерности— сопоставления рисков и выгод с затратами на регулирование и надзор,—при решении вопросов, относящихся к этим трем предметным областям, как в стандартах и рекомендациях НУО, так и при их применении на уровне стран.

В разделе I настоящего экспертного доклада вопросы финансовой доступности рассматриваются в контексте стандартов и рекомендаций НУО, а

также отмечается, что использование принципа соразмерности в подходах НУО и при применении стандартов и указаний на уровне стран играет крайне важную роль в повышении финансовой доступности. В разделе II приводится краткое описание каждого из пяти НУО, разъясняющее структуру этих органов, текущий круг их основных задач и важнейшие вопросы финансовой доступности, относящиеся к сфере их полномочий; раздел завершается текстовой вставкой по каждому НУО, где описаны деятельность, процедуры и механизмы обсуждения, относящиеся к проблематике финансовой доступности. Раздел III посвящен трем важным для финансовой доступности предметным областям, относящимся к сфере основных полномочий нескольких НУО: формализация статуса неофициальных поставщиков, защита прав потребителей финансовых услуг и дистанционное оказание финансовых услуг (включая электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации). В разделе IV приводятся выводы и рекомендации, вытекающие из содержания разделов I, II и III.

---

## РАЗДЕЛ I. НУО, ДОСТУПНОСТЬ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ И СОРАЗМЕРНОСТЬ

### А. Причастность НУО к расширению доступа к финансовым услугам

Стандарты пяти НУО очерчивают базовые рамки регулирования и надзора в отношении официальных финансовых услуг и предоставляющих их учреждений на уровне стран. Рекомендации НУО могут существенным образом повлиять на то, как будут применяться стандарты НУО в стране. В совокупности, стандарты и рекомендации (а также меры регулирования и надзора, формируемые под их воздействием) могут способствовать расширению доступа к финансовым услугам. Однако в случае их ограниченного применения или внедрения (иногда по причине отсутствия ясности либо в стандартах, либо в рекомендациях, либо в тех, и в других одновременно) эффект может быть противоположным. Регулирование и надзор, в свою очередь, воздействуют на многие аспекты предоставления официальных финансовых услуг, а также на практическую или экономическую осуществимость охвата малообеспеченных домохозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам.

Различия в сферах ответственности НУО сказываются как на степени их актуальности с точки зрения расширения доступа к финансовым услугам, так и на позициях, которые они занимают по соответствующим вопросам. Иногда эти различия по совершенно понятным причинам выражаются в изолированности и противоречивости стандартов и рекомендаций различных НУО: каждый из этих органов ставит во главу угла вопросы (особенно касающиеся рисков и методов их снижения), наиболее важные с точки зрения национальной политики и регулирования в странах, являющихся его членами и наблюдателями.<sup>3,4</sup> Эти

3. Круг стран, затрагиваемых стандартами и рекомендациями НУО, не ограничивается лишь членами и наблюдателями этих органов, и сами НУО не свободны от влияния стран, не являющихся их членами. В частности, расширение доступа к финансовым услугам является вопросом, в отношении которого НУО не раз обращались за предложениями и информацией к странам, обладающим соответствующим опытом, независимо от того, имеют ли они статус члена или наблюдателя в НУО.

4. В случае некоторых стран, являющихся членами нескольких НУО, это отсутствие согласованности усугубляется недостатками в вопросах обмена информацией между лицами, представляющими страну в разных НУО, и слабой координацией их деятельности.



**ВСТАВКА 2****Сколько малообеспеченных домохозяйств имеют доступ к финансовым услугам, какие это услуги, какого качества и по какой цене?****Сколько малообеспеченных домохозяйств имеют доступ к финансовым услугам?**

Пример Далисай, проживающей на отдаленном филиппинском острове Тинглой, демонстрирует, как Рекомендации и Специальные рекомендации ФАТФ в отношении установления (и проверки) личности клиентов могут применяться в целях устранения барьеров для доступа к официальным финансовым услугам. Если бы Далисай жила в одной из многих стран, нормативные акты которых, направленные на выполнение Рекомендаций и Специальных рекомендаций ФАТФ по ПОД/ФТ, требуют представления официального удостоверяющего личность документа (и, нередко, наличия постоянного адреса, подтверждаемого соответствующим свидетельством), она не смогла бы воспользоваться официальными финансовыми услугами.

**Какие официальные финансовые услуги доступны для малообеспеченных домохозяйств?**

Правила выдачи лицензий депозитным учреждениям, сформулированные исходя из строгого толкования Основных принципов эффективного банковского надзора БКБН, могут ограничивать правовые возможности для «преобразования» недепозитной микрофинансовой организации в учреждение, предоставляющее, наряду с этим, сберегательные услуги, и могут создавать регулятивные барьеры для внедрения различных инновационных моделей оказания услуг (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»).

**Каково качество официальных финансовых услуг?**

С другой стороны, можно воспользоваться гибкостью подходов, предусмотренной Основными принципами страхования МАОСН,

для содействия формализации статуса неофициальных страховщиков, в результате чего может улучшиться качество обслуживания обычно малообеспеченных домохозяйств, которых они обслуживают.

**По какой цене?**

Режим регулирования, делающий упор на содействие развитию конкуренции среди поставщиков услуг денежных переводов и на регулирование соразмерно степени риска, как то предусматривают Общие принципы в отношении услуг по международным денежным переводам КПРС и Всемирного банка, может способствовать снижению стоимости осуществления международных денежных переводов для клиентов, нередко малообеспеченных, желающих перечислить небольшие суммы.

Приведенные примеры свидетельствуют о широком разнообразии как потенциальных последствий применения стандартов и рекомендаций НУО для повышения финансовой доступности, так и о непосредственном (или косвенном) характере таких последствий. По одну сторону спектра находятся Рекомендации и Специальные рекомендации ФАТФ (в частности, подходы к их применению, используемые в разных странах), которые обычно можно без труда связать с примерами успешного содействия повышению финансовой доступности, или, наоборот, непреднамеренного сужения доступа к финансовым услугам.

В отличие от них Основные принципы создания эффективных систем страхования депозитов МАСД вполне могут способствовать росту доверия к официальным сберегательным услугам и предоставляющим их застрахованным учреждениям и, таким образом, положительно воздействовать на расширение доступа к финансовым услугам, однако эта связь, как правило, не является непосредственной, и ее не всегда просто выявить.

несоответствия могут приводить к возникновению различающихся, и иногда даже противоположных, точек зрения на некоторые актуальные для нескольких НУО вопросы, возникающие в связи с реализацией обширной программы мер повышения финансовой доступности, а это, в свою очередь, может вылиться в отсутствие определенности на уровне стран в отношении применения стандартов и рекомендаций НУО (см., например, Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»).

## В. Последствия расширения доступа к финансовым услугам для НУО

Для всех пяти НУО признание цели достижения полного охвата финансовыми услугами представляет собой потенциально значительное смещение фокуса, требующее соответствующего изменения взглядов, и они находятся сейчас на разных этапах такой трансформации. Изначальная цель создания НУО заключалась в разработке стандартов и указаний, направленных, главным образом, на регулирование и надзор в отношении *действующих учреждений и их существующих, и обычно обеспеченных клиентов*, нередко оставляя без внимания категории потребителей, не имевших достаточного доступа к услугам официальной финансовой системы. Как уже отмечалось, осознание того, что *отсутствие доступа к финансовым услугам порождает риски*, затрагивающие, в разной степени, сферу основных полномочий НУО, стало важным новым элементом в системе представлений НУО.<sup>5</sup> Заслуживающие внимания риски (в условиях, когда, согласно оценкам, 2,7 млрд. взрослого населения трудоспособного возраста лишено доступа к официальной финансовой системе) еще не стали предметом систематического изучения, однако к ним относятся угрозы для добросовестности финансовых операций и международной безопасности (например, риски отмывания денег и финансирования терроризма, связанные с денежными операциями, зачастую трансграничными, через неофициальных поставщиков услуг), а также угрозы для социальной, политической и даже, потенциально, финансовой стабильности (например, в случае политических беспорядков, вызываемых крахом финансовых пирамид, созданных в форме неофициального механизма сбережения и инвестирования, что приводит к утрате доверия к банковской системе). Во всех этих случаях прогресс в расширении доступа к финансовым услугам является фактором, потенциально способным уменьшить риски, которые НУО могли бы оставить без внимания, если бы они, как и прежде, занимались только существующими официальными поставщиками и их «уже обслуживаемой» клиентурой.

Изменения *природы (и, возможно, уровня) рисков в результате расширения доступа к финансовым услугам* также могут иметь важные последствия для НУО. Эти изменения происходят в результате действия различных факторов, в том числе связанных с характеристиками потребителей, лишенных сегодня доступа к финансовым услугам, которые отличаются от «уже охваченных» клиентов, наиболее понятных для НУО (см., например, Раздел III В. «Защита прав потребителей финансовых услуг»), а также особенностями продуктов, услуг и поставщиков, способных охватить таких потребителей, и, особенно, новаторских методов, необходимых для значительного расширения доступа к финансовым услугам (см., например, Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»). По мере расширения доступа к финансовым услугам и распространения услуг официального финансового сектора на все большее число домашних хозяйств, ранее лишенных доступа к ним, будут множиться изменившиеся риски, и, вероятно, нарастать темпы этих изменений. Выгоды от расширения доступа к финансовым услугам, выражающиеся, в частности, в повышении экономического

5. Риски, сопряженные с отсутствием доступа к финансовым услугам, имеют самое прямое отношение к сфере ответственности ФАТФ (см. Раздел II С. «ФАТФ») и, в меньшей степени, к сфере ответственности БКБН (см. Раздел II А. «БКБН»). В отличие от этих НУО, риски отсутствия доступа к финансовым услугам лишь в минимальной степени касаются основного круга задач КПРС, в центре внимания которого находятся системно значимые платежные системы.

роста, эффективности и благосостояния (о чем пойдет речь далее в Разделе I С. «Соразмерность»), компенсируют эти новые риски (и снижают риски недоступности финансовых услуг).

Сейчас, когда программы мер по расширению доступа к финансовым услугам начинают осуществляться во все большем числе стран, различающихся по уровню дохода и степени развития, дополнительным важным соображением для пяти НУО становится разнообразие страновых контекстов. Особого внимания при этом заслуживают два следующих параметра: (i) характер и степень недоступности финансовых услуг в рассматриваемой стране на данный момент времени (которые могут различаться для разных продуктов, необходимых для лишенных доступа клиентов) и (ii) способность законодательных, регулирующих и надзорных органов внедрить стандарты и указания НУО. Для некоторых стран со значительной долей лишенных финансового доступа домохозяйств, особенно для стран с низким доходом, достижение полного соответствия существующим стандартам и указаниям НУО, возможно, является долгосрочной задачей. Так, в то время как формулировка нормативных *стандартов* НУО, относящихся к повышению финансовой доступности, может предусматривать гибкость их применения в контексте всех стран, то, возможно, рекомендательные указания, касающиеся вопросов применения этих стандартов в различных страновых контекстах, могут потребовать разработки.<sup>6</sup>

### С. Соразмерность

НУО смогут внести значительный вклад в повышение доступности финансовых услуг лишь в том случае, если они будут понимать вышеуказанные риски (в числе многих других) и особые проблемы стран, сталкивающихся с наибольшими трудностями в повышении финансовой доступности. Применение принципа соразмерности помогает решить эти проблемы. Принципы инновационной доступности финансовых услуг «Группы двадцати» предлагают законодателям «разработать такую правовую и регулятивную систему, которая была бы соразмерна рискам и выгодам, свойственным инновационным продуктам и услугам, и основывалась на понимании пробелов и барьеров в действующем регулировании» (см. Приложение А. «Принципы инновационной доступности финансовых услуг «Группы двадцати»).

Это не всегда просто сделать. Традиционно НУО в процессе разработки своих стандартов и рекомендаций стремились, в разной мере, исходить в первую очередь из опыта финансовых систем развитых стран с учетом их большего значения для глобальной финансовой стабильности и более долгой и богатой истории регулирования и надзора. И хотя сегодня в поле внимания всех пяти НУО находится намного более широкий круг стран, интеграция вопросов финансовой доступности в планы работы НУО требует от каждого из них непосредственного анализа опыта стран со значительным числом домашних хозяйств, не охваченных финансовыми услугами (особенно стран, отличающихся заметны-

6. Среди примеров стандартов и рекомендаций НУО, учитывающих различные страновые контексты (в частности, более низкий уровень регулятивного и надзорного потенциала), следует отметить признание ФАТФ того обстоятельства, что его Рекомендации необходимо внедрять постепенно, особенно в странах с низким регулятивным потенциалом, а также включение в Базельские соглашения II и III БКБН положения о применении упрощенных методов оценки достаточности капитала.

ми успехами в расширении доступа к финансовым услугам, из опыта которых можно извлечь полезные уроки).

Еще одним серьезным препятствием для применения соразмерного подхода является то, что риски и выгоды нередко по-разному воспринимаются и измеряются разными заинтересованными лицами. Более того, некоторые риски и выгоды не поддаются простому и точному количественному определению, хотя они доступны для качественного анализа.<sup>7</sup> Сложность задачи оценки рисков и выгод многократно возрастает при применении разнообразных регулятивных и надзорных стандартов НУО в отношении различных продуктов, услуг и учреждений. Применение многочисленных стандартов и указаний ставит непростые задачи перед нормативными, регулятивными и надзорными органами даже в тех странах, которые характеризуются значительным регулятивным и надзорным потенциалом и широкой доступностью финансовых услуг. Для стран же, находящихся на другом конце спектра по уровню потенциала и финансовой доступности, эта задача становится еще сложнее.

Кроме того, соразмерность предполагает необходимость обращать внимание не только на риски недоступности финансовых услуг, но и на выгоды финансовой доступности, причем не только те, что связаны со снижением рисков недоступности финансовых услуг, но и те, что выражаются в повышении экономического роста, эффективности и благосостояния. Хотя эти выгоды иногда имеют лишь косвенное отношение к кругу основных полномочий НУО, они могут являться важным фактором, побуждающим НУО включать проблематику финансовой доступности в свою работу, а также стать приоритетами для многих законодателей национального уровня, стремящихся внедрить стандарты и указания НУО.<sup>8</sup>

В действительности, соразмерный подход уже применяется, прямым или косвенным образом, в стандартах и рекомендациях пяти НУО. Например, 4-й существенный критерий Базельских основных принципов, приводимый при описании Базельского основного принципа 2 БКБН, предусматривает, что в отличие от банков, регулирование и надзор за которыми должны осуществляться в полном соответствии с Базельскими основными принципами, другие депозитные учреждения могут подвергаться «регулированию в форме, соразмерной виду и объему их операций», при условии, что принадлежащая на них общая «доля депозитов в данной финансовой системе не является значительной» (BCBS 2006a). Аналогичным образом ФАТФ по сути утвердил использование принципа соразмерности в своих Рекомендациях и Специальных рекомендациях, которые допускают использование «риск-ориентированного подхода»—т.е., по сути, соразмерного подхода—в некоторых важных отношениях, касающихся, например, освобождения определенного узкого круга операций и услуг от мер контроля ПОД/ФТ, гибкого применения требований в

7. Важно также, существует ли риск на самом деле. В работе Chatain, Hernandez-Coss, Borowik, and Zerzan (2008) отмечается, что «для нахождения необходимого баланса между ощущаемым риском и опасениями по поводу чрезмерного регулирования, которое может повредить деловой активности, необходимо выявлять действительно существующие, а не кажущиеся риски».

8. Например, участие КППС (совместно с Всемирным банком) в проекте по разработке Общих принципов в отношении услуг по международным денежным переводам (см. Раздел II В, «КППС») объяснялось не только тем, что проблематика трансграничных денежных переводов в небольших размерах имеет отношение к основной задаче КППС—содействовать стабильности системно значимых платежных систем, но и заинтересованностью в повышении благосостояния в результате этого проекта.

отношении характера данных и информации, используемых для идентификации клиента, и возможности применения сокращенных или упрощенных мер надлежащей проверки при оказании низкорисковых финансовых услуг. В случае МАОСН принцип соразмерности встречается повсеместно в Основных принципах страхования, предусматривающих оценку риска, исходя из «природы, масштабов и сложности», и будет отражен более явным образом в готовящейся к изданию новой редакции Основных принципов страхования.

Тем не менее, предстоит еще многое сделать в вопросах интеграции принципа соразмерности в стандарты и рекомендации НУО и составления подробных инструкций об использовании этого принципа на национальном уровне при применении стандартов и рекомендаций НУО в условиях осуществления общей программы мер по расширению доступа к финансовым услугам. До настоящего времени в центре внимания БКБН главным образом находились банки и их нынешняя клиентура. Вследствие этого пока еще нет достаточных рекомендаций о применении принципа соразмерности в отношении небанковских депозитных учреждений и «депозитоподобных» продуктов, которым принадлежит, в некоторых странах, главная роль в расширении доступа к финансовым услугам.

Подобным же образом в центре внимания ФАТФ до настоящего времени находились поставщики, продукты, услуги и клиенты, характеризующиеся высокой степенью риска. И хотя недавно ФАТФ приняла кардинальное решение о признании отсутствия доступа к финансовым услугам риском отмывания денег и финансирования терроризма (FATF 2011), остается неясным, как должен применяться риск-ориентированный подход ФАТФ в отношении видов деятельности, продуктов и поставщиков, имеющих наибольшее значение с точки зрения расширения доступа к финансовым услугам.

Аналогичные задачи ждут своего решения и в случае других НУО. Для их решения необходимо избавиться от восприятия риска как угрозы, связанной исключительно с «уже охваченными» потребителями и продуктами, услугами и поставщиками, которыми они пользуются, и признать, в рамках оценки рисков и выгод, те преимущества, которые принесет подключение домашних хозяйств, не имевших доступа к финансовым услугам, к официальной финансовой системе, а также рассмотреть соразмерные подходы, способные содействовать этому, такие как испытание на практике, поэтапное внедрение и диверсификация режимов регулирования и надзора с учетом характера, масштабов и сложности рассматриваемого вида деятельности.<sup>9</sup>

9. Принцип 7 «Группы двадцати» рекомендует законодателям «использовать данные более высокого качества для разработки политики на основе фактической информации и измерения достигнутого прогресса, а также и рассмотреть возможность применения метода практических испытаний, подходящего как для органа регулирования, так и для поставщика услуг» (см. Приложение А. «Принципы инновационной доступности финансовых услуг» «Группы двадцати»). Исследование потребителей служит полезным средством получения данных, необходимых законодателям для понимания поведения потребителей, впервые получающих доступ к официальной финансовой системе, и разработки и определения приоритетности эффективных и соразмерных мер регулирования и надзора..

---

## РАЗДЕЛ II. ПРЕДМЕТНЫЕ ОБЛАСТИ, СПЕЦИФИЧНЫЕ ДЛЯ КАЖДОГО НУО

### А. Базельский комитет по банковскому надзору

Деятельность БКБН оказывает обширное воздействие на условия осуществления банковского надзора, распространяющееся за пределы первоначального круга членов и задач этой организации. Хотя Базельские стандарты и рекомендации изначально разрабатывались с ориентиром на крупные банки из развитых стран (особенно банки, занимающиеся международными операциями) и их существующих клиентов, сегодня они широко применяются в странах, как являющихся, так и не являющихся членами БКБН, в отношении как крупных, так и мелких банков, а также многих небанковских депозитных организаций. Кардинальное изменение картины финансовой доступности во многих странах, отражающее рост разнообразия и масштабов деятельности депозитных учреждений, увеличение степени интеграции банков и небанковских учреждений и возникновение инновационных продуктов и каналов оказания услуг, имеет огромные последствия для деятельности БКБН.

БКБН выступает международным центром регулярного обмена мнениями и сотрудничества в целях достижения взаимопонимания по вопросам банковского надзора, затрагивающим банки и другие депозитные учреждения, в особенности по вопросам, имеющим отношение к стабильности финансовых секторов и финансовой надежности отдельных банков. Помимо Базельских основных принципов, БКБН наиболее известен своими международными стандартами в отношении достаточности капитала и Конкордатом о трансграничном надзоре за банковской деятельностью.<sup>10</sup> Откликаясь на призыв руководителей стран «Группы двадцати» о необходимости пересмотра состава членов основных НУО, БКБН расширил в 2009 году свой состав, приняв в число своих членов важнейшие страны с формирующимся рынком.<sup>11</sup> Такое расширение помогло создать возможности для изменения взглядов БКБН по вопросам, представляющим особый интерес для стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, в том числе в отношении расширения доступа к финансовым услугам. Кроме того, Базельская консультативная группа (подкомитет БКБН, подчиненный непосредственно БКБН) предоставляет возможность для обмена взглядами и озвучивания точек зрения стран, не являющихся членами Комитета, а также позиций Всемирного банка, Международного валютного фонда (МВФ) и Исламского совета по финансовым услугам и рассмотрению вопросов углубления сотрудничества между БКБН и надзорными органами из разных регионов мира по вопросам банковского надзора и потенциально связанным с этим вопросам, имеющим отношение к небанковским депозитным учреждениям.

---

10. Хотя Базельские соглашения II и III могут косвенным образом влиять на доступность финансовых услуг, они не являются предметом рассмотрения в настоящем экспертном докладе.

11. На сегодня членами БКБН являются 27 стран (см. Приложение В. «Члены НУО»).

## Основные проблемы в области расширения доступа к финансовым услугам

Несмотря на стремление многих стран следовать стандартам и рекомендациям БКБН, ориентация последнего на регулирование банков, входящих в официальную финансовую систему, означает, что риски, связанные с отсутствием доступа к финансовым услугам, до сих пор явным образом не учитывались. Аналогичным образом, еще не стали предметом всестороннего рассмотрения (i) изменяющиеся риски и выгоды расширения доступа к финансовым услугам с учетом задействованных поставщиков и финансовых продуктов, и (ii) влияние существенно различающихся страновых контекстов (и, в частности, различий в уровне надзорного потенциала) на применение стандартов и рекомендаций БКБН.<sup>12</sup>

Возможность расширения круга полномочий БКБН за счет добавления надзора за небанковскими депозитными учреждениями на сегодняшний день не рассматривается. Поэтому в центре внимания Базельских основных принципов остаются учреждения, получившие лицензию и подвергающиеся надзору в качестве банков, а небанковские учреждения принимают во внимание лишь постольку, поскольку их связи с банками и банковским сектором приводят к возникновению микро- и макропруденциальных проблем.<sup>13</sup> Тем не менее, БКБН разработал ряд первоначальных рекомендаций, которые выходят за рамки регулирования банков и банковской деятельности и затрагивают проблематику финансовой доступности (см. Вставку 3. «Деятельность, процедуры и форумы БКБН, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг»). И риски, порождаемые недоступностью финансовых услуг, и изменение рисков и выгод в связи с повышением финансовой доступности имеют достаточно прямое отношение к целям БКБН в сфере поддержания стабильности и поэтому заслуживают дальнейшего изучения и регулирования.

**Последствия для банков и других депозитных учреждений.** Помимо прямого участия в микрофинансовой деятельности<sup>14</sup> расширение доступа к финансовым услугам, согласно его определению в настоящем экспертном докладе, имеет и другие широкие последствия для деятельности банков и других депозитных учреждений. Увеличение числа филиалов и новых каналов предоставления услуг

12. Включение упрощенного «стандартного» метода расчета достаточности капитала в Базельские соглашения II и III представляет собой яркий пример признания различий страновых контекстов. Наряду с диверсификацией подходов к регулированию и надзору в зависимости от характера, масштабов и сложности рассматриваемых видов деятельности, эффективным подходом для стран с низким уровнем регулятивного и надзорного потенциала может стать поэтапное внедрение стандартов и рекомендаций НУО.

13. Действующие Базельские основные принципы содержат ссылку на их применимость в отношении небанковских финансовых учреждений, оказывающих депозитные и кредитные услуги, аналогичные услугам банков, отмечая, что регулирование некоторых категорий таких учреждений может отличаться от регулирования банков в случае, если общая сумма депозитов, хранимых в этих учреждениях, составляет незначительную часть депозитов всей финансовой системы (BCBS 2006a). Однако в Методологии применения Основных принципов все внимание уделено банкам, а ссылка на оценку деятельности небанковских финансовых учреждений делается лишь постольку, поскольку они воздействуют на деятельность находящихся под надзором банков (BCBS 2006b).

14. «Микрофинансирование» определяется БКБН как предоставление финансовых услуг в ограниченных объемах лицам с низкими доходами и малым, неофициальным предприятиям (BCBS 2010). «Доступность финансовых услуг», в соответствии с определением в настоящем экспертном докладе, представляет собой более широкую концепцию, подразумевающую не только полный ассортимент финансовых продуктов, но и концепцию «реального доступа», т.е. удобного и ответственного предоставления услуг по цене, доступной для потребителя и экономически оправданной для поставщика, в результате чего не обладавшие доступом к финансовым услугам потребители прибегают к официальным финансовым услугам, а не к существующим неофициальным альтернативам (см. Вставку 1. «Доступность финансовых услуг: рабочее определение»).

## ВСТАВКА 3

**Деятельность, процедуры и форумы БКБН, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг**

В августе 2010 года БКБН издал документ «Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision» (Микрофинансовая деятельность и основные принципы эффективного банковского надзора) (BCBS 2010). В этом первом документе БКБН, посвященном проблеме повышения финансовой доступности, приводятся рекомендации о применении Базельских основных принципов в отношении депозитного микрофинансирования. В документе указывается на необходимость специальных знаний в этой области, но отмечается, что в целом Базельские основные принципы предлагают подходящие рамки для осуществления надзора за микрофинансированием, хотя и нуждаются в определенной корректировке с учетом вида, размера и сложности операций. Указывается также на важность недопущения неоправданного увеличения затрат поставщиков услуг, связанных с соблюдением регулятивных требований, а также необходимость применения принципа соразмерности при распределении ограниченных ресурсов надзорных органов.

Рекомендации БКБН о применении Базельских принципов в отношении депозитного микрофинансирования представляют собой важный шаг в углублении представлений надзорных органов о микрофинансовой деятельности. Однако эти рекомендации обходят стороной многие проблемы, возникшие в связи с новейшими изменениями в сфере финансовой доступности, особенно в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, и оставляют без внимания вопрос о применении

дифференцированных подходов к различным видам банковских и небанковских депозитных учреждений в зависимости от характера, масштабов и сложности видов деятельности, которыми им разрешено заниматься.

Продолжающийся процесс пересмотра Базельских основных принципов предоставляет возможность оценить их актуальность для расширения доступа к финансовым услугам.<sup>а</sup> В частности, он позволяет пролить дополнительный свет на взаимосвязи между расширением доступа к финансовым услугам, пруденциальным надзором и защитой прав потребителей финансовых услуг (см. Раздел III В. «Защита прав потребителей финансовых услуг»). Хотя существующая концепция Базельских основных принципов считается достаточной для микрофинансирования (BCBS 2010), процесс пересмотра позволяет еще раз проанализировать значение этих принципов для выполнения общей программы мер по расширению доступа к финансовым услугам и определить, какие аспекты финансовой доступности целесообразно отразить в рамках Базельских основных принципов (ввиду того, что они затрагивают банки и банковский сектор), а какие имеет смысл изложить в рамках вспомогательных рекомендаций.

а. Процесс пересмотра Базельских основных принципов начался в феврале 2011 года. Новая редакция принципов будет опубликована для публичных комментариев в конце 2011 года. Ожидается, что БКБН подпишет окончательный вариант в июне или июле 2011 года, после чего он будет утвержден на Международной конференции органов банковского надзора в сентябре 2012 года.

(таких как небанковские розничные агенты), а также появление новых продуктов (таких как «упрощенные» сберегательные продукты) открывает возможности для привлечения сбережений населения, лишения доступа к финансовым услугам, в официальную систему финансового посредничества и направления этих средств на инвестиции. Ввиду большого значения денежных переводов во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах банки все чаще прибегают к этой возможности привлечения крупных потоков денежных средств. Кроме того, быстрое распространение электронных денег — и, особенно, «мобильных денег» — в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах открывает перед банками и другими депозитными учреждениями новые возможности для расширения клиентуры и развития бизнеса, особенно в части привлечения потребителей, ранее лишенных доступа к финансовым услугам.

Расширение доступа к финансовым услугам, рассматриваемое как с точки зрения новых деловых возможностей для сектора финансовых услуг, так и с точки зрения внутренней политики государства, означает изменение факторов риска, отличных от рисков традиционных розничных банковских операций. На рынок выходят новые действующие лица, и это способствует росту конкуренции. Банки занимаются рефинансированием и даже, иногда, создают микрофинансовые организации (МФО), что ведет к повышению взаимной интеграции двух секторов во многих странах и вызывает, в ряде случаев, обеспокоенность по поводу чрез-



мерного уровня задолженности и ухудшения качества активов.<sup>15</sup> Быстрый выход на рынки, характеризующиеся низким качеством информации, слабостью инфраструктуры финансового сектора и низким уровнем финансовой грамотности, может привести к возникновению новых рисков. Кроме того, поведение потребителей, которые ранее были лишены доступа к финансовым услугам, может отличаться от поведения традиционных вкладчиков, что может иметь последствия (как благоприятные, так и неблагоприятные) для стабильности балансов депозитных учреждений и управления активами и обязательствами. Уже само разнообразие инноваций может привести к изменению оценок изменяющейся структуры рисков и усложнить выполнение функций управления рисками как в банках, так и среди небанковских поставщиков услуг, особенно с учетом того, что на многих рынках клиенты официальных поставщиков могут активно заимствовать средства также и из неофициальных источников.

**Последствия для органов надзора.** На органы надзора во всех уголках земного шара все чаще возлагаются задачи содействия расширению доступа к финансовым услугам, при условии понимания потенциальных рисков и принятия мер по их снижению. Это требует нахождения баланса между безопасностью и открытостью к инновациям, при этом продолжая работу над решением ключевой задачи - обеспечить стабильность системы и защиту вкладчиков. Во многих случаях органы надзора сталкиваются с серьезными ограничениями, обусловленными нехваткой материальных и людских ресурсов. Приход многочисленных клиентов с низкими доходами и отсутствием опыта работы с официальными финансовыми учреждениями также открывает новые аспекты защиты потребителей и создает новые проблемы для обеспечения рыночной дисциплины, наличие которой является одним из непереносимых условий согласно Базельским основным принципам (см. Раздел III В. «Защита прав потребителей финансовых услуг»).

Во многих странах с формирующимся рынком и развивающихся странах наблюдается быстрый рост традиционных небанковских депозитных учреждений, таких как различные виды финансовых кооперативов; иногда их развитию способствует мощная политическая поддержка, но при этом вызываемые проблемы для надзора оставляются без должного внимания. Во все большем числе стран развиваются услуги электронных денег, предоставляемые такими новыми субъектами рынка, как операторы сетей мобильной связи и фирмы, разрабатывающие соответствующие технологии, что увеличивает число небанковских участников, находящихся в сфере ответственности надзорных органов (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»). В свете этих последних изменений традиционное разделение на надзор за платежами и надзор за банковской деятельностью, а также устоявшиеся подходы к регулированию банковской деятельности заслуживают тщательного пересмотра.

Сейчас эти явления остаются вне поля основного внимания БКБН, если они не угрожают стабильности отдельных банков или банковской системы. В то же время очевидно, что они имеют большое значение для поддержания общей стабильности финансовой системы и доверия со стороны розничных вкладчиков в некоторых странах, особенно странах с формирующимся рынком и

15. В ряде случаев вторжение банков и новых участников на рынок микрофинансирования стало причиной нездоровой конкуренции, приведшей к безответственному кредитованию и чрезмерной задолженности (Schicks and Rosenberg 2011).

развивающихся странах, где сфера охвата услугами традиционного банковского сектора ограничена. Включение анализа рисков недоступности финансовых услуг, равно как и анализа изменяющихся рисков и выгод, сопровождающих расширение доступа к финансовым услугам, в практику надзорных органов создает потребность во внимательном изучении вопросов применения существующих стандартов и рекомендаций БКБН с учетом этих новых факторов. Как было указано БКБН (BCBS 2010), еще важнее сформировать необходимые надзорные ресурсы, обладающие должным (новым) набором умений и знаний, чтобы эффективно реагировать на стремительные изменения финансового ландшафта.

### В. Комитет по платежным и расчетным системам

Платежные системы составляют важнейший компонент инфраструктуры, необходимой для предоставления большинства официальных финансовых услуг. В силу этого стандарты и рекомендации КПРС косвенным образом затрагивают вопросы расширения доступа к финансовым услугам, не ограничиваясь сферой розничных платежных операций. Основная цель КПРС заключается в укреплении этого компонента инфраструктуры финансового рынка посредством содействия безопасной и эффективной работе платежных и расчетных систем, обращая особое внимание на стабильность системно значимых систем. КПРС служит форумом, в рамках которого члены этой организации (центральные банки из 24 развитых стран и крупных стран с формирующимся рынком, выступающие в роли органов, наблюдающих за работой платежных систем)<sup>16</sup> осуществляют мониторинг и анализ происходящего в сфере внутренних платёжных, расчетных и клиринговых систем, а также схем трансграничных и мультивалютных расчетов. Поскольку в центре внимания КПРС находятся системно значимые платежные системы и надзор за ними, он находится на некотором удалении от участников платежных систем.

### Основные вопросы, касающиеся расширения доступа к финансовым услугам

Несмотря на нацеленность стандартов и рекомендаций КПРС на системы крупных платежей, имеющие системообразующее значение, комитет наряду с этим начал уделять внимание безопасности и эффективности розничных платежных систем и платежных инструментов.<sup>17</sup> КПРС все больше втягивается в работу, непосредственно затрагивающую вопросы розничных платежей, имеющие прямое отношение к расширению доступа к финансовым услугам, например, каса-

16. См. текущий перечень членов КПРС в Приложении В. «Члены НУО».

17. К публикациям КПРС, имеющим отношение к розничным платежам, относятся: «General principles for international remittance services» (Общие принципы услуг в сфере международных денежных переводов) (разработаны совместно с Всемирным банком, 2007 год); «General guidance for national payment system development» (Общее руководство по разработке национальных платежных систем) (2006 год); «Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments» (Исследование изменений в сфере электронных денег и платежей, осуществляемых через Интернет и мобильные средства связи) (2004 год); «Policy issues for central banks in retail payments» (Вопросы политики центральных банков в отношении розничных платежей) (2003 год); «Survey of electronic money developments» (Исследование изменений в сфере электронных денег) (2000 год); «Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries» (Механизмы клиринга и расчетов по розничным платежам в отдельных странах) (2000 год); «Retail payments in selected countries: A comparative study» (Розничные платежи в отдельных странах: сравнительное исследование) (1999 год); «Security of electronic money» (Безопасность расчетов электронными деньгами) (1996 год) (подготовлено совместно со странами «Группы десяти»).

ющиеся денежных переводов и инновационных розничных платежей и инструментов. КППРС занимается этой проблематикой не только в силу того, что она имеет отношение к сфере его основных задач, но и по причине заинтересованности в содействии потенциальному росту благосостояния в результате этих усилий.

В принципе, вся работа КППРС, возможно, положительно коррелирует с целями повышения финансовой доступности, поскольку выполнение соответствующих стандартов и рекомендаций КППРС ведет к возрастанию доли населения, пользующегося платежными услугами более высокого качества по более низкой цене. Кроме того, стандарты КППРС регулируют вопросы, имеющие ключевое значение для расширения доступа к финансовым услугам, такие как (i) повышение *экономической эффективности платежей*, поощряя центральные банки предоставлять услуги, наиболее эффективные для того или иного конкретного рынка; обеспечивая эффективность клиринговых и расчетных услуг при осуществлении центробанками своих операционных и надзорных функций, а также поддерживая развитие эффективных инфраструктурных механизмов, способных снизить затраты на обработку платежей; (ii) укрепление *безопасности и доверия к деньгам как к средству обращения*, продвигая безопасные клиринговые и расчетные системы и безопасные платежные инструменты; (iii) развитие *инноваций в области платежей* и вытекающий отсюда призыв к центробанкам устранять законодательные и регулятивные препятствия для инноваций; (iv) развитие *конкурентных рынков платежных услуг*, призывая центральные банки способствовать созданию условий для развития конкурентного рынка и поведения; (v) продвижение *открытого и справедливого доступа к платежным системам* при условии наличия достаточных механизмов снижения рисков, гарантирующих, что участники не будут представлять угрозу для безопасности системы; и (vi) улучшение *работы рынка денежных переводов* на основе соблюдения общих принципов в отношении услуг по международным денежным переводам.

Действующие стандарты КППРС позволяют решать задачи в области развития национальных платежных систем и не препятствуют при этом созданию инновационных платежных платформ и инструментов, таких как электронные деньги, которые не только открывают новые возможности для охвата потребителей, ранее лишенных доступа к финансовым услугам, но и все активнее наращивают объемы операций, особенно в странах с формирующимся рынком и развивающихся странах, в которых проживает основная масса людей, не имеющих доступа к финансовым услугам (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»). До тех пор пока поставщикам таких инновационных услуг предоставляется справедливый не прямой доступ, любые возможные запреты на их непосредственное участие в системно значимых платежных системах не означают ограничения их возможностей в плане повышения финансовой доступности.<sup>18</sup>

18. В некоторых странах экономические субъекты, не подвергающиеся надзору со стороны органа банковского регулирования, не могут получить прямой доступ к системно значимым платежным системам (см. Раздел III А. «Формализация статуса»).

## ВСТАВКА 4

**Деятельность, процедуры и форумы КПРС, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг**

В настоящее время КПРС занимается двумя направлениями работы в отношении систем розничных платежей и платежных инструментов.

*Совместный форум Всемирного банка и КПРС по розничным платежам призван содействовать обмену мнениями по вопросам, представляющим взаимный интерес, и получать последние данные о важнейших мировых событиях в области розничных платежей. Рабочая группа КПРС по инновационным розничным платежам намерена осуществить классификацию соответствующих изменений в сфере розничных платежей и определить (i) движущие силы инноваций в различных странах и факторы, от которых зависит успех инноваций; (ii) потенциальные преимущества и любые возможные последствия с точки зрения пользователей платежных систем; и (iii) возможные проблемы для государственных органов, особенно для центральных банков.<sup>3</sup>*

Наряду с этим КПРС является участником следующих форумов, имеющих отношение к расширению доступа к финансовым услугам:

- Международная консультативная группа по государственным платежам под председательством Всемирного банка, созданная в целях разработки общих рекомендаций для стран, желающих усовершенствовать свои системы государственных платежей, в том числе государственных выплат населению, имеющих особое значение в контексте повышения финансовой доступности.<sup>b</sup>
- Рабочая группа по международным денежным переводам (GRWG), также под председательством Всемирного банка.

Эта группа была создана в целях формирования институциональных основ, подкрепляющих усилия в области применения общих принципов КПРС и Всемирного банка в отношении услуг международных денежных переводов, а также, в более широком плане, в целях содействия безопасному и эффективному предоставлению услуг денежных переводов.

- a. Группа по разработке платежных систем при Всемирном банке, которая сотрудничает с КПРС в рамках нескольких совместных мероприятий, имеющих отношение к расширению доступа к финансовым услугам, занимается разработкой комплексной стратегии мер в области розничных платежей для стран-клиентов. Предполагается, что эта попытка создать цельную систему мер будет осуществляться в тесной координации с работой Совместного форума по розничным платежам.
- b. Под государственными выплатами населению понимаются все финансовые потоки, направляемые государством своим гражданам. По оценкам CGAP, по крайней мере, 170 млн. малообеспеченных граждан во всем мире регулярно получают такие государственные выплаты (Pickens, Porteous, and Rotman 2009). Эти выплаты могут стать средством вовлечения крайне малообеспеченных, в своем большинстве, получателей в официальную финансовую систему. Развитие технологий, например, появление мобильных телефонов и дебетовых карт, создало возможности для реорганизации программ государственных выплат населению с учетом следующих четырех целей: (i) снижение затрат на предоставление услуг; (ii) сокращение возможностей для утечки средств и коррупции; (iii) повышение удобства обслуживания для получателей услуг, например, в результате сокращения времени, затрачиваемого на получение выплат; и (iv) предоставление получателям услуг доступа к разнообразным финансовым услугам в результате открытия расчетного счета в банке (Pickens, Porteous, and Rotman 2009).

**С. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег**

Рекомендации ФАТФ устанавливают стандарты в отношении национального регулирования вопросов ПОД/ФТ и охватывают широкий круг поставщиков финансовых услуг, а также некоторые нефинансовые предприятия и профессии, подвергающиеся риску использования для финансовых преступлений. Принятое ФАТФ определение «финансового учреждения» делает упор на вид деятельности, а не на организационно-правовой статус и охватывает всю совокупность продуктов и поставщиков, рассматриваемую в настоящем экспертном докладе.<sup>19</sup> До недавнего времени в центре внимания ФАТФ в основном находились вопросы добросовестного предоставления финансовых услуг группам населения, уже охваченным финансовой системой: лица, лишённые доступа к финансовым услугам, не рассматривались в рекомендациях ФАТФ до июня 2011 года, когда были изданы «Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion» (Меры борьбы с отмыванием денег и противодействия финансированию терроризма и расширение доступа к финансовым услугам). Вследствие этого во многих странах в правилах ПОД/ФТ

19. См. «Money Laundering, Glossary to the 40 Recommendations» в том виде, в котором он был приведен 9 августа 2011 года на сайте [http://www.fatf-gaf.org/glossary/0,3414,en\\_32250379\\_32236930\\_35433764\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gaf.org/glossary/0,3414,en_32250379_32236930_35433764_1_1_1_1,00.html).

не учитывается то обстоятельство, что они создают сложности для лиц, не имеющих доступа к финансовым услугам. Несмотря на признание в новаторском рекомендательном документе ФАТФ о финансовой доступности (о котором пойдет речь ниже), недоступность финансовых услуг как риск отмывания денег и финансирования терроризма еще не нашла своего отражения в действующих Рекомендациях ФАТФ и прямо не затрагивается в существующей методологии взаимных оценок ФАТФ (также рассматриваемой ниже).

Применение на национальном уровне 40 Рекомендаций ФАТФ в отношении борьбы с отмыванием денег и 9 Специальных рекомендаций в отношении противодействия финансированию терроризма потенциально способно оказать более глубокое и непосредственное воздействие на расширение доступа к финансовым услугам, чем все другие стандарты и рекомендации пяти НУО, рассматриваемых в настоящем докладе.<sup>20</sup> Наиболее актуальное значение при этом имеют (i) проблема идентификации (и проверки) личности малообеспеченных, не имеющих доступа к финансовым услугам потребителей, и (ii) возможность того, что соблюдение норм ПОД/ФТ приведет к увеличению стоимости предоставления официальных финансовых услуг таким потребителям. Наряду с этим, отсутствие доступа к финансовым услугам является огромной проблемой, имеющей отношение к задачам ФАТФ в области обеспечения финансовой добросовестности. В силу того что с расширением доступа к финансовым услугам все большее число потребителей и операций покидает не доступную для контроля сферу операций с наличностью и вступает в мир официальных финансовых услуг, это имеет самое прямое отношение к основной задаче ФАТФ— противодействовать отмыванию денег и финансированию терроризма (FATF 2011).

Рекомендации устанавливают стандарты в отношении мер, которые должны применяться в странах с учетом их особых обстоятельств и особенностей правовых систем. Хотя упор делается на минимум того, что обязаны предпринять страны, эти стандарты идут достаточно далеко и в ряде случаев представляют собой не описание существующей практики, а взаимосогласованные задачи. ФАТФ и соответствующие заинтересованные стороны достигли немалых успехов в постепенном приближении к этим задачам, однако ни одна из стран еще не добилась полного выполнения всех Рекомендаций ФАТФ.

ФАТФ организована по типу рабочей группы, задачи которой время от времени пересматриваются членами ФАТФ. Не являющиеся членами ФАТФ страны косвенно представлены в ней восемью региональными органами по типу ФАТФ (FSRB) в Африке, Азии, Тихоокеанском регионе, Карибском регионе, Европе, Евразийском регионе, регионе Ближнего Востока и Северной Африки и Южной Америке. В ФАТФ также входят 19 представительных международных организаций, являющихся наблюдателями, в том числе МВФ, Всемирный банк, БКБН, МАОСН и ОЭСР.<sup>21</sup> ФАТФ и FSRB применяют механизмы взаимной оценки для определения степени выполнения Рекомендаций ФАТФ странами. Всемирный банк и МВФ также проводят свою оценку, используя ту же

20. Другие рассматриваемые в настоящем экспертном докладе НУО также учитывают Рекомендации ФАТФ в своих стандартах.

21. В настоящее время ФАТФ насчитывает 36 членов: 34 страны и две региональные организации (Европейская комиссия и Совет сотрудничества стран Персидского залива). Региональные органы по типу ФАТФ (FSRB), объединяющие в совокупности 166 членов, являются ассоциированными членами ФАТФ и представляют региональные точки зрения в рамках ФАТФ. Благодаря статусу ассоциированных членов ФАТФ члены FSRB имеют возможность участвовать и высказывать свою точку зрения в ходе заседаний и обсуждений ФАТФ и получают доступ к ее документам. Текущий перечень членов, ассоциированных членов и наблюдателей ФАТФ приводится в Приложении В. «Члены НУО».

## ВСТАВКА 5

**Деятельность, процедуры и форумы ФАТФ, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг**

Опубликованный в июне 2011 года документ ФАТФ «Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion» (Меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширение доступа к финансовым услугам) знаменует собой беспрецедентный прорыв в признании важности доступности финансовых услуг для достижения основных целей ФАТФ. В этом документе приводятся примеры регулирования ПОД/ФТ в разных странах, имеющие отношение к продуктам, способствующим расширению доступа к финансовым услугам, а также примеры мер по снижению риска. И хотя эти примеры не обязательно рекомендуются в качестве примеров, соответствующих требованиям ФАТФ, они помогают регуляторам рассмотреть креативные подходы, позволяющие привести во взаимное соответствие цели повышения финансовой доступности и снижения рисков отмывания денег и финансирования терроризма в пределах подведомственных им юрисдикций. Тем не менее, хотя отсутствие доступа к финансовым услугам признается фактором, порождающим риск отмывания денег и финансирования терроризма, документ не содержит прямых указаний для стран о путях устранения этого риска. Вследствие этого многие вопросы, касающиеся общей оценки и снижения степени риска, остаются не раскрытыми.

Наряду с руководством по финансовой доступности ФАТФ опубликовала общие руководства по глобальной и национальной оценке риска и продолжает работать над разработкой рекомендаций по оценке и снижению риска на национальном уровне. Кроме того, ФАТФ сформировала подгруппу по так называемым «новым

платежным методам» (НПМ), к которым относится широкий круг инноваций, некоторые из которых имеют особое значение с точки зрения повышения доступности финансовых услуг (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и другие подобные инновации»). Эта работа является продолжением усилий, началом которых послужило опубликование документа ФАТФ о НПМ в 2010 году (FATF 2010c). Подгруппе было поручено разработать документ о передовой практике и предложения о мерах политики в отношении НПМ, и она намеревается провести анализ ряда участников этих операций, цепочек платежей, способов использования агентов и применения в их отношении Рекомендаций ФАТФ.

В своей совокупности, работа по НПМ и руководство по финансовой доступности свидетельствуют о наступлении нового периода в истории ФАТФ, в ходе которого все большее внимание будет уделяться ликвидации пробелов в финансовой доступности. Однако ни работа по НПМ, ни руководство по финансовой доступности, равно как все другие указания ФАТФ со статусом ниже уровня Рекомендаций, не несут обязательный характер. В настоящее время ФАТФ занимается пересмотром своих Рекомендаций, и ожидается, что в рамках этой работы будут более четко разъяснены некоторые аспекты стандартов ФАТФ в отношении мер по надлежащей проверке клиентов и, в частности, издано толкование риск-ориентированного подхода. Предполагается, что данные изменения будут утверждены в 2012 году. Эти изменения необходимо будет отразить в методологии взаимных оценок до начала следующего раунда оценок.

стандартную методологию оценки (FATF 2004).<sup>22</sup> ФАТФ инициирует применение контрмер в отношении стран-нарушительниц, характеризующихся «стратегическими недостатками» в сфере ПОД/ФТ, публикуя «серые» и «черные» списки. Эти контрмеры могут иметь серьезные последствия.<sup>23</sup> Все члены ФАТФ и FSRB официально взяли на себя обязательство выполнять Рекомендации и участвовать во взаимных оценках их соблюдения.

**Основные вопросы, касающиеся расширения доступа к финансовым услугам**

Еще в 2009 году ФАТФ признала, что расширение доступа к финансовым услугам и ПОД/ФТ являются взаимодополняющими целями политики (Vlaanderen 2009

22. См. также Приложение С. «Оценки и анализ финансового сектора и повышение доступности финансовых услуг на уровне стран».

23. Ключевое значение в этом отношении имеет Рекомендация 21, согласно которой финансовые учреждения обязаны уделять особое внимание операциям с любыми лицами и организациями из стран-нарушительниц. На практике эти меры могут замедлить скорость проведения операций и даже стать причиной отказа от установления деловых отношений с такими лицами и организациями.

и Urrutia Corral 2010). ФАТФ подчеркнула это обстоятельство в вышедшем в свет в июне 2011 года руководстве «Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion» (Меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширение доступа к финансовым услугам), которое было подготовлено совместно с Всемирным банком и Азиатско-Тихоокеанской группой, FSRB по Азиатско-Тихоокеанскому региону (FATF 2011). В руководстве указывается, что отсутствие доступа к финансовым услугам представляет собой риск отмывания денег и финансирования терроризма — это первое открытое признание каким-либо из пяти НУО того факта, что отсутствие доступа к финансовым услугам является важным фактором риска. Несмотря на это, установленные в ряде стран требования в отношении ПОД/ФТ, призванные содействовать выполнению Рекомендаций ФАТФ, все еще создают неоправданные препятствия в виде дополнительных затрат и регулятивного бремени, мешающие расширению доступа к финансовым услугам. В частности, во многих странах требования в отношении идентификации и проверки клиента настолько строги, что им не соответствуют многие граждане с низкими доходами.

**Рекомендации ФАТФ, имеющие самое непосредственное отношение к расширению доступа к финансовым услугам.** Четыре Рекомендации ФАТФ имеют особое значение с точки зрения финансовой доступности.<sup>24</sup> Рекомендация 5 требует от стран обеспечить, чтобы финансовые учреждения устанавливали и проверяли личность клиентов на основе надежных, полученных из независимых источников документов, данных или информации, а также вели мониторинг своих клиентов.<sup>25</sup> Как уже отмечалось, чрезмерно строгие или негибкие требования в отношении мер и процедур надлежащей проверки клиентов на уровне стран могут подорвать действенность инициатив по расширению доступа к финансовым услугам.

Рекомендация 8 требует от стран обеспечить, чтобы финансовые учреждения (i) уделяли особое внимание любым угрозам отмывания денег и финансирования терроризма, которые могут исходить от новых или развивающихся технологий, благоприятствующих сохранению анонимности, и (ii) имели действующие программы и процедуры для противодействия рискам, связанным с отношениями или сделками, в случае которых отсутствует непосредственный контакт между контрагентами.<sup>26</sup> Строгое применение данного стандарта может привести к установлению порядков и процедур, которые будут сдерживать

24. В руководстве ФАТФ по вопросу расширения доступа к финансовым услугам выделены шесть широких предметных областей, имеющих отношение к взаимосвязи между ПОД/ФТ и финансовой доступностью: (i) меры по надлежащей проверке клиентов; (ii) учет персональных данных и данных об операциях; (iii) постоянная проверка клиентов и мониторинг деловых отношений; (iv) подача отчетов о подозрительных операциях; (v) использование агентов; и (vi) меры внутреннего контроля. Четыре Рекомендации, рассматриваемые в этом разделе (5, 8, 10 и 13), в целом наиболее близко соотносятся с этими шестью предметными областями, хотя другие Рекомендации также имеют к ним отношение.

25. Рекомендация 5 в целом не требует применения мер по надлежащей проверке клиентов в отношении лиц, совершающих нерегулярные операции в размере менее 15 000 долларов США/евро или осуществляющих электронные переводы в размере менее 1 000 долларов США/евро, однако требует применения таких мер на основе учета степени риска всякий раз, когда устанавливаются «деловые отношения». В результате этого от соответствующих мер контроля ПОД/ФТ автоматически освобождаются достаточно крупные нерегулярные операции, в то время как мелкие счета подлежат мерам надлежащего контроля. В то же время странам предоставляется право снижать пороговый уровень или вообще отказываться от его установления. Рекомендация 5 предусматривает также обязательное установление бенефициарного собственника, а также цели и предполагаемого характера «деловых отношений», а это может вызвать немалые затруднения в контексте расширения доступа к финансовым услугам.

26. В ходе текущего пересмотра Рекомендаций ФАТФ предполагается переориентировать Рекомендацию 8 исключительно на регулирование вопросов новых технологий. Вопросы, касающиеся отношений и операций, при которых отсутствует непосредственный контакт между контрагентами, будут рассматриваться в рамках Рекомендации 5.

положительное воздействие новых платежных методов, используемых ответственным образом, на расширение доступа к финансовым услугам.

Рекомендация 10 требует ведения учета клиентов и операций, а Рекомендация 13—подачи отчетности о подозрительных операциях. Неоправданно обременительные требования в отношении ведения учета по операциям с агентами и отчетности о подозрительных операциях могут препятствовать вовлечению многих агентов, вполне способных, в прочих отношениях, содействовать расширению доступа к финансовым услугам, используя электронные деньги и других модели дистанционного оказания услуг (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»).

Специальная Рекомендация VII (электронные переводы) требует от стран обеспечить, чтобы финансовые учреждения указывали точные и содержательные сведения об отправителе (имя, адрес, номер счета) по всем перечислениям денежных средств, включая денежные переводы. В настоящее время страны могут не применять это требование в отношении денежных переводов в размере ниже порогового уровня в 1 000 долларов США или евро.<sup>27</sup> Отсутствие такого порогового уровня в национальных нормативно-правовых актах или применение излишне строгих требований в отношении проверки могут ограничить позитивное воздействие денежных переводов на расширение доступа к финансовым услугам.

**«Риск-ориентированный подход» ФАТФ и расширение доступа к финансовым услугам.** В руководстве ФАТФ по вопросам расширения доступа к финансовым услугам отмечается, что национальные мероприятия, направленные на выполнение Рекомендаций ФАТФ, не обязательно должны отрицательно сказываться на расширении доступа к финансовым услугам. Рекомендации предусматривают возможность применения «риск-ориентированного подхода» в отношении ПОД/ФТ.<sup>28</sup> Это позволяет странам освобождать финансовые услуги, предоставляемые на крайне ограниченной основе, от большинства мер ПОД/ФТ и применять упрощенные меры надлежащей проверки клиентов в отношении «низкорисковых» финансовых услуг. Однако на практике отсутствие определенности и знаний в отношении того, как должен применяться риск-ориентированный подход на уровне страны, а также консерватизм в подходах органов регулирования (иногда объясняемый боязнью получить низкий результат взаимной оценки) могут служить препятствиями для создания системы регулирования, благоприятствующей расширению доступа к финансовым услугам, и отбивать охоту к инновациям среди поставщиков услуг.

Начиная с 2007 года, ФАТФ издает общие руководящие указания в отношении риск-ориентированного подхода в форме серии рекомендательных документов, предназначенных для соответствующих организаций и профессий. Традиционно в центре внимания ФАТФ находились высокорисковые продукты, услуги и

27. В настоящее время ФАТФ рассматривает возможность распространения требований об идентификации личности (т.е. отправителей и получателей) на все денежные переводы независимо от их величины, однако проверка личности в случае переводов ниже порогового уровня может не носить обязательного характера. Если более строгие требования к идентификации личности будут предусматривать подачу данных, предоставление которых будет затруднительным для лиц, лишенных доступа к финансовым услугам, или если будут введены повышенные проверочные требования для платежей в малых размерах, то такие изменения приведут к серьезным последствиям для инициатив по расширению доступа к финансовым услугам.

28. Риск-ориентированный подход, которым пользуется ФАТФ, это, по сути, тот же принцип соразмерности, но под другим наименованием (см. Раздел I С. «Соразмерность»).



клиенты (т.е. наибольшей вероятностью злоупотреблений, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма), поэтому стандарты и указания ФАТФ по этим проблемам характеризуются большей проработанностью, ясностью и последовательностью. Кроме того, за исключением недавно опубликованного руководства по финансовой доступности, ФАТФ, как уже отмечалось, пока не дает конкретных рекомендаций в отношении недоступности финансовых услуг как фактора риска отмывания денег и финансирования терроризма в своих стандартах и указаниях.<sup>29</sup> Вследствие этого общие руководящие указания ФАТФ в отношении риск-ориентированного подхода представляют большую ценность для высокорисковых финансовых услуг, но являются менее полезными в случае низкорисковых услуг, представляющих больший интерес с точки зрения расширения доступа к финансовым услугам. Важно и то, что в центре внимания этих указаний находятся, главным образом, риски отмывания денег, а важнейшие вопросы применения риск-ориентированного подхода в отношении финансирования терроризма остаются не раскрытыми.

Отсутствие ясности в отношении низкорисковых финансовых услуг сказывается на оценках специалистов, нередко склонных проявлять строгость в своих докладах по итогам взаимных оценок ФАТФ, а также объясняет нерешительность органов регулирования из стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, предпочитающих действовать осторожно во избежание негативных оценок и возможных неблагоприятных последствий этого для экономики страны (Urrutia Corral 2010). Далее приводятся примеры неотрегулированных вопросов, помешавших ряду стран принять национальные регулятивные акты по ПОД/ФТ, которые способствовали бы расширению доступа к финансовым услугам:

- Каков пороговый предел в случае «допустимой» степени риска отмывания денег и финансирования терроризма?
- Что могут предусматривать упрощенные меры по надлежащей проверке клиентов?<sup>30</sup>
- Может ли страна, характеризующаяся высокими показателями риска отмывания денег и финансирования терроризма, ограниченными инфраструктурными возможностями для установления личности клиентов и крупными размерами «экономики наличных платежей», допустить применение упрощенных мер контроля в отношении продуктов, способствующих расширению доступа к финансовым услугам, в случае которых риск ограничен в силу ограничений на размер и частоту проведения операций?
- В какой мере применение упрощенного порядка открытия счетов может быть оправдано тем, что это позволяет получать информацию об операционных потоках, которые, в противном случае, происходили бы в недоступной для отслеживания «экономике наличных платежей»?

29. Как уже отмечалось, в силу того что расширение доступа к финансовым услугам приводит к переходу все большего числа потребителей и операций из недоступной для отслеживания сферы наличных операций в подконтрольную сферу официальных финансовых услуг, оно имеет самое прямое отношение к основной цели ФАТФ—борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма. Отсутствие доступа к финансовым услугам представляет собой фактор риска отмывания денег и финансирования терроризма ввиду того, что оставляет за рамками контроля миллиарды потребителей и операций.

30. Например, можно ли проводить различие между проверкой клиента и идентификацией клиента, а также, в некоторых случаях, когда клиенты не могут представить заслуживающие доверия надежные подтверждения своей личности, — можно ли пренебречь требованиями в отношении проверки клиента, если речь идет о способствующих повышению финансовой доступности расчетных продуктах (таких как «базовые счета» с ограниченными функциональностью и объемом операций)?

Вопросы такого рода стали предметом обсуждения в рамках ФАТФ сравнительно недавно (несмотря на быстрые темпы перемен в ФАТФ в течение двух последних сроков председательства в этой организации), и работа по разъяснению концепции риск-ориентированного подхода продолжается.

#### D. Международная ассоциация страховщиков депозитов

В последние годы, особенно в контексте глобального финансового кризиса, все больше росло осознание важнейшей роли системы прямого страхования депозитов как фактора укрепления доверия общественности к финансовой системе.<sup>31</sup> Страхование депозитов, цель которого, как правило, заключается в защите менее искушенных вкладчиков, может укрепить уверенность в надежности финансовой системы и доверие к ней, а это может благотворно сказаться на расширении доступа к финансовым услугам, поскольку будет содействовать росту информированности о финансовых возможностях и банковских продуктах, способных обеспечить защиту от потерь.

Основанная в 2002 году МАСД является добровольной ассоциацией, объединяющей свыше 70 членов и ассоциированных членов, представляющих более 65 юрисдикций. МАСД представляет собой форум, в рамках которого осуществляется международное сотрудничество органов страхования депозитов, центральных банков и международных организаций по вопросам, касающимся финансовой стабильности, страхования депозитов и урегулированию несостоятельности проблемных банков. В рамках решения задачи повышения эффективности систем страхования депозитов МАСД, совместно с БКБН, опубликовала «Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems» (Основные принципы построения эффективных систем страхования депозитов) и методические рекомендации для оценки соблюдения этих Основных принципов.

Основные принципы призваны служить в качестве добровольной принимаемой системы эффективной практики в области страхования депозитов, разработанной в интересах стран, намеревающихся создать или реформировать систему страхования депозитов. Эти принципы сформулированы таким образом, чтобы их можно было адаптировать с учетом самых разных национальных обстоятельств, условий и структурных особенностей. В Основных принципах МАСД указаны необходимые предпосылки эффективной работы систем страхования депозитов, включая надежное корпоративное управление органов, из которых состоит «система финансовой защиты», эффективное пруденциальное регулирование и надзор за застрахованными депозитными учреждениями, а также тщательно разработанные правовую базу и порядок учета и раскрытия информации.

31. Защита вкладчиков может носить прямой или косвенный характер. Системы прямого страхования депозитов основаны на правилах и предусматривают конкретные пределы страхового покрытия депозитов как в отношении видов счетов (или лиц), которым предоставляется такое покрытие, так и в отношении суммы покрытия. Косвенное страхование не имеет официального конкретного определения. Оно возникает в условиях преобладания уверенности в том, что крах банка не будет допущен, или что вкладчикам и, возможно, другим кредиторам будет предоставлена определенная форма защиты в случае краха банка. Термин «система страхования депозитов» используется в настоящем документе в значении прямого страхования депозитов.

## Основные вопросы, касающиеся расширения доступа к финансовым услугам

Поскольку МАСД представляет собой ассоциацию добровольно присоединившихся членов, она не обладает достаточными полномочиями для оказания воздействия на своих членов в вопросах изменения целей их государственной политики или внедрения новых практик и подходов. Хотя МАСД в силу широкого разнообразия своих членов обладает всем необходимым для изучения вопросов повышения финансовой доступности и обсуждения связанных с этим компромиссов, она сталкивается в этой области с рядом других затруднений. Во-первых, ее члены представляют лишь один из компонентов комплексной системы финансовой безопасности в отдельно взятой стране.

В связи с этим использование страхования депозитов в целях расширения доступа к финансовым услугам должно сопровождаться активным участием органов банковского надзора и других участников системы финансовой безопасности. Во-вторых, как и в случае БКБН, в центре внимания МАСД (равно как и его Основных принципов) находятся банки и их существующие вкладчики. Распространение страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения и инновационные «депозитоподобные» услуги, имеющие актуальное значение для расширения доступа к финансовым услугам, например, электронные деньги, сопряжено с возникновением ряда существенных осложнений, которые пока не стали предметом глубокого анализа, в том числе касающихся: (i) необходимости разработки адекватных методов надзора и

### ВСТАВКА 6

#### Деятельность, процедуры и форумы МАСД, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг

В 2010 году МАСД сформировала Подкомитет по расширению доступа к финансовым услугам и финансовым инновациям (FIS) в рамках своего Комитета по проведению исследований и выработке рекомендаций – в целях изучения вопросов, касающихся расширения доступа к финансовым услугам и страхования депозитов. В феврале 2011 года на базе Банка международных расчетов FIS провел практический семинар по вопросам расширения доступа к финансовым услугам для членов Исполнительного совета МАСД и других заинтересованных сторон, стремясь привлечь их внимание к проблематике расширения доступа к финансовым услугам и страхования депозитов. В настоящее время FIS проводит опрос членов МАСД об используемых ими практиках для накопления фактического материала для последующей работы. МАСД также регулярно включает презентации и дискуссии по вопросам, касающимся расширения доступа к финансовым услугам, в программы конференций и региональных совещаний. Хотя сейчас еще преждевременно предсказывать возможные дальнейшие направления работы FIS, некоторые страны задумываются о том, чтобы распространить страхование депозитов на небанковские депозитные учреждения и депозитоподобные продукты (например, электронные деньги), которые продемонстрировали свои возможности в плане повышения доступности финансовых услуг для потребителей, лишенных к ним доступа. Однако вначале странам с формирующимся рынком и развивающимся странам, заинтересованным в распространении страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения, необходимо будет решить задачу организации эффективного и независимого надзора за этими учреждениями, что является необходимой предпосылкой участия в эффективных системах страхования депозитов.

урегулирования несостоятельности в отношении включенных в систему страхования учреждений; (ii) рассмотрения последствий затрат, которых потребуют такие методы надзора и механизмы урегулирования; (iii) изучения возможных механизмов финансирования в отношении новых каналов или механизмов предоставления финансовых услуг и продуктов. Кроме того, в случаях, когда возможности соответствующих органов пруденциального надзора ограничены, что типично для многих стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, стратегия расширения системы финансовой безопасности может быть не оправдана из-за возникающих при этом рисков для страховщиков депозитов.

**Участие в системах страхования депозитов.** Ввиду того что в центре внимания МАСД находятся банки и их нынешние розничные вкладчики, следует внимательно изучить и проанализировать вопрос о возможности распространения системы страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения, обладающие широкими возможностями для охвата финансовыми услугами потребителей, лишенных доступа к ним.<sup>32</sup> Представляется, что содействие расширению доступа к финансовым услугам логично дополняет стоящие перед системой страхования депозитов задачи по обеспечению финансовой стабильности и защите менее опытных вкладчиков. Однако необходимые для этого инвестиции необходимо сопоставить с инвестициями на цели создания предпосылок страхования депозитов (таких как эффективный и независимый надзор), особенно в странах, надзорные органы которых обладают сейчас более низким базовым потенциалом.

МАСД считает участие в системе страхования депозитов обязательным для всех финансовых учреждений, принимающих вклады от лиц, наиболее нуждающихся в защите (например, розничных вкладчиков и мелких предпринимателей), во избежание отрицательного отбора. На первый взгляд такая точка зрения свидетельствует в пользу распространения страхования на небанковские депозитные учреждения, однако для ее реализации необходимо наличие действенного пруденциального надзора за всеми организациями, охваченными системой страхования. Финансовые системы сильно отличаются друг от друга в отношении видов учреждений, имеющих право на принятие вкладов, однако во многих странах имеется широкий круг небанковских поставщиков услуг, действующих вне рамок банковского надзора и подвергающихся регулированию и надзору в самой разной степени (или вообще не подпадающих под надзор). Страхование депозитов в учреждениях такого типа можно вводить лишь после установления действенного надзора за ними.

**Финансирование систем страхования депозитов.** Финансирование систем страхования депозитов также является сложной задачей в случае распространения системы финансовой безопасности на некоторые продукты небанковских депозитных учреждений. Системы страхования депозитов в обязательном порядке должны опираться на достаточные механизмы финансирования, способные обеспечить своевременную выплату возмещений по требованиям застрахо-

32. Данный вопрос в отношении МАСД является отражением ситуации в случае БКБН, основные принципы которого сейчас широко применяются в практике стран, как являющихся, так и не являющихся членами БКБН, в отношении как банков, так и небанковских депозитных учреждений (см. Раздел II А. «БКБН»).

ванных вкладчиков, в том числе на механизмы привлечения дополнительного резервного финансирования. Основные затраты в связи с таким страхованием ложатся на застрахованные депозитные учреждения, поскольку страхование выгодно им и их вкладчикам. Проблема финансирования вызывает ряд важных вопросов, в том числе:

- Какой вид будет иметь структура финансирования?
- Как будут определяться и начисляться премии по страхованию депозитов?
- Как повлияют премии по страхованию депозитов на выплачиваемые клиентам проценты или на размер взимаемой с них платы?
- Как скажутся премии по страхованию депозитов на эффективности каналов или механизмов предоставления услуг как средства охвата финансовыми услугами домашних хозяйств, ранее лишенных доступа к ним?

**Инновационные «депозитоподобные» продукты.** Еще одним связанным с доступностью финансовых услуг вопросом, представляющим интерес для страховщиков депозитов, является возможность страхования «депозитоподобных» продуктов, например, электронных денег, имеющих высокий потенциал повышения финансовой доступности. С одной стороны, включение таких продуктов (или их функциональных эквивалентов, если электронные деньги не считаются депозитом в соответствующей стране) в сферу охвата системой страхования депозитов может способствовать достижению общей стратегической цели — защитить менее опытных вкладчиков. С другой стороны, при таком страховании поставщики услуг будут обязаны подчиниться полному регулированию и надзору, что может обернуться для них дополнительными затратами, а это может вызвать в ряде стран проблемы практического и делового характера. Кроме того, пока не проводились оценки рисков страхования депозитоподобных продуктов для банковского сектора и страховщиков депозитов (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»).

**Информированность общественности.** Система страхования депозитов может быть эффективной лишь в том случае, если общественности известно о ее преимуществах и ограничениях. Поскольку доверие является необходимым условием заинтересованности лишенных доступа к финансовым услугам потребителей в использовании официальных финансовых продуктов и поставщиков, информированность общественности о системе страхования депозитов данной страны (если таковая существует) и ее ограничениях может иметь весьма актуальное значение для расширения доступа к финансовым услугам.

Благодаря информированию общественности и осуществлению других инициатив системы прямого страхования депозитов могут сыграть важную роль в обеспечении осведомленности всех вкладчиков о безопасных методах сбережения денежных средств. Это может оказаться особенно полезным для стран, которые испытали банковский кризис, принесший убытки незастрахованным вкладчикам и подорвавший доверие общественности. Кроме того, страхование депозитов в странах, где существует такая защита, не всегда охватывает все виды экономических субъектов, предоставляющих депозитные услуги вкладчикам с низкими доходами, или не все виды депозитов или депозитных услуг. В таких случаях важно способствовать информированности общественности о том, какие поставщики услуг и продукты не охвачены системой страхования.

## Е. Международная ассоциация органов страхового надзора

Одной из двух основных целей МАОСН является «содействие эффективному и глобально согласованному надзору за страховой отраслью в интересах создания и сохранения справедливых, безопасных и стабильных рынков страховых услуг, работающих во благо и для защиты держателей полисов».<sup>33</sup> В силу этой поставленной перед МАОСН задачи содействовать развитию рынка страховых услуг, а также благодаря широкому кругу ее членов—свыше 190 органов страхового надзора из почти 140 юрисдикций,<sup>34</sup> многие из которых характеризуются значительной долей лиц, лишенных доступа к финансовым услугам, — расширение доступа к финансовым услугам становится одним из главных приоритетов МАОСН.

Наряду с развитием рынка страхования в круг задач МАОСН входит содействие достижению стабильности и целостности рынка страховых услуг посредством обеспечения действенного надзора. Важно, однако, что развитие страхового надзора во многих юрисдикциях основывалось на представлениях о том, что вопросы защиты потребителей и соблюдение пруденциальных норм имеют равное значение, взаимно дополняют и тесно переплетаются друг с другом. Забота о справедливом отношении к потребителям страховых услуг — и понимание того, что ответственное поведение на рынке имеет большое значение для достижения целей МАОСН в области развития рынка страхования, — является отличительной чертой рабочей программы МАОСН.

С момента возникновения МАОСН ее деятельность не ограничивалась одним лишь установлением стандартов и изданием рекомендаций, а включала меры по оказанию активной поддержки членам этой организации в вопросах практического применения стандартов и рекомендаций МАОСН. Ограниченность надзорного и законодательного потенциала также ставила непростые задачи перед органами страхового надзора во многих странах-членах МАОСН, в результате чего возросло значение МАОСН в качестве организатора встреч своих членов для обсуждения и поиска путей решения проблем в области наращивания потенциала.

## Основные вопросы, касающиеся расширения доступа к финансовым услугам

В рамках МАОСН расширение доступа к финансовым услугам синонимично понятию микрострахование, определяемому как «доступные населению с низкими доходами услуги страхования, предоставляемые самыми разными экономическими субъектами, но в соответствии с общепринятой практикой страхования (что включает соблюдение Основных принципов страхования)» (IAIS 2007). С самого начала своей работы в области микрострахования МАОСН выделила две четкие категории проблем: (i) относящихся к распространению обычного страхования на потребителей, лишенных доступа к нему, и (ii) касающихся приведения деятельности существующих неофициальных поставщиков страховых продуктов (весьма многочисленных в местах проживания малообеспеченных домохозяйств) в соответствии с Основными принципами страхования и, в конечном итоге, распространения надзора на деятельность таких

33. [www.iaisweb.org](http://www.iaisweb.org).

34. См. Приложение В. «Члены НУО», где приводится перечень членов МАОСН на сегодня. Наряду с ними в МАОСН входит незначительное число негосударственных членов, представляющих международные организации, включая Всемирный банк. Имеется также свыше 120 наблюдателей от отраслевых ассоциаций, профессиональных объединений, организаций страхования и перестрахования.

## ВСТАВКА 7

**Деятельность, процедуры и форумы МАОСН, имеющие отношение к повышению доступности финансовых услуг**

Как и сама МАОСН, многие органы страхового надзора, являющиеся ее членами, особенно из стран с формирующимся рынком, призваны решать задачи как в области развития рынка страховых услуг, так и в области пруденциального регулирования.

В силу этого они, как правило, уделяют повышенное внимание вопросам доступности рынков страховых продуктов. Настрой таких членов на обеспечение широкого доступа к финансовым услугам стал дополнительным стимулом, побудившим МАОСН организовать рабочие группы и инициативы по вопросам финансовой доступности в сфере страхования на глобальном уровне.

В конце 2005 года МАОСН стала первым из пяти НУО, создавшим официальный механизм рассмотрения вопросов расширения доступа к финансовым услугам, выступив соучредителем (совместно с Рабочей группой по регулированию, надзору и правовым вопросам Сети микрострахования [ранее Рабочей группой CGAP по микрострахованию]) совместной рабочей группы по регулированию и надзору микрострахования,<sup>35</sup> которая организует встречи представителей органов надзора, проводит семинары и предлагает рекомендации по деятельности МАОСН в области финансовой доступности.

В июне 2007 года МАОСН, совместно с Сетью микрострахования, опубликовала свое первое тематическое исследование о микростраховании «Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance» (Вопросы регулирования и надзора микрострахования) (IAIS and CGAP Working Group on Microinsurance 2007). Во втором исследовании микрострахования «Issue Paper on the Regulation and Supervision of MCCOs in increasing access to Insurance Markets» (Вопросы регулирования и надзора взаимных фондов, кооперативов и других общинных организаций и их роль в повышении доступности рынка страхования) рассматриваются конкретные вопросы регулирования и надзора взаимных фондов, кооперативов и других общинных организаций в сфере микрострахования (что имеет самое актуальное значение для не охваченных финансовыми услугами малообеспеченных

домохозяйств) (IAIS, Microinsurance Initiative, and Access to Insurance Initiative 2010).

В настоящее время МАОСН завершает подготовку конкретных рекомендаций о применении Основных принципов страхования в контексте общедоступных рынков страховых услуг «Guidance on Regulation and Supervision supporting Inclusive Insurance Markets» (Руководство по вопросам регулирования и надзора в целях поддержки общедоступных рынков страхования). Ожидается, что руководство будет утверждено в начале 2012 года. Вслед за этим МАОСН планирует разработать дополнительные материалы для членов МАОСН по обучению и самооценке в отношении аспектов регулирования и надзора, касающихся доступности рынков. После того как будут внесены изменения в Основные принципы страхования, которые, как ожидается, будут утверждены на ежегодных совещаниях МАОСН осенью 2011 года, будет подготовлен Проект соответствующего руководства. В пересмотренных Основных принципах страхования более четко отражен принцип соразмерности, а в Проекте руководства по общедоступным рынкам страхования содержатся рекомендации относительно практического применения новой редакции Основных принципов, в том числе принципа соразмерности, в целях повышения финансовой доступности (см. Раздел I С. «Соразмерность»). МАОСН является одним из партнеров-учредителей Инициативы по доступности страхования, в рамках которой осуществляется сотрудничество международных организаций развития и органов страхового надзора в целях (i) укрепления потенциала и повышения осведомленности органов страхового надзора, регуляторов и законодателей; (ii) повышения их ключевой роли в содействии расширению доступа к рынкам страхования; (iii) поддержки мер по внедрению надежных правовых, регулятивных и надзорных систем, соответствующих международным стандартам.

а. Несмотря на наличие подгруппы по микрострахованию в рамках МАОСН, органом, исполняющим работу МАОСН в сфере микрострахования, является Совместная рабочая группа.

поставщиков.<sup>35</sup> Обе эти категории проблем, особенно последняя, связаны с важными вопросами соразмерного регулирования и надзора в целях повышения финансовой доступности (см. Раздел I С. «Соразмерность»), причем последняя категория коренным образом переплетена с практическими и регулятивными проблемами формализации статуса (см. Раздел III А. «Формализация статуса»).

35. Отсутствие официального статуса в сфере микрострахования означает как официально разрешенное отсутствие официального статуса, когда некоторые страховые продукты исключаются из сферы действия страхового законодательства, так и не разрешенное отсутствие официального статуса, при котором некоторые страховые продукты предоставляются «подпольным» образом. Ритуальное (похоронное) страхование является типичным примером неофициального страхования во многих странах (в некоторых случаях разрешенного, в других — запрещенного). Другими примерами являются схемы объединения рисков в пределах общин, в основе которых лежит ожидание того, что в случае обращения за помощью в тяжелых обстоятельствах, такая помощь будет предоставлена в силу семейных отношений или культурных традиций, причем такие схемы могут охватывать самые разные чрезвычайные обстоятельства.

В центре внимания МАОСН в сфере финансовой доступности до сих пор находились вопросы баланса между разумным регулированием и недопущением регулятивных помех для доступа. Изучение практических примеров и опыта стран показало, что регулирование может как содействовать инновациям, так и препятствовать им, нередко непреднамеренно, приводя к сужению основных каналов доступа. Главное внимание уделялось взаимным фондам и другим общинным организациям с учетом того, что многие схемы самопомощи и неформальной группировки рисков действуют на принципах взаимности и, таким образом, могут играть важную роль для понимания как официальных, так и неформальных страховых схем управления рисками, используемых малообеспеченными людьми. Публикация дискуссионных документов и проведение семинаров и форумов для представителей надзорных органов позволили МАОСН разработать регулятивные подходы к раскрытию потребительской информации в форме, понятной для неохваченных финансовыми услугами клиентов, а также раскрыть преимущества и недостатки регулятивных определений для продвижения доступности страховых услуг.

Поскольку расширение доступа к рынкам страхования может сопровождаться появлением инноваций в структуре продуктов и методах предоставления услуг, большинство Основных принципов страхования имеет актуальное значение для программы мер по расширению доступа к финансовым услугам. Конкретные модели и барьеры для доступа, которые они помогают преодолеть, отличаются значительным разнообразием. Тем не менее, наиболее важными в этом отношении чаще всего считаются Основные принципы страхования, имеющие отношение к государственной политике и целям надзора (ICP 2), лицензированию (ICP 6), посредникам (ICP 24) и ведению бизнеса (ICP 25). Большое значение имеют также многие другие Основные принципы, особенно указывающие на необходимость разработки соразмерных подходов (см. Раздел I С. «Соразмерность»).

---

### **РАЗДЕЛ III. ПРОБЛЕМАТИКА, ПРЕДСТАВЛЯЮЩАЯ СОВМЕСТНЫЙ ИНТЕРЕС**

Пять рассматриваемых здесь НУО уже обладают опытом решения вопросов, имеющих отношение к кругу полномочий не одного, а нескольких НУО, нередко в связи с возникновением новых тенденций и происходящими переменами. Например, в 1996 году был создан Совместный форум (орган сотрудничества БКБН, МАОСН и Международной организации комиссий по ценным бумагам) для решения вопросов в области банковских операций, ценных бумаг и страхования, включая вопросы регулирования крупных финансовых конгломератов, действующих во всех этих секторах. И БКБН, и МАОСН являются наблюдателями в ФАТФ, а ФАТФ, в свою очередь, представлена в Группе экспертов по ПОД/ФТ при БКБН. Однако до настоящего времени вопросы расширения доступа к финансовым услугам ни разу не затрагивались прямым и открытым образом в рамках этих органов сотрудничества НУО.

Три рассматриваемые ниже предметные области имеют чрезвычайно большое значение для целей расширения доступа к финансовым услугам и имеют непосредственное отношение к основному кругу задач, стоящих перед несколькими, а, в ряде случаев, перед всеми пятью НУО. В отношении некоторых аспек-



тов каждой из проблемных областей расширению доступа к финансовым услугам будет содействовать достижение единства взглядов среди НУО; в отношении же других аспектов все, что потребуется, — это понимание точек зрения и опасений других НУО.

*Формализация статуса неофициальных поставщиков* имеет большое значение для НУО, поскольку позволяет четко обозначить учреждения, находящиеся сейчас за рамками основной сферы их деятельности. Кроме того, это является важнейшим фактором с точки зрения расширения доступа к финансовым услугам ввиду большого (и во многих странах постоянно возрастающего) количества таких поставщиков, уже обслуживающих малообеспеченные домашние хозяйства. Соразмерность (рассматриваемая в Разделе I С. «Соразмерность») и формализация статуса – понятия взаимосвязанные, поскольку соразмерность регулирования может стать решающим фактором для формализации статуса: в условиях, когда регулятивные и надзорные подходы не соразмерны степени соответствующих рисков и выгод, неофициальные учреждения могут оказаться не в состоянии формализовать свой статус.

*Действенная защита прав потребителей финансовых услуг* является необходимым элементом «доступности финансовых услуг» согласно ее определению в настоящем экспертном докладе (см. Вставку 1. «Доступность финансовых услуг: рабочее определение»). Кроме того, этот вопрос представляет интерес для четырех из пяти НУО, хотя и в разной степени. Данная проблематика требует особого подхода к потребителям, лишенным доступа к финансовым услугам, и странам с низким уровнем охвата финансовыми услугами и слабым потенциалом законодательных, регулирующих и надзорных органов (в отношении внедрения стандартов и рекомендаций), а также поставщиков услуг (в отношении соблюдения регулятивных и надзорных требований) и самих потребителей (с точки зрения их финансовой грамотности и навыков).

Актуальное значение имеет *дистанционное оказание финансовых услуг, включая электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации*, в силу его уникальных возможностей в плане повышения финансовой доступности. Важность этой проблемы объясняется также тем, что она имеет отношение к кругу задач конкретных НУО (например, ФАТФ) и вместе с тем охватывает сферы полномочий нескольких НУО, размывая в этом смысле границы между ними (например, в случае БКБН и КПРС). Как и в случае других изменений в области финансовых услуг, привлечших внимание сразу нескольких НУО (таких как рост глобальных финансовых конгломератов, послуживший толчком к созданию Совместного форума), чем лучше каждый НУО будет понимать риски и преимущества дистанционного оказания услуг, электронных денег, агентских моделей и тому подобных инноваций, тем вероятнее, что их деятельность будет характеризоваться соразмерностью подходов к регулированию и надзору в отношении соответствующих субъектов рынка и продуктов.

## А. Формализация статуса

Формализация статуса поставщиков финансовых услуг имеет большое значение для расширения доступа к финансовым услугам ввиду того, что это делается, главным образом, чтобы заинтересовать потребителей в переходе от неофициальных к официальным поставщикам, предоставляющим подходящие продукты, надежным и устойчивым образом и по доступной цене (см. см.

Вставку 1. «Доступность финансовых услуг: рабочее определение»). К услугам неофициальных поставщиков обычно прибегают потребители, не имеющие доступа к официальным финансовым учреждениям (в силу таких факторов, как цена, местонахождение поставщика, отсутствие необходимого вида услуг или иммиграционный статус потребителя) или не желающие пользоваться их услугами (например, из-за недоверия, незнания или же в связи с неприязненным отношением со стороны поставщика). Во многих случаях услуги неофициальных поставщиков являются менее надежными и более дорогими, чем эквивалентные услуги официальных поставщиков (если последние предоставляют их).<sup>36,37</sup>

Однако это не означает, что официальные продукты и поставщики во всех случаях более выгодны для потребителей, или что неофициальные продукты и поставщики неизменно уступают им по качеству. Более того, обращение к неофициальным поставщикам, по крайней мере, в целях удовлетворения некоторых своих финансовых потребностей, останется на ближайшие годы единственной реальной возможностью для многих домашних хозяйств, лишенных сейчас доступа к финансовым услугам. В свете этого вопрос формализации статуса становится не столь однозначным: во многих обстоятельствах прекращение доступа к неофициальным финансовым услугам на том основании, что их поставщики не могут или не желают выполнить требования, необходимые для получения официального статуса, вступает в противоречие с целью расширения доступа к финансовым услугам в интересах повышения благосостояния малообеспеченных домашних хозяйств. Действительно, имеются убедительные основания для разрешения неофициальной деятельности некоторых мелких учреждений (таких как небольшие финансовые кооперативы, не представляющие системного риска) в случаях, когда их члены не имеют доступа к более безопасным источникам услуг (Christen, Lauer, Lyman, and Rosenberg 2011).<sup>38</sup> Наконец, считать, что вопрос формализации статуса неофициальных поставщиков требует лишь положительного или отрицательного ответа, значит упрощать картину в целом. Среди разнообразных услуг поставщиков, которым, по всей вероятности, будет принадлежать важная роль в ликвидации пробелов финансовой доступности, различная степень их формализации является той характерной особенностью, с которой сегодня сталкиваются законодатели при реализации программ финансовой доступности.

Как будет показано ниже, ни один из НУО не оставляет без внимания, хотя бы косвенно, вопросы «неофициального статуса», а три НУО (БКБН, МАСД и МА-ОСН) рассматривают вопрос о необходимости формализации открыто, хотя и делают это по-разному, во многом исходя из предполагаемых рисков, свойственных тем или иным поставщикам неофициальных услуг.

36. Авторы исследования «Portfolios of the Poor» (Collins, Morduch, Rutherford, and Ruthven 2009), основываясь на данных финансовых дневников малообеспеченных потребителей финансовых услуг из трех стран, выделяют «ненадежность» как один из главных недостатков неофициальных финансовых инструментов.

37. Анализ данных по неофициальному кредитованию в 21 стране, а также данные Западноафриканского валютного союза свидетельствуют, что «во всех этих странах, за исключением Ганы, ставки по микрокредитам были ниже — как правило, намного ниже—ставок по неофициальным кредитам. Медианная неофициальная ставка составляла 10–25 процентов в месяц» (Rosenberg, Gonzalez, and Narain 2009).

38. Некоторые другие варианты, доступные для неохваченных финансовыми услугами домашних хозяйств, нередко представляются гораздо менее безопасными, например, вложение сбережений в покупку скота или золотых украшений, или хранение наличных денег, зашитых в одежду; обращение к друзьям и родственникам с просьбой сохранить часть денежных накоплений; вверение денег путешественникам для передачи по назначению; поездки на автобусе или долгий путь пешком для оплаты счетов.

## ВСТАВКА 8

## Официальные и неофициальные поставщики услуг

Значение терминов «официальный» и «неофициальный» и необходимость «формализации статуса» зависят от того, о какой предлагаемой услуге или продукте идет речь, и какая конкретная система регулирования имеется в виду. Для целей настоящего экспертного доклада поставщик финансовых услуг может считаться «официальным» в том случае, если он обладает общепризнанным правовым статусом.<sup>а</sup> Однако во всем, что не касается этого минимального критерия, понятие официального статуса будет иметь свои отличия с точки зрения различных НУО и различных видов услуг и поставщиков, подпадающих под сферу их ответственности.

При рассмотрении стандартов и рекомендаций БКБН в отношении депозитных учреждений и Основных принципов МАСД «официальным» является учреждение, подлежащее пруденциальному регулированию и надзору. В случае МАОСН страховщик является «официальным», если он имеет соответствующую лицензию и подлежит надзору, а страховой агент – если он зарегистрирован и, в некоторых юрисдикциях, обладает соответствующим разрешением или лицензией. В отличие от этого, КПРС установил, что в отношении поставщиков услуг денежных переводов (ПДП) то обстоятельство, что определенный вид учреждения подлежит регулированию, не всегда пригодно в качестве критерия для отграничения таких учреждений от «нерегулируемых», ввиду того что (i) некоторые ПДП могут не соблюдать закон или уклоняться от него и (ii) нормативно-правовые документы могут быть сформулированы таким образом, что в

сферу их действия будут попадать лишь определенные виды ПДП, а остальные ПДП останутся за рамками регулирования, но при этом их деятельность будет законна. (CPSS and World Bank 2007). Кроме того, КПРС прямо отказался от использования терминов «официальный» и «неофициальный» в сфере розничных платежей в своих вышедших в свет в 2007 году «General principles for international remittance services» (Общих принципах предоставления услуг по международным денежным переводам), где он указал о недопустимости предположения о том, что официальный сектор (в любом его определении) является в каком-то смысле «лучшим» (CPSS and World Bank 2007). В случае ФАТФ ни один из этих критериев (т.е., регистрация, лицензирование, регулирование, надзор) не имеет значения для целей применения правил ПОД/ФТ ввиду того, что ФАТФ определяет «финансовое учреждение» исходя из его вида деятельности вне зависимости от его регулятивного статуса, наличия лицензии или надзора за ним (хотя этот вопрос имеет для ФАТФ важное значение в силу того, что формализация статуса поставщиков нередко предполагает перенос операций их клиентов в сферу, допускающую электронное отслеживание).

а. Как указывалось при определении «доступности финансовых услуг» в настоящем экспертном докладе (см. Вставку 1. «Доступность финансовых услуг: рабочее определение»), «официальные» учреждения означают поставщиков финансовых услуг, обладающих официально признанным правовым статусом, к которым относятся юридические лица (и даже, в некоторых странах, определенные физические лица), отличающиеся самыми разными «регулятивными» свойствами и подлежащие внешнему надзору в разной степени и форме.

**БКБН.** В контексте депозитных учреждений формализация статуса может означать: (i) регистрацию и выдачу лицензии юридическому лицу, которое занималось этой деятельностью и раньше, но не было зарегистрировано и не подпадало под регулирование; (ii) выдачу лицензии на осуществление новых видов деятельности, включая прием вкладов, существующему экономическому субъекту; и (iii) включение существующего экономического субъекта или какой-либо категории таких субъектов в сферу действия режима пруденциального регулирования и надзора в связи с изменением законодательства. На уровне стран был накоплен значительный опыт по всем трем упомянутым аспектам, включая, в частности, недавние попытки подвести под сферу пруденциального надзора широкий круг разнообразных финансовых кооперативов. Однако БКБН интересуется этими вопросами, прежде всего, применительно к депозитным учреждениям, которые нуждаются в пруденциальном регулировании в силу своего размера, поскольку представляют системный риск. Комитет не опубликовал никаких указаний, непосредственно касающихся надзора за финансовыми кооперативами (и вряд ли выпустит их в дальнейшем, поскольку даже в отношении банков БКБН никогда не издавал указаний по конкретным категориям учреждений).

В ряде стран попытки формализации объяснялись беспокойством органов регулирования в связи с большим числом не подпадающих под надзор сберегательных учреждений (иногда финансово значимых), представляющих системный риск. В других странах органы надзора принимали эти меры в ответ

на обеспокоенность потребителей относительно безопасности своих сбережений, находящихся в ряде случаев за пределами подпадающих под регулирование и надзор финансовых кооперативов и общинных групп (Kasekende 2011). Хотя на тему затрат на регулирование и надзор за депозитными учреждениями (включая депозитные микрофинансовые организации) существует масса литературы, равно как и на тему их потенциального влияния на доступность финансовых услуг для малообеспеченных домохозяйств, мало что было сделано для выяснения влияния стандартов и рекомендаций БКБН на формализацию. Это важно знать, поскольку в некоторых странах не подпадающие под надзор финансовые кооперативы насчитывают сотни тысяч членов, а их активы исчисляются десятками миллионов долларов.

**КПРС.** Согласно Основным принципам для системно значимых платежных систем любая системно значимая платежная система должна опираться на «прочную правовую основу» (Основной принцип 1). Это требование широко применяется также в отношении систем розничных платежей. Кроме того, Основные принципы допускают использование критериев допуска на основании мер по снижению риска. Подлежащие снижению риски – это риски, которые отдельные участники могут принести в систему в результате своего участия. Вследствие этого критерии допуска к участию в системно значимых платежных системах нередко предусматривают возможность прямого участия только для тех экономических субъектов, которые находятся под надзором органа банковского надзора.

**ФАТФ.** Официальный статус поставщика, как правило, не имеет значения для целей применения правил ПОД/ФТ ввиду того, что ФАТФ определяет «финансовое учреждение» исходя из его деятельности вне зависимости от регулятивного статуса, наличия лицензии или надзора.<sup>39</sup> Согласно Рекомендации 23 странам следует обеспечить, что финансовые учреждения подвергаются адекватному регулированию и надзору и эффективно выполняют Рекомендации ФАТФ. И эта Рекомендация, и Специальная рекомендация VI, требующая лицензирования или регистрации всех лиц, предоставляющих услуги по переводу денег или ценностей, указывают на необходимость формализации статуса «финансовых учреждений» в соответствии с тем, как они определяются ФАТФ (см. Раздел II С. «ФАТФ»). Формализация неофициальных поставщиков услуг—либо через соответствие правилам ПОД/ФТ, либо посредством независимой регистрации или лицензирования<sup>40</sup>—позволяет перевести этих провайдеров и их клиентов в доступную для контроля сферу официального финансирования, что способствует решению одной из главных задач ФАТФ. Риск-ориентированный подход к стандартам ФАТФ может помочь официальным финансовым учреждениям охва-

39. Как уже отмечалось (Вставка 1. «Доступность финансовых услуг: рабочее определение»), поставщики финансовых услуг могут обладать официально признанным правовым статусом, применяемым в разных целях различными государственными органами и предполагающим разную степень регулирования и надзора. Например, продуктовый магазин, предоставляющий услуги по переводу денежных средств, может считаться «официальным поставщиком» в случае, если он зарегистрировал эту деятельность в соответствии с требованиями законодательства своей страны. Он может подпадать, но может и не подпадать под действие других регулятивных или надзорных требований (в том числе в отношении противодействия отмыванию денег) и может представлять собой риск с точки зрения отмывания денег. С другой стороны, деятельность такого поставщика будет незаконна, если он не регистрирует свою деятельность по осуществлению денежных переводов в случае, когда такая регистрация требуется по закону; возможно также, что он будет подлежать регулятивному контролю в полной мере, хотя на него не распространяются требования о регистрации или получении лицензии, и тогда, в некоторых случаях, будет представлять собой меньший риск.

40. И то, и другое требуется в соответствии с Рекомендациями ФАТФ от большинства соответствующих финансовых учреждений.

тить тех клиентов, которые в настоящее время пользуются услугами неофициальных поставщиков (см. Раздел I С. «Соразмерность»).

В случаях, когда требования режима ПОД/ФТ являются чрезмерно обременительными (например, из-за затрат на их выполнение и осуществление мер по надлежащей проверке клиентов или в связи с регулятивными требованиями или юридическими рисками), они могут стать реальным препятствием для формализации статуса, в особенности для мелких поставщиков услуг. Эти требования приводят к возникновению двух комплексов проблем – будет ли соответствие требованиям экономически оправданным для поставщиков (например, в области ведения учета и подачи отчетности о подозрительных операциях), и смогут ли соответствовать требованиям клиенты (например, в отношении удостоверения личности). До настоящего времени сторонников расширения доступа к финансовым услугам в первую очередь заботила способность клиентов выполнять требования, хотя некоторые мелкие поставщики, имеющие особо важное значение для расширения доступа к финансовым услугам, например, агенты по операциям с электронными деньгами, могут находиться не в лучшем положении, чем их клиенты, в том, что касается выполнения требований о надлежащей проверке клиентов (помимо затруднений, вызываемых затратами на соблюдение требований).

**МАСД.** Основной принцип 8 МАСД, посвященный вопросам обязательного участия, гласит, что «участие в системе страхования депозитов должно быть обязательным для всех финансовых учреждений, принимающих депозиты от лиц, наиболее нуждающихся в защите (например, розничных вкладчиков и мелких предпринимателей) во избежание отрицательного отбора». Для членов или потенциальных членов МАСД процесс формализации состоит из двух компонентов. Во-первых, в целях выполнения *обязательных предварительных условий* МАСД, депозитные учреждения должны быть включены в сферу действенного надзора. Во-вторых, такие учреждения должны присоединиться к системе прямого страхования депозитов. Во многих развивающихся странах ситуация на сегодня такова, что небанковские депозитные учреждения не включены в сферу надзора, и во многих странах небанковские депозитные учреждения не охвачены системой страхования депозитов. Если цель состоит в недопущении того, чтобы небанковские учреждения—и значительное число их потребителей, не имеющих доступа к финансовым услугам, — оказались неоправданным образом лишены защиты в виде страхования депозитов, то это означает необходимость включения таких учреждений в сферу действенного надзора и организации их участия в эффективной системе страхования депозитов, построенной в соответствии с Основными принципами МАСД.

**МАОСН.** Формализация в сфере микрострахования затрагивает две функции поставщиков страховых услуг: функцию страховщика (для которой формализация предполагает получение лицензии неофициальным носителем страхового риска и его включение в сферу надзора или же передачу его страхового риска официальному поставщику) и функцию посредника между страховщиком и клиентом (для которой формализация означает выполнение условий, позволяющих выступать агентом, действующим от имени страховщика).<sup>41</sup> В

41. Осуществляемые агентами виды деятельности включают продажу и распространение полисов микрострахования, а также сбор страховых премий, управление полисами и урегулирование требований (оценку и выплату возмещений). Многим микрофинансовым организациям и другим экономическим субъектам, занимающимся посредничеством в сфере микрострахования, возможно, будет непросто удовлетворить критериям, установленным для посредников в сфере традиционного страхования.

*долгосрочной перспективе* МАОСН выступает против сохранения неофициальных страховых услуг обоих этих видов, признавая при этом, что для процесса формализации требуется время, и что применяемые требования должны быть соразмерными. Эта точка зрения отражена в новой редакции Основных принципов МАОСН (которые, в случае их утверждения, вступят в силу в октябре 2011 года) и готовящихся в выходящих в свет рекомендациях МАОСН относительно доступных рынков страхования (см. Раздел II Е. «МАОСН» и Раздел I С. «Соразмерность»). Позиция МАОСН объясняется двумя причинами. Во-первых, неофициальное страхование может оказаться крайне неэффективным в периоды, когда клиенты являются наиболее уязвимыми и более всего нуждаются в страховой защите (например, в одной из стран после цунами оказались несостоятельными страховые полисы всех неофициальных страховщиков, которые традиционно составляли значительную долю поставщиков таких услуг, но действовали, не имея достаточных резервов для покрытия будущих обязательств). Во-вторых, в случаях, когда неофициальные продукты и услуги не отвечают потребностям, не являются достаточными или вообще не работают, это крайне негативно сказывается на уровне осведомленности потребителей и их доверия к страхованию.

Формализация статуса существующих неофициальных рынков страховых услуг на практике сопряжена с немалыми сложностями. МАОСН осознает эти сложности и в настоящее время занимается разработкой рекомендаций по вопросам формализации статуса неофициальных рынков страховых услуг, которые в ряде случаев насчитывают огромное число поставщиков и могут вылиться в значительную дополнительную нагрузку для ограниченных надзорных ресурсов, если все поставщики будут незамедлительно лицензированы и включены в сферу надзора.

## **В. Защита прав потребителей финансовых услуг**

Защита прав потребителей финансовых услуг способствует укреплению доверия со стороны потребителей и повышает привлекательность финансовых услуг, и потому играет важную роль в повышении преимуществ расширения доступа к финансовым услугам и снижении связанных с этим рисков. Вероятность обращения людей, лишенных доступа к финансовым услугам, к официальным поставщикам таких услуг возрастает, если они считают их более безопасными и эффективными. В свою очередь, по мере накопления опыта использования различных официальных услуг возрастает уровень финансовой грамотности и навыков среди потребителей.

Особые характеристики потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, имеют большое значение для эффективного регулирования и надзора в сфере защиты потребителей, и, следовательно, для стандартов и указаний НУО, направленных на содействие расширению доступа к финансовым услугам. К таким особым характеристикам, вероятно, относятся: ограниченный опыт обращения к финансовым услугам официальных поставщиков и, иногда, отсутствие доверия к последним; низкий уровень образования, финансовой грамотности и финансовых навыков; немногочисленность, и даже отсутствие, доступных для выбора официальных поставщиков; отдаленность местонахождения. В результате этих факторов и без того слабо защищенные потребители могут оказаться

в еще большей зависимости от поставщиков услуг, что порождает порочную практику предвзятого отношения и плохого обслуживания и потому заслуживает особого внимания при осуществлении мер по усилению защиты таких категорий потребителей.

В отсутствие элементарных мер защиты ранее лишенные доступа к услугам и неопытные потребители могут оказаться жертвами порочных методов навязывания продуктов и взимания платы и рискуют получить продукты, которые не отвечают их потребностям и даже могут им повредить. Повышение действенности защиты прав потребителей финансовых услуг и распространение такой защиты на лиц, ранее ее лишенных, вносит огромный вклад в повышение доступности финансовых услуг и является определяющим компонентом данного понятия в том виде, в котором оно используется в настоящем докладе (см. Вставку 1. «Доступность финансовых услуг: рабочее определение»). При этом необходимо проявлять осторожность, с тем чтобы разрабатываемые режимы защиты потребителей были соразмерными и не устанавливали планку на чрезмерно высоком уровне, способном отпугнуть добросовестных поставщиков от выхода на рынок или предложения новых услуг.

### Аспекты задач НУО, имеющие отношение к защите прав потребителей финансовых услуг

Глобальный финансовый кризис сделал очевидными для законодателей и широкой общественности связи между стабильностью и защитой потребителей. Это побудило «Группу двадцати» выступить в 2010 году с двумя призывами, имеющими отношение к защите потребителей финансовых услуг. На саммите в Торонто в июне 2010 года лидеры стран «Группы двадцати» включили защиту потребителей и развитие финансовой грамотности и финансовых навыков в состав своих девяти Принципов инновационной доступности финансовых услуг (см. Приложение А. «Принципы инновационной доступности финансовых услуг «Группы двадцати») и призвали страны предпринять конкретные шаги по их реализации. В ходе Сеульского саммита в ноябре 2010 года руководители стран обратились к Совету по финансовой стабильности, ОЭСР и другим международным организациям с просьбой подготовить доклад о возможных путях повышения защиты прав потребителей финансовых услуг. Вслед за этим участники встречи министров финансов и председателей центральных банков стран «Группы двадцати» в феврале 2011 г. обратились к ОЭСР, Совету по финансовой стабильности и другим международным организациям с просьбой подготовить проект «общих принципов» в отношении защиты потребителей финансовых услуг, которые были бы применимы ко всем странам. Рабочая группа ОЭСР разработала проект таких принципов, который будет направлен на общественное рецензирование и представлен на встрече министров финансов и председателей центральных банков «Группы двадцати» в октябре 2011 г.<sup>42</sup>

42. Наряду с этим Всемирный банк подготовил подробный диагностический инструмент - «Good Practices for Financial Consumer Protection» (Передовая практика защиты интересов потребителей финансовых услуг), на сегодняшний день уже опробованный в 11 странах. Документ был выпущен в виде проекта для консультаций в марте 2011 года, а в окончательном виде будет издан в сентябре 2011 года. Он подвергается постоянному пересмотру и изменениям по мере получения нового опыта ([www.worldbank.org/consumerprotection](http://www.worldbank.org/consumerprotection)).

Защита прав потребителей финансовых услуг — особенно в ее приложении к расширению доступа к финансовым услугам — ставит во главу угла поведение поставщиков на рынке в контексте их розничных отношений с потребителями. Благодаря упору на розничные отношения защита таких потребителей представляет значительный интерес для МАОСН, БКБН и МАСД и меньший (но, возможно, растущий) интерес для КПРС.

**БКБН.** Эффективная рыночная дисциплина является необходимым условием действенного банковского надзора согласно Основным принципам и 3-му Базельскому соглашению. Основные принципы устанавливают параметры надзора и оценки в отношении практики управления рисками в банках, однако наряду с этим органы надзора все чаще признают, что защита потребителей и рыночная дисциплина способствуют надежности отдельных банков и системы в целом. Издание более конкретных указаний БКБН было бы сейчас весьма своевременным и полезным, особенно для стран с ограниченным потенциалом надзорных органов и низким уровнем финансовой доступности. Как уже отмечалось, осуществляемый в настоящее время пересмотр Основных принципов предоставляет возможность более четко проследить связи между расширением доступа к финансовым услугам, пруденциальным надзором и надзором за поведением на рынке.

**КПРС.** В центре внимания КПРС находятся системно значимые платежные системы, которые имеют лишь косвенное отношение к розничным потребителям. Тем не менее, вопросы доверия потребителей к системам электронных денег и тому подобным инновациям, используемым в целях охвата клиентов, лишенных доступа к финансовым услугам, а также продвижение надежных и безопасных систем клиринга и расчетов, предусматривающих необходимые механизмы защиты розничных потребителей, включая потребителей с низкими доходами, могут представлять интерес для Рабочей группы КПРС по инновационным методам розничных платежей.<sup>43</sup>

**МАСД.** Защита розничных вкладчиков и осведомленность общественности о том, какие вклады застрахованы, относятся к основным принципам страхования депозитов и ключевым вопросам защиты потребителей финансовых услуг, поскольку страхование депозитов может содействовать росту доверия к официальным механизмам сбережения. Однако распространение систем страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения и такие депозитоподобные продукты, как электронные деньги, которые обладают наибольшим потенциалом в плане охвата потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, должно осуществляться с учетом особенностей страны и наличия определенных МАСД неизменных условий существования эффективных систем страхования депозитов (см. Раздел II D. «МАСД»).

**МАОСН.** Защита потребителей является важной целью МАОСН и одним из Основных принципов страхования. Поощрение со стороны МАОСН формализации всех поставщиков страховых услуг, включая неофициальных страховщи-

43. Как уже отмечалось (см. Раздел II В. «КПРС»), рабочая группа была организована в целях изучения факторов, от которых зависит успех инноваций, последствий инноваций в системе платежей с точки зрения пользователей, а также потенциальных проблем для государственных органов, особенно для центральных банков при исполнении последними функции надзора за платежной системой.



ков, предоставляющих несоразмерно большую долю услуг бедному и лишенному доступа к финансовым услугам населению, имеют большое значение для защиты потребителей. Включение таких поставщиков в сферу надзора должно способствовать повышению их финансовой надежности и способности оплачивать требования клиентов (см. Раздел III Е. «Формализация статуса»). Аналогичным образом 24-й Основной принцип страхования МАОСН требует надлежащего надзора за страховыми посредниками, включая лицензирование или регистрацию посредников, раскрытие информации клиентам об их статусе независимого или аффилированного посредника, и принятия мер по защите любых денежных средств клиентов, которыми оперируют посредники (IAIS 2003). Такой надзор может осуществляться как прямым, так и косвенным образом (через поставщиков страховых услуг).

### **Факторы, которые должны учитывать НУО при рассмотрении вопросов всеобъемлющей защиты потребителей финансовых услуг**

Существует ряд общих соображений, касающихся защиты потребителей финансовых услуг, которые представляют интерес для НУО в их стремлении поддерживать финансовую доступность в рамках их стандартов и рекомендаций, а также в применении этих стандартов и рекомендаций на уровне стран.

*Регулирование продуктов, а не категорий поставщиков.* Потребитель должен пользоваться одинаковым уровнем защиты независимо от категории поставщика, что предполагает широкое применение надзора и правил рыночного поведения (например, в отношении всех официальных поставщиков той или иной услуги). Регулирование в разрезе продуктов может помочь не допустить, чтобы уровень защиты клиентов, лишенных доступа к финансовым услугам, уступал уровню защиты других потребителей на рынке лишь из-за того, что доступными для них являются лишь определенные категории поставщиков (хотя типичные особенности потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, вполне могут приниматься во внимание при разработке политик в отношении защиты потребителей финансовых услуг). Благодаря такому подходу устраняется также опасность того, что поставщики будут стремиться отыскать сегменты рынка или получить классификационный статус, в отношении которых применяются менее жесткие стандарты защиты интересов потребителей. В рамках своих рекомендаций НУО могут содействовать развитию регулятивных подходов, сосредоточенных на виде продукта, например, путем изучения рисков и стратегий их снижения по данному конкретному продукту для всего круга возможных поставщиков, как то делает сейчас ФАТФ в отношении рисков ПОД/ФТ.

*Формализация статуса как инструмент совершенствования системы подачи претензий потребителей и компенсации ущерба.* Формализация статуса все большего числа поставщиков финансовых услуг может содействовать появлению «формального» органа регулирования поставщиков, ранее не подлежавших надзору. Определив регулятивный орган, отвечающий за ранее не подлежавшие надзору учреждения, потребители получают официальную инстанцию для подачи жалоб и претензий к поставщику финансовых услуг даже в тех случаях, когда в стране отсутствуют или являются недостаточными положения, регулирующие право обращения с претензиями и требованиями о компенсации ущерба в

отношении поставщиков финансовых услуг. НУО также могут предпринять дополнительные шаги в целях прямого разъяснения вопросов потребительских претензий и компенсаций, как это делает МАОСН в своей Пояснительной записке 25.3, разъясняющей 25-й Основной принцип страхования (Защита прав потребителей), где указывается, что «эффективный порядок урегулирования претензий является неотъемлемой частью справедливого отношения к потребителям» (IAIS 2003). В целях совершенствования систем подачи потребительских претензий для начала регуляторам в странах с низким уровнем доступа имеет смысл установить стандарты в отношении внутреннего урегулирования споров поставщиками финансовых услуг, включить надзор за такими системами в процедуры регулярных проверок, а также требовать представления отчетности и статистических данных о претензиях и процедурах их урегулирования.

*Дистанционное оказание финансовых услуг и другие инновационные способы их предоставления.* Благодаря возможностям дистанционных методов охватывать население, ранее лишенное доступа к финансовым услугам (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»), вопросы защиты потребителей, возникающие в связи с этими каналами предоставления услуг, имеют прямое отношение к повышению финансовой доступности (Luman, Pickens, and Porteous 2008; Dias and McKee 2010). Наряду с защитой потребителей в отношении сохранности электронной денежной массы (см. Раздел III С. «Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации») одним из наиболее важных вопросов, возникших в связи с этими инновационными моделями ведения бизнеса, стал вопрос об ответственности поставщика финансовых услуг за использование им агентов или других сторонних посредников (например, розничных торговцев, осуществляющих операции приема и выдачи наличных денег или открывающих счета в моделях дистанционных услуг, страховых агентов или сторонних агентов-коллекторов). Наличие четких правил в отношении ответственности поставщиков и агентов, а также раскрытие этих договоренностей перед клиентами в момент продажи услуги имеют ключевое значение для обеспечения достаточной защиты потребителей. Это мотивирует поставщиков контролировать поведение агентов при оказании услуг и устанавливает ответственность перед потребителями. Ответственность принципала за своих агентов определена в ряде стандартов и рекомендаций НУО и должна повышаться по мере развития бизнес-моделей, а также, по мере необходимости, разъясняться в отношении сторонних поставщиков услуг, не относимых к «агентам» в соответствии с национальным законодательством. ((Dias and McKee 2010).<sup>44</sup> Необходимо также внести изменения в правила раскрытия информации и урегулирования споров, с тем чтобы они отражали участие агентов в предоставлении услуг.

*Страновой контекст: Степень недоступности финансовых услуг и потенциал органов надзора и поставщиков услуг.* Степень недоступности финансовых услуг и потенциал законодательных, регулятивных и надзорных органов в части применения стандартов и рекомендаций НУО (равно как и возможности поставщи-

44. В большинстве стран принципал несет ответственность за действия своих агентов в пределах агентских договоров независимо от того, были ли такие действия прямым или косвенным образом санкционированы. Ответственность стороннего посредника, не являющегося агентом в юридическом смысле, обычно определяется конкретными условиями соглашения. Существуют важные стратегические причины, в силу которых конечная ответственность за соблюдение нормативно-правовых предписаний должна сохраняться за поставщиком финансовых услуг, привлекающим сторонних поставщиков, независимо от формы соглашения между ними (Dias and McKee 2010).

ков в отношении соблюдения установленных в связи с этим нормативных и надзорных требований) имеют особое значение с точки зрения защиты потребителей финансовых услуг. Регулирование и надзор в сфере защиты потребителей должны разрабатываться с учетом их возможного непреднамеренного отрицательного воздействия на доступность услуг и с использованием принципа соразмерности при настройке систем регулирования и надзора с учетом специфических рисков, наблюдаемых на рынке. Ограниченность возможностей органов регулирования и надзора, характерная главным образом для юрисдикций с низкими доходами, предполагает также необходимость тщательной приоритизации важнейших рисков и поэтапного внедрения мер по защите потребителей по мере развития рынков и расширения возможностей органов регулирования и надзора (Brix and McKee 2010). В качестве первого шага, возможно, было бы целесообразно сосредоточить внимание на элементарных мерах защиты, таких как прозрачное ценообразование, справедливое отношение и действенные механизмы предъявления претензий и урегулирования споров, — что может содействовать расширению охвата потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам, — не допустив при этом установления планки защиты потребителей на слишком высоком уровне, который отпугнул бы ответственных поставщиков, препятствуя их приходу на рынок. Исследование потребителей является важным инструментом для законодателей, стремящихся лучше понять поведение потребителей, которые были лишены доступа к финансовым услугам, а теперь вступают в официальную финансовую систему, и разработать и определить приоритетность действенных и соразмерных мер по их защите.

### **С. Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации**

Под «дистанционным оказанием финансовых услуг» обычно понимается предоставление финансовых услуг за пределами обычных филиалов банков, при котором основным звеном взаимодействия с потребителями являются агенты и сторонние посредники, и которое основано на использовании технологий для передачи данных по операциям, например, считывающих карты POS-терминалов и мобильных телефонов (Ivatury, Lyman, and Staschen 2006). Благодаря опоре на *существующие* технологии и инфраструктуру (например, мобильные телефоны, банкоматы, POS-терминалы) и *существующие* розничные учреждения, выступающие в качестве агентов, дистанционное оказание услуг уже продемонстрировало на некоторых рынках свою способность снижать стоимость предоставления услуг и обеспечивать охват домашних хозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам, в отношении которых было невозможно обеспечить рентабельность услуг при использовании традиционных методов обслуживания через филиалы, особенно потребителей в отдаленных и малонаселенных районах.

Общим элементом всех подходов к дистанционному обслуживанию является использование агентов (или других небанковских, сторонних поставщиков услуг) в качестве основного (а в некоторых случаях — единственного) звена взаимодействия с розничными потребителями. В зависимости от того, что допускает действующее регулирование, эти агенты (в качестве которых могут выступать физические лица, мелкие пункты розничной торговли, почтовые отделения, бензоколонки или крупные розничные магазины) предлагают своим клиентам

удобные и доступные по цене услуги по приему и выдаче наличных денег, а также другие услуги, например, по открытию счетов и передаче другой документации, от имени отдаленных поставщиков финансовых услуг.

Дистанционное обслуживание часто предполагает использование электронных денег — электронного средства сохранения стоимости, способного выступать своего рода виртуальным расчетным счетом,— однако может также предусматривать осуществляемый через агентов доступ к обычному банковскому счету или банковским платежным услугам (Lyman, Pickens, and Porteous 2008). В зависимости от используемой модели и соответствующего режима регулирования,<sup>45</sup> дистанционное обслуживание может предоставить находящимся в отдаленных местностях потребителям возможность доступа к широкому спектру официальных банковских услуг. Хотя на сегодняшний день лишь немногие модели предусматривают выдачу розничных кредитов, а поставщики дистанционных услуг обычно не выступают в качестве страховщиков, и кредитные, и страховые организации могут использовать дистанционные каналы для выдачи займов и урегулирования страховых требований, а также для сбора платежей в счет погашения кредитов и микростраховых премий.

Дистанционное оказание услуг, электронные деньги и агентские модели создают сложности для законодательных, регулирующих и надзорных органов на уровне стран, а также для НУО, поскольку означают появление новых действующих лиц на рынке и новых отношений между ними. Кроме того, проблему представляют высокие темпы инноваций и быстрая эволюция новых моделей. В рекомендациях НУО должно быть отражено то обстоятельство, что в рамках различных новых моделей разнообразные элементы стоимостной цепочки финансовых услуг оказываются в руках различных действующих лиц. Необходимо «разгруппировать» эту стоимостную цепочку и взять на вооружение «услуго-ориентированный» подход, осуществляя регулирование, по возможности, исходя из вида деятельности и сопряженных с ним рисков, но обращая при этом должное внимание на совокупность рисков, свойственных поставщику, осуществляющему данный вид деятельности (Dittus and Klein 2011).

### **Основные вопросы регулирования и надзора, имеющие отношение к дистанционному оказанию финансовых услуг, использованию электронных денег и агентов**

Страны, в которых начали использоваться модели дистанционного финансового обслуживания, характеризуются широким разнообразием систем регулирования и методов практики.<sup>46</sup> Тем не менее, по ряду вопросов между ними наблюдается все большее сближение. В центре внимания регулятивных органов находятся, в

45. Эти разнообразные модели можно приблизительно разбить на две общие группы, хотя бы в целях рассмотрения вопросов их регулирования и надзора: (i) небанковские модели, в рамках которых клиент вступает в договорные отношения с небанковским эмитентом электронных денег (например, оператором сети мобильной связи), а электронная денежная масса, как правило, находится в банке; и (ii) банковские модели, в рамках которых клиент вступает в договорные отношения с банком (например, в связи с открытием лимитированного операционного счета, получением предоплаченной карты или осуществлением разовой платежной операции), а банк передает одному или нескольким сторонним подрядчикам выполнение определенных видов деятельности (например, когда оператор сети мобильной связи осуществляет передачу реквизитов операции и, иногда, ведет лицевые субсчета клиентов). И банковские, и небанковские модели предусматривают участие агентов в осуществлении ключевых функций приема и выдачи денежных средств.

46. Не существует всесторонних оценок всего разнообразия дистанционных моделей. Модели с использованием мобильных денег используются более чем в 50 странах с формирующимся рынком и развивающихся странах. См. веб-сайт «Mobile Money for the Unbanked» (информация от 13 июня 2011 года с сайта [www.wirelessintelligence.com/mobile-money/unbanked](http://www.wirelessintelligence.com/mobile-money/unbanked)).

## ВСТАВКА 9

## Общее описание некоторых распространенных терминов в области дистанционного оказания финансовых услуг

В разных юрисдикциях термины «дистанционное обслуживание», «электронные деньги» и другие термины, имеющие к этому отношение (такие как «мобильные деньги»), определяются по-разному. Важно и то, что эти термины нередко по-разному используются отраслевыми экономическими субъектами за рамками контекста, касающегося установления стандартов и регулирования. В некоторых случаях определения терминов в последние несколько лет были изменены с учетом изменений в технологии и моделях.

Ниже приводятся общие описания терминов «агент», «электронные деньги», «эмитент электронных денег», «электронная денежная масса» и «мобильные деньги», сводящие воедино многие существующие дефиниции и модели. *Эти описания приводятся не для того, чтобы служить определениями для целей стандартов, рекомендаций или регулирования, а чтобы показать, как используются эти термины в настоящем экспертном докладе при рассмотрении вопросов дистанционного оказания финансовых услуг, электронных денег, агентских моделей и тому подобных инноваций.*

«Агент» означает в настоящем документе любое третье лицо, действующее от имени банка или иного эмитента либо распространителя электронных денег при осуществлении операций с клиентами, вне зависимости от того, признается ли наличие отношений между принципалом и агентом в соответствии с законодательством данной страны.<sup>а</sup>

«Электронные деньги» — это вид инструментов или продуктов сохранения стоимости. Согласно общепринятым представлениям, электронные деньги обладают следующими свойствами: (i) они эмитируются при поступлении денежных средств; (ii) они представляют собой учитываемую в электронной форме сумму;

(iii) эта учитываемая в электронной форме сумма хранится в таких устройствах, как микрочип, предоплаченная карта, мобильный телефон или компьютерная система; (iv) они принимаются в качестве средства платежа иными, чем эмитент, сторонами; (v) они конвертируются в наличные деньги.

«Эмитент электронных денег» — это экономический субъект, первоначально продающий или «выпускающий» электронные деньги. В некоторых странах только банки имеют право выпускать электронные деньги; в других же странах электронные деньги могут эмитировать как банки, так и небанковские учреждения.

«Электронная денежная масса» (e-float) (Tarazi and Breloff 2011) означает общую непогашенную сумму электронных денег в обращении, выпущенную данным эмитентом электронных денег.

«Мобильные деньги» представляют собой термин, используемый в самых разных значениях, в том числе в значении разновидности электронных денег, передаваемых операторами мобильной связи. Как и в случае других эмитентов электронных денег, эмитентом мобильных денег может выступать (в зависимости от национального законодательства и рассматриваемой модели) оператор сети мобильной связи или третья сторона, такая как банк.

а. Как уже отмечалось (См. Раздел III В. Защита прав потребителей финансовых услуг), в большинстве стран принципал несет ответственность за действия своих агентов в пределах агентских отношений независимо от того, были ли такие действия прямым или косвенным образом санкционированы. Ответственность стороннего посредника, не являющегося агентом в юридическом смысле, обычно определяется конкретными условиями соглашения. Существуют важные стратегические причины, в силу которых конечная ответственность за соблюдение нормативно-правовых предписаний должна сохраняться за поставщиком финансовых услуг, привлекающим сторонних поставщиков услуг, независимо от формы соглашения между ними (Dias and McKee 2010).

частности, следующие вопросы: использование агентов как банковскими, так и небанковскими эмитентами электронных денег; регулирование эмитентов электронных денег; защита электронной денежной массы небанковских эмитентов электронных денег; меры по надлежащей проверке клиентов и учет для целей ПОД/ФТ; а также применение мер по защите прав потребителей финансовых услуг в отношении всех таких экономических субъектов и услуг (см. Раздел III В. «Защита прав потребителей»). Другие вопросы — в том числе касающиеся операционной совместимости схем дистанционного обслуживания, конкуренции и справедливости доступа к платежным системам и инфраструктуре связи, а также защиты данных — начали привлекать повышенное внимание в последнее время, в том числе со стороны законодателей, заинтересованных в повышении финансовой доступности.

Некоторые из этих вопросов являются предметом изучения для пяти рассматриваемых здесь НУО, которые в ряде случаев уже издали новые рекомендации или занимаются их подготовкой или пересмотром. Из-за

отсутствия комплексных указаний, которые охватывали бы весь спектр инноваций, появляющихся или предлагаемых к использованию на рынках, законодательные и регулятивные органы иногда с настороженностью относятся к дистанционным моделям оказания услуг. С другой стороны, определенные модели дистанционного обслуживания в отсутствие правовой и регулятивной базы бурно развивались – например, небанковский эмитент электронных денег M-PESA в Кении, – в связи с тем, что соответствующие органы регулирования использовали метод практического тестирования и постепенно, по мере необходимости, внедрили новые соразмерные меры регулирования.<sup>47</sup>

### Агенты, открытие счетов и операции приема и выдачи наличных средств

Для многих важных вопросов, касающихся использования агентов при оказании дистанционных услуг, не важно, банк или небанковское учреждение юридически является поставщиком услуги. Предоставление агентам разрешения открывать счета или содействовать их открытию и осуществлять операции приема и выдачи денежных средств породило немало вопросов у многих законодателей, обеспокоенных проблемой управления рисками. Открытие счетов сопряжено с проблемами идентификации клиентов и тесно связанными с ними требованиями о надлежащей проверке клиентов в целях ПОД/ФТ в отношении всех типов поставщиков. Функция приема денежных средств порождает вопросы, касающиеся безопасности физических лиц и небанковских юридических лиц, проводящих операции с денежными средствами, которые иногда могут быть неотличимы от розничных вкладов. Все большее число стран разрешает такие виды деятельности, однако некоторые из них устанавливают лимиты на суммы операций и остатки на счетах. В то же время во многих странах пока еще недостаточно четко отрегулированы вопросы о том, что является допустимым в области использования агентов банками, небанковскими эмитентами электронных денег или и теми, и другими вместе.

Использование агентов как банками, так и небанковскими эмитентами электронных денег порождает вопросы, относящиеся к кругу полномочий ФАТФ, БКБН, КПРС и МАОСН, хотя на сегодняшний день только ФАТФ издала рекомендации, непосредственно касающиеся проблем агентов.<sup>48</sup> И хотя изданное в 2011 году руководство ФАТФ «Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion» (Меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширение доступа к финансовым услугам) (FATF 2011) содержит ценную в этом отношении информацию, все же ввиду той роли, которую потенциально могут сыграть агенты в продвижении финансовой доступности, а также существующих препятствий к их использованию, создаваемых требованиями ПОД/ФТ, было бы полезно получить дополнительные указания относительно риск-ориентированного подхода (см. Раздел II С. «ФАТФ»).

47. M-PESA воспользовался тем, что орган регулирования банковской деятельности решил использовать подход практического тестирования. См. приложение А. «Принципы инновационной доступности финансовых услуг». См. также Dittus and Klein (2011).

48. В рамках Совместного форума в 2005 году были выпущены общие указания в отношении привлечения внешних подрядчиков, которые оказались полезными для некоторых стран, стремившихся организовать регулирование и надзор за использованием агентов банками. БКБН недавно издал принципы управления операционным риском, связанным с аутсорсингом и, таким образом, с использованием агентов (BCBS 2011b). Однако ни тот, ни другой орган не выпустил прямых рекомендаций об использовании агентов как в общем, так и в конкретном плане, в связи с предоставлением дистанционных услуг, а также никаких указаний в отношении небанковских эмитентов электронных денег.

В случае БКБН рекомендации в отношении открытия счетов и выполнения функции приема денежных средств агентами, выступающими от имени банков и других депозитных учреждений, могут иметь аналогичные последствия. Кроме того, общие рекомендации относительно использования агентов банками могут содействовать разъяснению вопросов управления рисками и разубедить надзорные органы применять неоправданно обременительные подходы. В случае КПРС проведение дополнительных исследований по вопросам использования агентов поставщиками платежных услуг, предположительно, подпадает под сферу действия существующих инициатив в отношении розничных платежей в целом и инноваций в области розничных платежей в частности.<sup>49</sup>

Для МАОСН проблема посредничества имеет краеугольное значение с точки зрения создания общедоступных рынков страховых услуг. Предстоящая публикация Проекта руководства МАОСН по этим вопросам принесет огромную пользу законодателям и органам регулирования и надзора, стремящимся повысить доступность страховых услуг на основе использования электронных денег, предоставляемых через агентов. Все пять НУО в большей или меньшей мере объединены общим интересом – обеспечить правовую ответственность поставщиков за соблюдение регулятивных требований своими агентами (см. Раздел III В. «Защита прав потребителей финансовых услуг»)

### Эмитенты электронных денег

Во многих странах еще не приняты специальные нормативно-правовые акты, регулирующие использование электронных денег.<sup>50</sup> В ряде стран небанковские эмитенты выпускают электронные деньги, полагая, что это не запрещено законодательством или регулированием. В других странах органы регулирования и поставщики интерпретируют определение банковского «депозита» или «банковской деятельности» таким образом, что в сферу этого определения попадает эмиссия электронных денег. В большей части этих стран обычно регуляторы позволяют лишь банкам выступать в качестве эмитентов электронных денег. Там же, где эмиссия электронных денег разрешается небанковским учреждениям на том основании, что «депозит» предполагает выплату процентов по подлежащим возврату средствам, эмиссия электронных денег позволена небанкам при условии, что те не выплачивают проценты. В других странах, где «банковская деятельность» определяется как деятельность по привлечению депозитов и финансовое посредничество с использованием этих средств, небанковским учреждениям разрешается выпускать электронные деньги при условии, что они не осуществляют финансовое посредничество с электронной денежной массой.<sup>51</sup>

Определение специфических рисков, свойственных эмитентам электронных денег, крайне важно для их регулирования исходя из принципа соразмерности.

49. Для КПРС агенты как механизм приема и выдачи наличных денег в рамках дистанционного обслуживания не представляют прямого интереса. Вопрос агентов будет, однако, затронут в разрабатываемой Всемирным банком всеобъемлющей стратегии в отношении розничных платежей (см. Раздел II В. «КПРС»).

50. Регулирование электронных денег не обязательно осуществляется отдельным образом, оно может быть составной частью общих систем регулирования, таких как национальное законодательство о платежных системах.

51. В некоторых странах, где нет регулирования электронных денег, от всех эмитентов электронных денег (включая банки) требуется получение лицензии. Однако сегодня эмиссия электронных денег рассматривается в большинстве стран как одно из основных направлений банковской деятельности, и поэтому от банков не требуют получения отдельной лицензии.

Обычно небанковским эмитентам электронных денег разрешается заниматься ограниченным набором видов деятельности, который исключает кредитование и рискованные инвестиции (см. «Защита электронной денежной массы»). В результате этого риски таких эмитентов значительно ниже рисков, свойственных розничным банковским операциям в целом и эмиссии электронных денег банками (при условии, что небанковским эмитентам электронных денег не разрешается осуществлять финансовое посредничество с электронной денежной массой). Это снижает потребность в широкомасштабном пруденциальном регулировании и надзоре. Кроме того, сегодня большинство небанковских эмитентов электронных денег оперируют лишь незначительными объемами денежных средств, что делает маловероятным возникновение системного риска (в случае банкротства эмитента электронных денег).<sup>52</sup>

### Защита электронной денежной массы

Защита электронной денежной массы, образовавшейся в результате эмиссии электронных денег, не является предметом особого беспокойства в случаях, когда эмитентом электронных денег выступает банк, поскольку банки уже подлежат пруденциальному регулированию и надзору. (Однако этот вопрос может приобрести определенную актуальность, если находящиеся у банка средства рассматриваются не как банковские депозиты, а как обычные счета кредиторской задолженности, поскольку тогда они могут быть более доступными для кредиторов банка в случае его банкротства). Органы регулирования и законодатели уделяют все большее внимание риску, возникающему в случаях, когда электронная денежная масса, выпущенная небанковским эмитентом, не подкрепляется и не покрывается эквивалентной суммой денежных средств, размещенных в надлежащие инвестиции, — банковские депозиты или иные разрешенные безопасные и ликвидные инвестиции. Обеспокоенность в этом случае вызывает риск потери средств населения и управления ликвидностью.

С накоплением опыта применения различных методов защиты электронной денежной массы как в развитых, так и в развивающихся странах укрепляется консенсус в отношении соразмерных подходов к регулированию электронных денег. Хотя режим регулирования зависит от особенностей используемой модели, в своей основе регулирование должно быть направлено на обеспечение защиты электронной денежной массы («охрану денежных средств») и обособление средств клиентов, чтобы сделать их недоступными для кредиторов эмитента («изоляцию денежных средств») (Tarazi and Brelof 2010). Электронная денежная масса должна находиться в одном или нескольких подлежащих пруденциальному регулированию и надзору учреждениях или инвестироваться в предусмотренные виды низкорисковых и высоколиквидных инструментов. Обособление средств клиентов все чаще обеспечивается путем создания доверительных счетов или их эквивалентов (если такая концепция предусматривается и обеспечивается правовой санкцией в рамках национального законодательства). Это должно способствовать защите денежных средств

52. Стремясь получить более полное представление о рисках использования электронных денег, органы регулирования ряда стран приступили к сбору данных об объемах платежей электронными деньгами.



клиентов от кредиторов эмитента электронных денег в случае его неплатежеспособности.

### Страхование депозитов и электронные деньги

С использованием электронных денег связан и малоизученный вопрос о том, должна ли принадлежащая клиенту «храняемая стоимость» подпадать под действие системы страхования депозитов в случае наличия такой системы в рассматриваемой стране.<sup>53</sup> Хотя «опосредованное» страхование депозитов редко используется в отношении таких продуктов, оно может служить средством страхования таких сумм, как это практикуется в настоящее время в отношении некоторых предоплаченных счетов электронных денег в США (Ehrbeck and Tarazi 2011). В соответствии с таким подходом, то тех пор пока электронная денежная масса находится в застрахованном депозитном учреждении, она может рассматриваться как застрахованный депозит, а на средства каждого из клиентов, находящиеся на доверительных объединенных счетах, распространяется действие опосредованного страхования в пределах страхового лимита. Применяемые в США критерии получения права на опосредованное страхование клиентских остатков электронных денег свидетельствуют о том, что использование данного подхода может быть сопряжено с немалыми сложностями в странах с ограниченным потенциалом надзорных органов и поставщиков.<sup>54</sup> Кроме того, следует учитывать связанные с этим дополнительные затраты и регулятивное бремя, а также опасность того, что эти затраты, в свою очередь, могут снизить потенциал данного продукта как средства повышения финансовой доступности. Тем не менее, в некоторых странах уже накоплен немалый опыт использования электронных денег в целях распространения финансовых услуг на домашние хозяйства, ранее лишенные к ним доступа, и эта малоизученная пока проблема заслуживает дальнейшего анализа.

---

## РАЗДЕЛ IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Развивая тенденцию к интеграции проблематики расширения доступа к финансовым услугам в работу пяти НУО, настоящий экспертный доклад завершается изложением общих выводов, синтезирующих все, что было сказано выше в отношении рассматриваемых предметных областей, а также рекомендаций о конкретных направлениях дальнейшей работы каждого из НУО. Эти выводы и рекомендации предназначены, в первую очередь, для рассмотренных в докладе НУО (включая их членов и наблюдателей и их секретариаты). Поскольку каждый из НУО руководствуется собственными процедурами разработки, рецензирования и издания стандартов и указаний, в рекомендациях приводятся ссылки

53. Общая сумма любой электронной денежной массы, как правило, будет превышать максимальную сумму страхового покрытия, даже в тех случаях, когда эта масса находится в коммерческом банке – участнике системы страхования депозитов.

54. Эти требования включают: (i) раскрытие информации о доверительном характере объединенного счета; (ii) раскрытие имен индивидуальных владельцев и сумм, причитающихся к выплате каждому из них; (iii) в соглашении между эмитентом и клиентами должно быть указано, что средства остаются в собственности клиента (FDIC 2008).

на такие процедуры в случаях, когда они имеют отношение к затрагиваемому конкретному аспекту расширения доступа к финансовым услугам.

Вместе с тем, предлагаемые выводы и рекомендации представляют интерес и для более широкой аудитории: ресурсы НУО ограничены, и есть другие организации, обладающие необходимыми возможностями для содействия дальнейшей разработке и претворению их в жизнь (особенно в части проведения исследований) как самостоятельно, так и совместно с НУО, как это уже делалось в рамках эффективного сотрудничества при осуществлении предыдущих проектов по расширению доступа к финансовым услугам.<sup>55</sup> В зависимости от тематики к числу потенциальных партнеров относятся, среди прочих, GPF и его Исполнительные партнеры - AFI (и его члены, представляющие свыше 70 стран с формирующимся рынком и развивающихся стран, занимающихся вопросами расширения доступа к финансовым услугам), CGAP и IFC; технические специалисты, такие как эксперты Всемирного банка, участвовавшие в подготовке настоящего доклада; руководители соответствующих инициатив, такие как ОЭСР и созданная ею Рабочая группа по вопросам защиты потребителей финансовых услуг; организации-поставщики, активно занимающиеся вопросами повышения финансовой доступности, такие как Ассоциация GSM, Международный институт сберегательных банков и различные отраслевые группы, представляющие финансовые кооперативы.

В выводах и рекомендациях учтено то обстоятельство, что вопросы расширения доступа к финансовым услугам имеют разное значение с точки зрения основных задач каждого из НУО, и что продолжительность и характер участия разных НУО в решении этой проблемы не одинаковы. Поэтому приводимые здесь выводы не в одинаковой степени применимы к пяти рассматриваемым здесь НУО, а рекомендации для отдельных НУО различаются по степени своей конкретности. В то же время общим для всех пяти НУО является то, что выполнение смелой программы мер, необходимых в соответствии с предложенной в настоящем докладе концепцией повышения финансовой доступности, потребует времени. Настоящий экспертный доклад представляет собой лишь первую попытку очертить круг вопросов, имеющих отношение к разработке соразмерных стандартов и рекомендаций НУО по вопросам расширения доступа к финансовым услугам.

## А. Общие выводы

Все пять НУО продемонстрировали заинтересованность продолжить (а в ряде случаев – усилить) свою работу в области расширения доступа к финансовым услугам, что создает благоприятный контекст для приводимых ниже выводов. У всех пяти НУО имеются направления деятельности, процедуры и форумы, ак-

55. НУО уже обладают значительным опытом партнерства в разработке рекомендаций в отношении вопросов финансовой доступности, в том числе, в случае БКБН—это «Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision» (Микрофинансовая деятельность и основные принципы эффективного банковского надзора) (сопредседателями рабочих групп, подготовивших данный документ, выступали CGAP и член БКБН Центральный банк Аргентины); в случае КИРС—это «General principles for international remittance services» (Общие принципы в отношении услуг по международным денежным переводам) (совместная публикация КИРС и Всемирного банка); в случае ФАТФ—это «Anti-Money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion» (Меры борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширение доступа к финансовым услугам) (совместная публикация ФАТФ, Всемирного банка и Азиатско-тихоокеанской группы по борьбе с отмыванием денег); в случае МАОСН—это «Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance» (Вопросы регулирования и надзора микрострахования) (совместная публикация МАОСН и Сети микрострахования).

тивно используемые для изучения возможных направлений содействия повышению доступности финансовых услуг. Три из пяти НУО (БКБН, ФАТФ и МАОСН) в настоящее время занимаются обновлением своих стандартов, что дает возможность сформулировать нормы высшего уровня таким образом, чтобы они могли служить удобной основой для разработки более детальных рекомендаций по конкретным вопросам, касающимся доступа к финансовым услугам. Было бы чрезвычайно полезно, если бы НУО в своей деятельности обратили внимание на специфику домашних хозяйств, лишенных доступа к финансовым услугам, и в особенности продуктов и поставщиков, способных обеспечить их охват ответственным и устойчивым образом; а также на то, к каким изменениям приведет все большее вовлечение таких домашних хозяйств в официальную финансовую систему.

**Более глубокое понимание рисков недоступности финансовых услуг.** Необходимо продолжить изучение рисков, связанных с отсутствием доступа к финансовым услугам. Это имеет фундаментальное значение для ФАТФ и МАОСН, и важно также для БКБН и МАСД. На сегодняшний день о последствиях низкого уровня охвата финансовыми услугами для институциональной и системной стабильности и целостности судят на основании примеров из практики и конкретных проявлений. Хотя такие примеры могут быть весьма красноречивыми, НУО необходима более надежная эмпирическая основа, позволяющая надлежащим образом отразить эти риски в соразмерных стандартах и рекомендациях.

**Углубление представлений об изменяющихся рисках и выгодах расширения доступа к финансовым услугам.** Аналогичным образом, стандарты и рекомендации каждого НУО должны отражать более полное понимание изменения рисков, сопровождающих расширение доступа к финансовым услугам. Такое изменение рисков будет продолжаться по мере присоединения к официальной финансовой системе домашних хозяйств, не имеющих сегодня доступа к финансовым услугам. Хотя определенные поставщики, продукты и каналы предоставления услуг, наиболее перспективные с точки зрения содействия расширению доступа к финансовым услугам, уже не составляют тайны для некоторых НУО, есть и такие — особенно инновационные — что ставят новые проблемы перед всеми пятью НУО. Не менее важно и то, что разработка соразмерных стандартов и рекомендаций требует более глубокого понимания преимуществ, приносимых расширением доступа к финансовым услугам. Эти преимущества не ограничиваются снижением рисков, порождаемых недоступностью финансовых услуг, и компенсацией меняющихся рисков, что сопровождается повышением финансовой доступности, а выходят далеко за рамки основного круга задач НУО, способствуя повышению роста экономики, эффективности и благосостояния. Тем не менее, они занимают важное место среди мотивов, побуждающих НУО включать проблематику расширения доступа к финансовым услугам в свою работу, и, безусловно, имеют приоритетное значение для национальных законодателей, стремящихся применять стандарты и рекомендации НУО.

**Учет странового контекста.** До настоящего времени обязательные для соблюдения нормативные стандарты НУО совершенно обосновано формулировались таким образом, чтобы они были гибко применимы к обстоятельствам всех (или большинства) стран. Однако рекомендательные указания НУО не отражают

пока всего многообразия условий, в которых находятся национальные законодательные, регулятивные и надзорные органы, и конкретных задач, стоящих перед странами со значительной долей лиц, лишенных доступа к финансовым услугам, и низким потенциалом в области регулирования и надзора. Этим странам были бы особенно полезны, в частности, рекомендации о приоритезации областей риска. Это требует также более глубокого понимания особенностей потребителей, ранее лишенных доступа к финансовым услугам, которые начинают пользоваться услугами официальной финансовой системы. Исследования потребителей являются важным инструментом в арсенале законодателей, помогающим понять поведение потребителей, которые были лишены доступа к финансовым услугам, а теперь вступают в официальную финансовую систему, и разработать и определить приоритетность действенных и соразмерных мер по защите их интересов.

#### **Принцип соразмерности в отношении вопросов финансовой доступности.**

Во всех вышеуказанных выводах подчеркивается важность использования принципа соразмерности как на этапе разработки стандартов и рекомендаций НУО, имеющих отношение к расширению доступа к финансовым услугам, так и на этапе их применения на национальном уровне. Ввиду динамичного характера ситуации в этой области, оценка рисков и выгод в соотношении с затратами на регулирование и надзор будет носить непрерывный характер (особенно в связи с накоплением опыта использования новых продуктов, поставщиков и каналов предоставления услуг). В странах, осуществляющих меры по расширению доступа к финансовым услугам, с успехом применялись различные подходы (такие как испытание на практике, поэтапное внедрение и диверсификация режимов регулирования и надзора с учетом характера, масштабов и сложности рассматриваемого вида деятельности), заслуживающие более внимательного и широкого изучения и тестирования в контролируемых условиях. Наряду с информацией, важной для защиты интересов потребителей, в ходе исследований потребителей можно получить данные, необходимые законодателям для разработки соразмерных подходов.

#### **Усиление координации и сотрудничества среди НУО по вопросам финансовой доступности.**

Совместные усилия НУО в соответствующих областях и даже, возможно, совместные рекомендации, помогут странам найти правильный баланс между потенциально конкурирующими друг с другом целями политики по широкому распространению финансовой доступности.<sup>56</sup> Кроме того, координация действий делегатов стран и организаций, участвующих в работе нескольких НУО, будет способствовать выработке согласованных стратегических подходов НУО к вопросам расширения доступа к финансовым услугам.

### **В. Рекомендации**

Приводимые ниже рекомендации начинаются с изложения вопросов, имеющих отношение к соответствующему НУО и представляющих собой резюме из сказанного в Разделе II, а затем приводятся рекомендации по вопросам, пред-

56. Предложения относительно некоторых возможных направлений совместной работы приводятся в следующем разделе.

ставляющим совместный интерес,— формализация статуса неофициальных поставщиков, защита потребителей финансовых услуг, дистанционное оказание финансовых услуг (включая электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации) — отражающие в сводном виде содержание Раздела III. В случаях, когда были бы полезны совместные действия нескольких НУО, это прямо указывается.

## Рекомендации, относящиеся к конкретным НУО

### БКБН

**Обновление Базельских основных принципов (БОП).** В процессе пересмотра БОП важно обеспечить, чтобы они не противоречили и не препятствовали финансовой доступности. Кроме того, можно будет более четко определить связи между расширением доступа к финансовым услугам, пруденциальным надзором и защитой потребителей финансовых услуг. Несмотря на то, что действующие рамки БОП считаются адекватными для микрофинансирования (BCBS 2010), процесс обновления БОП позволит еще раз рассмотреть последствия применения этих принципов для широких задач повышения финансовой доступности и оценить, какие аспекты финансовой доступности должным образом отражены в БОП (ввиду того что они имеют отношение к банкам и банковскому сектору), а какие, возможно, было бы целесообразнее отразить во вспомогательных рекомендациях.

**Круг вопросов, раскрываемых в рамках рекомендательных документов.** Даже если предположить, что для целей отражения вопросов финансовой доступности БОП не нуждаются ни в каких изменениях, то и в этом случае БКБН мог бы предпринять дальнейшие шаги для отражения их в новых или пересмотренных рекомендациях. При этом можно было бы охватить следующие вопросы: *(i)* общие последствия расширения доступа к финансовым услугам для банковского сектора и надзора за банковской деятельностью (в отличие от узкой нацеленности на микрофинансовую деятельность); *(ii)* особые надзорные проблемы, имеющие отношение к расширению доступа к финансовым услугам, такие как достаточность капитала для микрофинансовой деятельности для поставщиков, вопросы классификации, формирования резервов и взвешивания рисков по портфелям микрокредитов и надзор за банковскими агентами; *(iii)* инновационные депозитоподобные продукты, такие как электронные деньги, предлагаемые через агентов; *(iv)* дифференцированное пруденциальное регулирование и надзор в отношении депозитных учреждений с ограниченным набором услуг (см. также «Рекомендации: проблематика, представляющая совместный интерес»)

**Исследовательская работа.** Возможные темы исследований включают: *(i)* риски, сопутствующие нерегулируемым рынкам и нерегулируемым депозитным учреждениям, обслуживающим малообеспеченные домашние хозяйства, лишённые доступа к финансовым услугам, в том числе риски потери средств, возникающие в связи с такими нерегулируемыми экономическими субъектами; *(ii)* риски утраты доверия к финансовому сектору и органу регулирования,

которые могут возникнуть в результате краха «финансовых пирамид» или неплатежеспособности крупных неофициальных поставщиков депозитных услуг; (iii) изменение рисков и выгод в результате появления новых депозитоподобных продуктов, поставщиков и каналов предоставления услуг, используемых для охвата домашних хозяйств, лишенных доступа к ним, в сравнении с традиционными продуктами, поставщиками и каналами; (iv) особенности поведения потребителей, не имевших доступа к финансовым услугам, при их переходе на обслуживание в официальных депозитных учреждениях.

## КПРС

**Розничные платежные услуги.** В ходе работы, проводимой сейчас в рамках Совместного форума Всемирного банка и КПРС по розничным платежным системам, необходимо рассмотреть возможность адаптации Общих принципов в отношении услуг по международным денежным переводам, с тем чтобы они могли служить указаниями по розничным платежным инструментам и услугам в целом. Выполнение такого проекта даст возможность разъяснить, что Рекомендация 11 в Общем руководстве КПРС по развитию национальных платежных систем от 2006 г., предусматривающая повышение «доступности розничных платежных услуг», непосредственно касается домашних хозяйств, которые не имеют в настоящее время доступа к финансовым услугам.

**Новые платежные системы и методы.** В ходе работы, проводимой сейчас Рабочей группой КПРС по инновационным розничным платежам, можно было бы непосредственно заняться вопросами доступности инноваций в области розничных платежей для потребителей, лишенных доступа к финансовым услугам (см. также «Рекомендации: проблематика, представляющая совместный интерес,— Дистанционное оказание финансовых услуг, включая электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации»).

**Исследовательская работа.** Возможные темы исследований включают: (i) изменение рисков и выгод в результате появления новых платежных продуктов, поставщиков и каналов предоставления услуг, используемых для распространения финансовых услуг на домашние хозяйства, лишенные сейчас доступа к ним, в сравнении с традиционными продуктами, поставщиками и каналами; (ii) дальнейшее изучение вопроса о возможности возникновения общесистемных последствий в результате банкротства инновационных платформ розничных платежей.

## ФАТФ

**Развитие начатого в рамках изданного в 2011 году руководства «Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion»** (Меры по борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма и расширение доступа к финансовым услугам). Это руководство, являющееся первым документом НУО, непосредственно затрагивающим риски, вызываемые отсутствием доступа к финансовым услугам, представляет собой важнейший шаг на пути согласования задач в области ПОД/ФТ с задачами в области

расширения доступа к финансовым услугам. Документ отражает важные новые подходы, которыми ФАТФ может руководствоваться в вопросах интеграции принципов расширения доступа к финансовым услугам, в необходимых случаях, в свои стандарты и рекомендации, а также в свою работу в целом.

**Отражение соответствующих принципов в пересмотренных Рекомендациях.**

В ходе текущей работы по обновлению Рекомендаций важно будет обеспечить, чтобы стандарты ФАТФ последовательно отражали соответствующие принципы, имеющие отношение к рискам недоступности финансовых услуг с точки зрения ПОД/ФТ и согласованию задач в областях обеспечения финансовой добросовестности и расширения доступа к финансовым услугам.<sup>57</sup>

**Включение соответствующих принципов в рекомендательные документы и методики проведения взаимных оценок, а также, при необходимости, расширение рекомендаций.**

В соответствующих случаях необходимо включить принципы, имеющие отношение к расширению доступа к финансовым услугам, в новые или пересмотренные руководства и методики проведения взаимных оценок.<sup>58</sup> Действующие рекомендации можно дополнить следующим образом: (i) достижение согласованности целей в областях расширения доступа к финансовым услугам и борьбы с финансированием терроризма, особенно в отношении мелких операций и продуктов; (ii) определение национальных пороговых значений допустимого уровня риска отмывания денег и риска финансирования терроризма; (iii) более четкие указания в отношении упрощенных мер по надлежащей проверке клиентов;<sup>59</sup> а также (iv) указания относительно того, может ли страна, характеризующаяся высокими показателями риска отмывания денег и финансирования терроризма, ограниченной инфраструктурой установления личности клиентов и крупными размерами «экономики наличных платежей», разрешить применение упрощенных мер контроля в отношении расчетных продуктов, способствующих расширению доступа к финансовым услугам, в случае которых риск снижается в результате ограничений на размер и частоту проведения операций.

**Исследовательская работа.** Возможные темы исследований включают: (i) различные исследования методов применения упрощенных процедур надлежащей проверки клиентов для низкорисковых продуктов<sup>60</sup> и (ii) практические последствия применения риск-ориентированного подхода в отношении счетов, допускающих ограниченное проведение операций в небольших размерах.

57. Например, действующие Рекомендации ФАТФ не требуют надлежащей проверки клиентов в отношении лиц, осуществляющих нерегулярные операции в размере менее 15 000 долл. США/евро или денежные переводы на сумму менее 1000 долл. США/евро, однако требуют применения таких мер на основе учета риска всякий раз, когда устанавливаются деловые отношения. В результате этого от соответствующих мер контроля ПОД/ФТ автоматически освобождаются довольно крупные нерегулярные операции, в то время как мелкие счета, общая сумма годового оборота на которых может быть даже ниже 15 000 долл. США/евро, подлежат надлежащей проверке клиентов. С учетом подхода, применяемого в отношении нерегулярных операций, меры по надлежащей проверке клиентов можно было бы упростить для мелких счетов в случаях, когда это оправдано уровнем риска.

58. Это предполагает обновление указаний ФАТФ по расширению доступа к финансовым услугам после утверждения ее пересмотренных Рекомендаций и включение соответствующих принципов в указания ФАТФ для стран с низким потенциалом, а также в указания в отношении риск-ориентированного подхода. Текущая работа ФАТФ по типологии и оценке рисков может обогатить содержание данных указаний.

59. Например, можно ли проводить различие между проверкой клиента и идентификацией клиента, а также, в некоторых случаях, когда клиенты не могут представить заслуживающие доверия надежные подтверждения своей личности,— можно ли пренебречь требованиями в отношении надлежащей проверки клиента в случае расчетных продуктов, способствующих повышению финансовой доступности (например, базовые счета с ограниченными функциональностью и объемом операций)?

60. Например, Мексика начала применять такой подход в год своего председательства в ФАТФ.

## МАСД

**Опрос страховщиков депозитов.** Проводимый в настоящее время МАСД опрос членов позволит ей получить потенциально значительный массив данных об их участии в мероприятиях, имеющих отношение к расширению доступа к финансовым услугам и страхованию депозитов. Эти данные также послужат источником информации для дальнейшей работы, как предлагается ниже.

**Информированность общественности.** МАСД могла бы продолжить изучение роли информированности общественности по вопросам финансовой доступности и обеспечения осведомленности вкладчиков относительно безопасных методов хранения денежных средств. Проведение таких же исследований может быть рекомендовано также страховщикам депозитов национального уровня.

**Рекомендации по применению Основных принципов МАСД.** По завершении опроса членов МАСД и анализа его результатов МАСД могла бы определить, какие Основные принципы и проблемы в области страхования депозитов представляют наибольший интерес с точки зрения расширения доступа к финансовым услугам. МАСД могла бы рассмотреть возможность разработки рекомендаций по этим вопросам.

**Исследовательская работа.** Возможные направления исследований охватывают изучение многочисленных проблем и задач, связанных с распространением страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения и инновационные депозитоподобные услуги, таких как (i) методы обеспечения того, чтобы все застрахованные учреждения удовлетворяли необходимым предварительным условиям эффективного надзора; (ii) углубление представлений о рисках (а также выгодах) распространения страхования депозитов на небанковские депозитные учреждения и инновационные депозитоподобные услуги; (iii) надлежащие механизмы финансирования, принимающие во внимание все необходимые факторы в таких обстоятельствах; а также (iv) адекватные режимы урегулирования несостоятельности, особенно в новых условиях, с которыми сталкиваются сейчас системы страхования депозитов, или в ситуациях, когда страховщик депозитов может столкнуться с новыми и зарождающимися рисками в связи с быстрым развитием инноваций и рынков.

## МАОСН

**Пример включения вопросов расширения доступа к финансовым услугам в стандарты и рекомендации.** МАОСН первой из НУО создала постоянно действующий механизм рассмотрения последствий применения своих стандартов и рекомендаций для расширения доступа к финансовым услугам и поэтому может поделиться с другими уроками, извлеченными из собственного опыта.<sup>61</sup> В частности, опыт МАОСН может оказаться полезным для других НУО (см. «Рекомендации – Проблематика, представляющая совместный интерес — Формализация статуса») в плане получения представления о непростых задачах и возможностях, возникающих в связи с формализацией неофициальных поставщиков.

61. Например, Совместная рабочая группа МАОСН и Сети микрострахования поделилась своим опытом с МАСД при создании подкомитета МАСД по вопросам расширения доступа к финансовым услугам и инновациям.



**Разработка инструментов внедрения на уровне стран.** МАОСН могла бы приступить к выполнению планов разработки инструментов внедрения стандартов и рекомендаций, относящихся к повышению финансовой доступности, на уровне стран, после того как будет утвержден Проект ее руководства по вопросам общедоступных рынков страхования. Инициатива по повышению доступности страхования располагает необходимыми возможностями для поддержки в разработке этих инструментов и содействия мерам по внедрению.

**Исследовательская работа.** Возможным направлением исследований является изучение рисков утраты доверия к финансовому сектору и органу регулирования в результате повсеместной несостоятельности неофициальных поставщиков микростраховых услуг и их продуктов.

## Проблематика, представляющая совместный интерес

### Формализация статуса

**Обмен опытом продвижения формализации.** Из всех пяти НУО МАОСН в большей степени столкнулась с вопросами возможностей и проблем продвижения формализации неофициальных поставщиков посредством стандартов и рекомендаций. Ее опыт может быть полезен для других НУО, в особенности БКБН и МАСД. Особого внимания при этом заслуживают непростые задачи, связанные с формализацией большого числа мелких поставщиков в условиях ограниченности надзорных ресурсов.

**Формализация статуса небанковских депозитных учреждений.** Во многих странах серьезным и иногда непреодолимым препятствием для получения официального статуса существующими неофициальными депозитными учреждениями (т.е., учреждениями, не подлежащими в настоящее время эффективному пруденциальному надзору) являются действующие правила пруденциального регулирования и надзора. Многие страны, в том числе некоторые страны-члены БКБН, столкнулись с этими сложностями, особенно в контексте финансовых кооперативов. Ряд опросов о применяемых на практике подходах в этой области и пересмотр стандартов БКБН могут стать подспорьем при разработке указаний, призванных помочь органам регулирования в применении соразмерных подходов, способствующих формализации. В частности, было бы полезно разъяснить, при каких обстоятельствах неофициальные депозитные учреждения должны подпадать под регулирование и надзор, включая последовательность шагов, позволяющую не допустить, чтобы лица, не обслуживаемые сейчас официальными учреждениями, лишились доступа к наиболее оптимальным для них неофициальным альтернативам.

**Стратифицированный подход к формализации.** *Соразмерное* регулирование может быть устроено таким образом, чтобы заинтересовать соответствующие учреждения в переходе от уровня регулирования и надзора, применяемого в отношении мелких и относительно простых учреждений и продуктов, на более высокие уровни, применимые в отношении более крупных и сложных, и более рискованных, учреждений и продуктов. Такой подход представляется особенно многообещающим для нынешних неформальных поставщиков, при условии,

что самый простой уровень находится для них в пределах досягаемости. Однако такие подходы требуют тщательной проработки, с тем чтобы предотвратить регулятивный арбитраж.

**Формализация неофициальных учреждений нужна не во всех случаях.** Массовая формализация поставщиков целого сектора или подсектора не принесет пользы лицам, лишенным доступа к официальным финансовым услугам, если в результате этого они лишатся возможности пользоваться оптимальными для них неофициальными услугами. В связи с этим особое значение приобретает продуманная последовательность шагов в мерах по формализации.

### Защита потребителей финансовых услуг

**Глобальный диалог.** Для глобального диалога по проблемам защиты потребителей финансовых услуг было бы полезно более активное участие НУО в поддержке разработки четких руководящих принципов защиты потребителей финансовых услуг в отношении различных продуктов и секторов, входящих в сферу их ответственности. Эти усилия должны поддержать и дополнить текущую работу – например, Совета по финансовой стабильности и ОЭСР.

**Базовые положения по защите потребителей; постепенное внедрение.** В рекомендациях НУО по защите потребителей финансовых услуг должно признаваться, что: (i) во всех юрисдикциях должны быть приняты базовые положения защиты потребителей<sup>62</sup>, действующие в отношении всех потребителей финансовых услуг; (ii) в юрисдикциях с ограниченным регулятивным и надзорным потенциалом может быть оправдана стратегия постепенного внедрения таких положений. Постепенное внедрение должно быть основано на понимании особых рисков недоступности финансовых услуг с точки зрения защиты потребителей (например, меры, требующие прозрачности в вопросах установления цен, могут оказаться бесполезными для потребителей услуг неофициальных поставщиков), а также рисков, которые могут возникнуть или измениться в результате расширения доступа к финансовым услугам.<sup>63</sup> Такое понимание может помочь как НУО, так и национальным законодательным, регулятивным и надзорным органам выявить риски, требующие первоочередного внимания.

**Страновой контекст.** В странах с низким уровнем доступности финансовых услуг, относительно бедным и не обладающим соответствующим опытом населением и ограниченными регулятивными и надзорными возможностями может потребоваться дополнительная корректировка или приоритезация подходов к защите потребителей для обеспечения их эффективности в указанных условиях. Исследования потребителей представляют собой важный инструмент в арсенале законодателей, помогающий понять поведение потребителей, которые были

62. К основным положениям защиты потребителей относятся: действенное раскрытие информации, защита от неправомерной практики, а также механизмы обжалования, позволяющие эффективным образом урегулировать ошибки, претензии и разногласия.

63. В принципе, расширение доступа к финансовым услугам должно приводить к снижению рисков, связанных с защитой потребителей, если меры по защите потребителей финансовых услуг применяются повсеместно в отношении всех поставщиков аналогичных продуктов и услуг.

лишены доступа к финансовым услугам, а теперь вступают в официальную финансовую систему, и разработать и определить приоритетность действенных и соразмерных мер по их защите.

**Последовательное применение защиты в отношении всех потребителей и всех видов продуктов.** Рекомендации, касающиеся защиты потребителей финансовых услуг, должны ориентировать национальные законодательные, регулятивные и надзорные органы на разработку правил, последовательным образом применяемых в отношении продуктов, предоставляемых самыми разными поставщиками, чтобы снизить риск регулятивного арбитража.

**Дистанционное оказание финансовых услуг и аналогичные инновационные механизмы.** Один из наиболее важных вопросов, возникающих в связи с моделями дистанционного обслуживания, касается ответственности поставщика финансовой услуги за действия своих агентов и сторонних посредников (например, розничных продавцов, оказывающих услуги по приему и выдаче наличных средств или открытию счетов в моделях дистанционного обслуживания, страховых агентов или сторонних коллекторов). Ответственность принципала за своих агентов определена в некоторых стандартах и рекомендациях НУО, однако в связи с развитием бизнес-моделей эту ответственность необходимо, в соответствующих случаях, усилить в отношении сторонних поставщиков услуг, не относимых к «агентам» в соответствии с национальным законодательством.

### Дистанционное оказание финансовых услуг: электронные деньги, агентские модели и тому подобные инновации

**Появление новых действующих лиц.** Дистанционное обслуживание сопровождается приходом новых действующих лиц, таких как небанковские эмитенты электронных денег и агенты. Эти новые действующие лица и их деятельность (в том числе выполнение функций приема и выдачи наличных средств, передача информации, проведение операций с электронной денежной массой, соблюдение требований ПОД/ФТ и ведение счетов), а также разнообразные риски и меры по их снижению, соответствующие каждому из них, должны найти свое отражение в рекомендациях НУО.

**Важность «услуго-ориентированного» регулятивного подхода.** В рекомендациях НУО должно признаваться, что в рамках различных моделей разнообразные элементы стоимостной цепочки дистанционного обслуживания оказываются в руках различных действующих лиц. В связи с этим требуется «разгруппировка» стоимостной цепочки и использование «услуго-ориентированного» подхода; регулирование, по возможности, исходя из вида деятельности и сопряженных с ним рисков; а также учет совокупности рисков, свойственных стороне, осуществляющей данный вид деятельности.

### Вопросы, представляющие интерес для всех пяти НУО

Дистанционное оказание финансовых услуг и, особенно, электронные деньги, предоставляемые через агентов, приводят к размыванию границ между обыч-

ными депозитными и платежными продуктами и появлению новых действующих лиц, непосредственно взаимодействующих с потребителями. Поэтому с точки зрения регулирования и надзора было бы полезно получить согласованные рекомендации от всех пяти НУО. Вопросы, в отношении которых можно было бы рассмотреть целесообразность таких согласованных указаний, включают:

- В случае БКБН—рекомендации по регулированию небанковских эмитентов электронных денег и регулированию и надзору за агентами банков, оказывающими помощь в открытии счетов и выполняющих функции приема денег.
- В случае КПРС—дополнительные рекомендации относительно справедливости и открытого доступа к платежным системам.
- В случае ФАТФ—дополнительные разъяснения о подходе к агентам, имеющим отношение к соблюдению требований ПОД/ФТ (например, в части установления и проверки личности в условиях отсутствия непосредственного контакта с клиентом, ведения учета и отчетности о подозрительных операциях), особенно в том, что касается мелких счетов и операций; дополнительные указания относительно риск-ориентированного подхода, принимая во внимание потенциальную роль агентов в расширении доступа к финансовым услугам и существующие препятствия для использования агентов, установленные требованиями ПОД/ФТ.
- В случае МАСД—возможное распространение страхования депозитов на депозитоподобные остатки электронных денег и вопросы соответствия предварительным условиям.
- В случае МАОСН—квалификационные требования, которым должны соответствовать банковские агенты и агенты операций с электронными деньгами для того, чтобы выступать микростраховыми агентами.

**Важность экспериментирования.** Для освоения потенциала дистанционного обслуживания и аналогичных будущих инноваций как средства содействия расширению доступа к финансовым услугам важно разрешить контролируемые эксперименты с различными моделями. Поэтому рекомендации должны предусматривать регулирование, позволяющее практические испытания экспериментальных моделей, но при этом дающее возможность, по необходимости, ужесточения требований, в случае серьезного увеличения масштабов исследуемых инноваций или повышения их сложности.

## ПРИЛОЖЕНИЕ А

### ПРИНЦИПЫ ИННОВАЦИОННОЙ ДОСТУПНОСТИ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ «ГРУППЫ ДВАДЦАТИ»

Инновационное расширение доступа к финансовым услугам означает повышение доступности финансовых услуг для малообеспеченных слоев населения путем развития безопасных и надежных новаторских подходов. Приводимые ниже принципы направлены на содействие формированию правовой и регулятивной среды, благоприятной для повышения финансовой доступности. От наличия благоприятных условий будут в решающей мере зависеть темпы преодоления недостаточной доступности финансовых услуг для более чем двух миллиардов людей, лишенных такого доступа в настоящее время. При разработке принципов инновационной доступности финансовых услуг был учтен опыт законодателей со всего мира, в особенности из развивающихся стран.

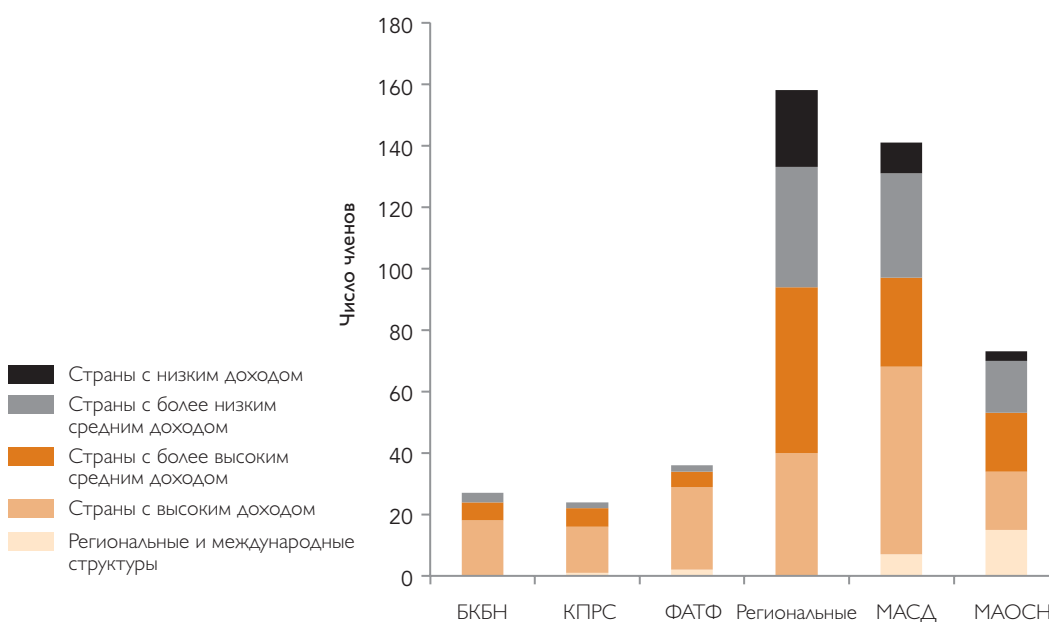
1. **Лидерство:** Способствовать повсеместному стремлению государств к повышению финансовой доступности в целях сокращения бедности.
2. **Разнообразие:** Проводить политику, способствующую развитию конкуренции и созданию рыночных стимулов для устойчивого доступа к финансовым услугам и использования широкого ассортимента доступных по цене услуг (сбережений, кредитования, платежей и переводов, страхования), а также разнообразия поставщиков услуг.
3. **Инновации:** Содействовать техническим и институциональным инновациям как средству расширения доступа к финансовой системе и ее использования, в том числе за счет устранения недостатков инфраструктуры.
4. **Защита:** Поощрять комплексный подход к защите потребителей, признающий роли государственных органов, поставщиков услуг и потребителей.
5. **Расширение возможностей:** Развивать финансовую грамотность и финансовые навыки.
6. **Сотрудничество:** Сформировать институциональное окружение с четким распределением ответственности и четко обозначенной схемой координации действий в рамках государственных органов; а также поощрять партнерские отношения и проведение прямых консультаций между различными государственными органами, представителями бизнеса и другими заинтересованными лицами.
7. **Знания:** Использовать данные более высокого качества для разработки политики на основе фактической информации и измерения достигнутого прогресса, а также и рассмотреть возможность применения метода практических испытаний, подходящего как для органа регулирования, так и для поставщика услуг.
8. **Соразмерность:** Разработать правовую и регулятивную систему, которая была бы соразмерна уровню рисков и выгод, свойственных инновационным продуктам и услугам, и основывалась на понимании пробелов и барьеров, имеющих в действующей системе регулирования.
9. **Система:** Рассмотреть следующие элементы системы регулирования, учитывающей соответствующие международные стандарты, национальные особенности и конкурентной среды: адекватный, гибкий, риск-ориентированный режим противодействия отмыванию денег и финансированию терроризма (ПОД/ФТ); условия для использования агентов как звена, через которое осуществляется контакт с потребителем; четкий режим регулирования в отношении хранимой в электронном виде стоимости; а также рыночные стимулы, способствующие достижению долгосрочной цели обеспечения широкой функциональной совместимости и взаимосвязанности.

Указанные принципы дают представление об условиях, способствующих развитию инноваций в целях расширения доступа к финансовым услугам и одновременно защите финансовой стабильности и потребителей. Эти принципы – не жесткий набор требований, а средство поддержки законодателей в процессе принятия решений. Они достаточно широки для того, чтобы их можно было адаптировать к условиям разных стран.

## ПРИЛОЖЕНИЕ В

### ЧЛЕНЫ НОРМОУСТАНАВЛИВАЮЩИХ ОРГАНОВ

Членство в НУО по уровню дохода стран  
Включая ассоциированных членов, в соответствующих случаях



#### СПИСОК ЧЛЕНОВ НОРМОУСТАНАВЛИВАЮЩИХ ОРГАНОВ<sup>64</sup>

(курсивом выделены ассоциированные члены и наблюдатели)

**БКБН:** Аргентина, Австралия, Бельгия, Бразилия, Германия, САР Гонконг (Китай), Индия, Индонезия, Испания, Италия, Канада, Китай, Республика Корея, Люксембург, Мексика, Нидерланды, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Сингапур, Соединенное Королевство, США, Турция, Франция, Швейцария, Швеция, Южная Африка, Япония.

**КПРС:** Австралия, Бельгия, Бразилия, Германия, САР Гонконг (Китай), Европейский центральный банк, Индия, Италия, Канада, Китай, Республика Корея, Мексика, Нидерланды, Российская Федерация, Саудовская Аравия, Сингапур, Совет управляющих Федеральной резервной системы, Соединенное Королевство, Турция, Федеральный резервный банк Нью-Йорка, Франция, Швейцария, Швеция, Южная Африка, Япония.

**ФАТФ:** Австралия, Австрия, *Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег*, Аргентина, Бельгия, Бразилия, Германия, САР Гонконг (Китай), Греция, *Группа по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке*, *Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке*, *Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием де-*

64. Во всех случаях информация взята с веб-сайтов соответствующих НУО.

нег в Южной Америке, Дания, Евразийская группа, Европейская комиссия, Индия, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Канада, *Карибская группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег*, Китай, *Комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма Совета Европы*, Республика Корея, Люксембург, *Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке*, Мексика, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, Португалия, Российская Федерация, Сингапур, Совет сотрудничества стран Персидского залива, Соединенное Королевство, США, Турция, Финляндия, Франция, Швейцария, Швеция, Южная Африка, Япония.

### Региональные органы по типу ФАТФ (FSRB)

**Азиатско-тихоокеанская группа по борьбе с отмыванием денег:** Австралия, Афганистан, Бангладеш, Бруней-Даруссалам, Вануату, Вьетнам, САР Гонконг (Китай), Индия, Индонезия, Камбоджа, Канада, Китай, Республика Корея, Лаосская Народно-Демократическая Республика, САР Макао, Малайзия, Мальдивские Острова, Маршалловы острова, Монголия, Мьянма, Науру, Непал, Ниуэ, Новая Зеландия, Острова Кука, Пакистан, Палау, Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Сингапур, Соломоновы острова, США, Таиланд, китайский Тайбэй, Тимор-Лешти, Тонга, Фиджи, Филиппины, Шри-Ланка, Япония.

**Группа по борьбе с отмыванием денег в Восточной и Южной Африке:** Ботсвана, Замбия, Зимбабве, Кения, Коморские острова, Лесото, Маврикий, Малави, Мозамбик, Намибия, Свазиленд, Сейшельские Острова, Танзания, Уганда, Южная Африка.

**Группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег на Ближнем Востоке и в Северной Африке:** Алжир, Бахрейн, Арабская Республика Египет, Иордания, Катар, Кувейт, Ливан, Ливия, Мавритания, Марокко, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Республика Ирак, Республика Йемен, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Судан, Тунис.

**Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег в Южной Америке:** Аргентина, Боливия, Бразилия, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Панама, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор.

**Евразийская группа:** Беларусь, Казахстан, Китай, Кыргызская Республика, Индия, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан.

**Карибская группа по разработке финансовых мер борьбы с отмыванием денег:** Ангилья, Антигуа и Барбуда, Аруба, Багамские Острова, Барбадос, Белиз, Бермудские острова, Боливарианская Республика Венесуэла, Виргинские острова, Гаити, Гайана, Гватемала, Гондурас, Гренада, Доминика, Доминиканская Республика, Каймановы острова, Коста-Рика, Монтсеррат, Нидерландские Антильские острова, Никарагуа, Панама, Сальвадор, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Суринам, Тринидад и Тобаго, острова Теркс и Кайкос, Ямайка.

**МАОСН:** Австралия—APRA, Австралия--NSW, Австралия—PHIAC, Австрия, Азербайджан, Албания, Ангилья, Аргентина, Аруба, Африка—CIMA, Багамские



острова, Барбадос, Бахрейн, Беларусь, Белиз, Бельгия, Бермудские острова, Бразилия—ANS, Бразилия—SUSEP, Британские Виргинские острова, Вануату, Венгрия, Всемирный банк, Вьетнам, Гана, Гватемала, Гвинея, Германия (министерство), Гернси, Гибралтар, САР Гонконг (Китай), Грузия, Дания, Джерси, Европейская комиссия, Арабская Республика Египет, Замбия, Израиль, Индия, Иордания, Ирак, Ирландия, Исландия, Испания, Италия, Кабо-Верде, Казахстан, Каймановы острова, Камбоджа, Канада—OSFI, Канада—Квебек, Катар, Кения, Кипр, Китай, китайский Тайбэй, Колумбия, Республика Корея, Косово, Коста-Рика, Лабуан (Малайзия), Латвия, Лесото, Ливан, Литва, Лихтенштейн, Люксембург, Маврикий, САР Макао, Македония, бывшая Югославская Республика, Малави, Малайзия, Мальдивы, Мальта, Марокко, Международный Валютный Фонд, Мексика, Молдова, Монголия, остров Мэн, Намибия, Непал, Нигерия, Нидерланды—DNB, Нидерландские Антильские острова, Новая Зеландия, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, ОЭСР, Пакистан, Палестина, Панама, Папуа-Новая Гвинея (Департамент финансов и казначейства), Перу, Польша, Португалия, Россия, Руанда, Румыния, Сальвадор, Самоа, Саудовская Аравия, Свазиленд, Сербия, Сингапур, Сирийская Арабская Республика, Словацкая Республика, Словения, Соединенное Королевство, Судан, Суринам, США (NAIC и 56 юрисдикций в Соединенных Штатах Америки), США (Федеральная служба страхования), Таиланд, Танзания, острова Теркс и Кайкос, Тринидад и Тобаго, Тунис, Турция, Уганда, Узбекистан, Украина, Уругвай, Филиппины, Финляндия (орган), Финляндия (министерство), Франция (АСР), Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Шри-Ланка, Эквадор, Эстония, Южная Африка, Ямайка, Япония.

**МАСД:** Албания, Алжир, Аргентина, Ассоциация органов банковского надзора американских государств (организация-партнер), Багамские Острова, Бангладеш, Барбадос, Бельгия, Болгария, Боливарианская Республика Венесуэла, Босния и Герцеговина, Бразилия, Венгрия, Всемирный банк (организация-партнер), Вьетнам, Гватемала, Гернси, САР Гонконг (Китай), *Goodtans LLP* (организация-наблюдатель), *Deloitte & Touche LLP* (организация-наблюдатель), Европейский банк реконструкции и развития (организация-партнер), Европейский форум страховщиков депозитов (организация-партнер), Зимбабве, Индия, Индонезия, Институт Азиатского банка развития (организация-партнер), Иордания, Исследовательский и учебный центр центральных банков стран Юго-Восточной Азии (организация-партнер), Казахстан, Канада, Канада (Квебек), Кения, Республика Корея, Колумбия, *Латино-американский центр монетарных исследований* (организация-партнер), Ливан, Малайзия, Марокко, Межамериканский банк развития (организация-партнер), Международный Валютный Фонд (организация-партнер), Международный ведущий центр по вопросам надзора за финансовым сектором в Торонто (организация-партнер), Мексика, Монголия, Нигерия, Никарагуа, отдел международных отношений Управления технической помощи Министерства финансов США (организация-партнер), Перу, Польша, Российская Федерация, Румыния, Сальвадор, Сингапур (Сингапурская корпорация страхования депозитов), Сингапур (Управление денежно-кредитного регулирования Сингапура), Соединенное Королевство, Союз арабских банков (организация-партнер), Судан, США, Таиланд (Агентство по страхованию вкладов Таиланда), Таиланд (Банк Таиланда), Тайвань, Танзания, Тринидад и Тобаго, Турция, Украина, Уругвай, Филиппины (Филиппинская корпорация по страхованию депозитов), Филиппины (Центральный банк Филиппин), Франция, Чешская Республика, Швеция, Эква-

дор, *Excel Technology International* (организация-наблюдатель), Южная Африка, Ямайка, Япония.

**Межправительственная группа по борьбе с отмыванием денег в Западной Африке:** Бенин, Буркина-Фасо, Гамбия, Гана, Гвинея, Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Кот-д'Ивуар, Либерия, Мали, Нигер, Нигерия, Сенегал, Сьерра-Леоне, Того.

**Специальный комитет экспертов по оценке мер борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма Совета Европы:** Азербайджан, Албания, Андорра, Армения, Болгария, Босния и Герцеговина, Ватикан, Венгрия, Грузия, Израиль, Кипр, Латвия, Литва, Лихтенштейн, Македония, бывшая Югославская Республика, Мальта, Молдова, Монако, Польша, Российская Федерация, Румыния, Сан-Марино, Сербия, Словацкая Республика, Словения, Украина, Хорватия, Черногория, Чешская Республика, Эстония.

## ПРИЛОЖЕНИЕ С

# ОЦЕНКИ И АНАЛИЗ СОСТОЯНИЯ ФИНАНСОВОГО СЕКТОРА И ПОВЫШЕНИЕ ДОСТУПНОСТИ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ НА УРОВНЕ СТРАН

За исключением ФАТФ, НУО не проводят собственных оценок стран в отношении соблюдения установленных ими стандартов и рекомендаций.<sup>65</sup> В настоящее время нет общепринятой «универсальной» методологии оценки финансовой системы страны с точки зрения показателей доступности финансовых услуг. Проблему представляют даже сравнительные показатели ввиду сохраняющейся нехватки согласованных способов измерения (хотя ведется работа в этой области в рамках созданной при GPFИ Подгруппы по получению данных и измерению доступности финансовых услуг). Это означает, что на сегодняшний день главными инструментами анализа и оценки соблюдения стандартов и рекомендаций пяти рассмотренных здесь НУО на уровне стран являются Отчеты о соблюдении стандартов и кодексов (ROSC), Программы оценки финансового сектора (FSAP) и взаимные оценки ФАТФ.

### FSAP, ROSC и вопросы повышения доступности финансовых услуг

Проводимые с 1999 года программы FSAP представляют собой комплексный анализ финансового сектора страны. В странах с формирующимся рынком и развивающихся странах программы FSAP осуществляются совместными усилиями МВФ и Всемирного банка. Они включают в себя два основных компонента: оценку финансовой стабильности и оценку финансового развития.<sup>66</sup>

Программы FSAP предусматривают оценку соответствия важнейшим международным стандартам (одобренным Советом по финансовой стабильности, МВФ и Всемирным банком) в трех областях: (1) регулирование и надзор в финансовом секторе; (2) целостность рынка; и (3) прозрачность политики. В состав FSAP регулярно включается анализ рисков, стресс-тесты и оценки состояния финансовых рынков и развития секторов (например, рынков капитала, страхования, пенсий и жилищного финансирования), финансовой инфраструктуры, конкуренции, стимулов и качества управления.

В рамках указанных предметных и тематических областей FSAP рассматриваются вопросы расширения доступа к финансовым услугам. Например, вопросы расширения доступа к финансовым услугам (например, к микрострахованию) могут являться предметом оценки при анализе различных секторов и рынков. В процессе анализа инфраструктуры финансовой системы во внимание принимается не только ее стабильность, но и ее доступность (например, анализ платежных систем охватывает вопросы денежных переводов, а анализ системы кредит-

65. МАОСН планирует разработать инструменты самооценки в связи с подготовкой к изданию руководства по вопросам микрострахования. В рамках МАСД Исполнительный совет рассматривает сейчас вопрос об организации процесса коллегиальных оценок; МАСД призывает своих членов осуществлять самооценку с использованием разработанной им методологии и справочника.

66. Эти два компонента оценки могут осуществляться независимо друг от друга и не обязательно должны отражаться в одном и том же документе.

ной отчетности — вопросы защиты потребителей). В ходе FSAP анализируются также предпосылки эффективных режимов банковского надзора, способствующие стабильности и лежащие в основе адекватного доступа к финансовым услугам и устойчивого финансового развития. Этими предпосылками являются надежная и устойчивая макроэкономическая политика, действенная рыночная дисциплина, пруденциальные системы защиты и другие факторы.<sup>67</sup>

Кроме того, по согласованию с соответствующей страной в рамках FSAP может быть проведен отдельный анализ вопросов финансовой доступности. Довольно часто отчеты FSAP содержат главы или разделы, посвященные доступности финансирования и расширению доступа к финансовым услугам. Например, с 2003 года в рамках большинства FSAP проводилась оценка политики в области микрофинансирования. Более того, осуществляется более глубокий анализ, результаты которого представляются в Технических примечаниях, содержащих, помимо прочего, конкретные оценки по вопросам доступа, микрофинансирования и малых и средних предприятий. В связи с этим при проведении FSAP анализируется уровень доступа конкретных целевых групп (например, крестьян, малоимущих, малых и средних предприятий или различных географических регионов) к таким финансовым услугам. Анализируются также причины отсутствия или недостаточного развития услуг и рынков и выявляются факторы, препятствующие эффективному предоставлению широкого спектра финансовых услуг. Параметры, в соответствии с которыми оценивается предоставление услуг, включают ассортимент, масштаб (глубину) и охват (глубину проникновения), а также стоимость и качество финансовых услуг, предоставляемых экономике.

Отчеты ROSC представляют собой проводимые МВФ, Всемирным банком или обеими организациями оценки соблюдения в стране стандартов и кодексов по 12 направлениям политики, разбитым на три широкие группы: (1) прозрачность политики; (2) регулирование и надзор в финансовом секторе; (3) институциональная и рыночная инфраструктура. Основные принципы БКБН и МА-ОСН подпадают под категорию «Регулирование и надзор в финансовом секторе»; основные принципы МАСД и КППС, а также рекомендации ФАТФ — под категорию «Институциональная и рыночная инфраструктура». Многие, но далеко не все доклады ROSC составляются в контексте проведения FSAP.

Аналогично другим областям, подвергающимся оценке в рамках FSAP и ROSC, в отношении повышения финансовой доступности существуют возможности для совершенствования общей системы анализа. Всемирный банк уже предпринял ряд конкретных шагов в этом направлении. Например, наряду с проведением работы на местах в процессе FSAP, были разработаны инструменты в помощь оценщикам, например, пояснительные записки и вопросники, содержащие примеры и информацию о том, как лучше оценить доступность финансовых услуг. Возможно, будут предприняты и другие инициативы в ответ на содержащийся в Плане действий по расширению доступа к финансовым услугам «Группы двадцати» призыв «включить вопросы расширения доступа к финансовым услугам во все виды оценок финансового сектора».<sup>68</sup>

67. Например, дается оценка тому, были ли разработаны и внедрены в стране механизмы, обеспечивающие необходимый уровень системной защиты вкладчиков.

68. Седьмой пункт Плана действий по расширению доступа к финансовым услугам, утвержденного в ходе саммита в Сеуле, гласит: «Включить вопросы расширения доступа к финансовым услугам во все виды оценок финансовой системы: Отмечая тот факт, что финансовая стабильность, финансовая целостность и расширение доступа к финансовым услугам взаимно дополняют друг друга, руководители «Группы 20-ти» призывают правительства и соответствующие национальные и международные органы совершенствовать методы включения вопросов расширения доступа к финансовым услугам в оценки работы финансовой системы».

### Взаимные оценки ФАТФ и региональных органов по типу ФАТФ (FSRB)

Оценки ПОД/ФТ отличаются от оценок соблюдения основных стандартов по следующим причинам:

- *Более широкий круг организаций, проводящих оценку.* Оценки ПОД/ФТ могут проводиться ФАТФ, FSRB, а также МВФ и Всемирным банком. Во всех случаях оценки проводятся с использованием одних и тех же стандартов и одинаковой методологии.
- *Взаимное признание результатов оценки.* Существует прямая формальная договоренность между «семейством» ФАТФ и Всемирным банком и МВФ о том, что выполненные Всемирным банком и МВФ оценки представляются в соответствующие пленарные органы в качестве взаимных оценок, и что оценки ФАТФ и FSRB могут становиться отчетами ROSC, после их рассмотрения в установленном порядке.
- *Не имеющая аналогов связь с FSAP и ROSC.* Стандарты ПОД/ФТ представляют собой единственный набор стандартов, в отношении которого в рамках FSAP и ROSC предусматривается обязательная связь между оценками и обновленными оценками FSAP и последними оценками ПОД/ФТ.

Кроме того, и это имеет важнейшее практическое значение для подвергающихся оценке стран, ФАТФ ввела в действие порядок, в соответствии с которым публично называются юрисдикции, характеризующиеся стратегическими недостатками (выявляемые, главным образом, по результатам оценок ПОД/ФТ и взаимных оценок). Понятно, что в свете этого выводы по результатам взаимных оценок ФАТФ приобретают повышенное значение.

Действующая методология взаимных оценок ФАТФ и FSRB прямо не требует анализа доступности финансовых услуг в соответствующих случаях, особенно в контексте эффективности режима ПОД/ФТ (хотя и не препятствует этому). Несмотря на то, что анализу эффективности отводится все более важное место при подготовке экспертов к проведению оценок, вопрос доступности услуг, как правило, поднимается от случая к случаю в рамках отдельных рекомендаций. В результате этого оценки не дают полного представления о том, в какой мере расширение доступа к финансовым услугам способно повысить эффективность режима ПОД/ФТ в целом. Продолжающиеся в ФАТФ дискуссии по более широкой проблеме, касающейся эффективности оценки национальных режимов ПОД/ФТ, могут предоставить возможность включения проблематики финансовой доступности «во все виды» оценок финансового сектора в ответ на призыв «Группы двадцати» о необходимости включения в них вопросов расширения доступа к финансовым услугам.

Взаимные оценки считаются успешными отчасти в силу того, что подразумевают действенное коллегиальное давление, и страны попадают под политический и зачастую экономический прессинг, побуждающий их совершенствовать соблюдение Рекомендаций ФАТФ. Имеются многочисленные свидетельства того, что это стало причиной чрезмерно строгого подхода к выполнению Рекомендаций в ряде стран. Как отметил Луис Уррутиа Коррал (Luis Urrutia Corral, 2010), во время своего пребывания на посту президента ФАТФ, «... используемая в ФАТФ единственная в своем роде система обеспечения соблюдения требований, вероятно, содействовала тому, что регулятивные и законодательные органы начали чрезмерно строго следовать стандартам ФАТФ, не принимая во внимание категорию потребителей, предусматриваемую термином «повышение доступности финансовых услуг»».

В этой связи представляется важным дополнить процесс оценки и методологию анализа рассмотрением *(i)* рисков отсутствия доступа к финансовым услугам, *(ii)* изменения рисков и выгод в результате расширения доступа к финансовым услугам и *(iii)* значения странового контекста и, в частности, условий в странах с высоким уровнем недоступности финансовых услуг и низким регулятивным и надзорным потенциалом. Внимание к этим вопросам поможет снизить потенциальную опасность того, что взаимные оценки ФАТФ выльются в регулирование, способствующее консервации недоступности финансовых услуг. Это станет одной из главных проблем при осуществлении мер в ответ на призыв «Группы двадцати».

## ПРИЛОЖЕНИЕ D

### СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

- Alford, Duncan E. 2005. "Core Principles for Effective Banking Supervision: An Enforceable International Financial Standard?" *Boston College International and Comparative Law Review*, No. 237.
- Alliance for Financial Inclusion (AFI). 2010. "Consumer protection: Leveling the playing field in financial inclusion." AFI Policy Note. Bangkok: Alliance for Financial Inclusion.
- Basel Committee on Banking Supervision (BCBS). 2001. "Customer due diligence for banks." Basel: BIS, October.
- . 2006a. "Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: BIS, October.
- . 2006b. "Core Principles Methodology." Basel: BIS, October.
- . 2010. "Microfinance activities and the Core Principles for Effective Banking Supervision." Basel: BIS, August.
- . 2011a. "Operational Risk—Supervisory Guidelines for the Advanced Measurement Approaches." Basel: BIS, June.
- . 2011b. "Principles for the Sound Management of Operational Risk." Basel: BIS, June.
- BCBS and International Association of Deposit Insurers (IADI). 2009. "Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems." Basel: BIS, June.
- . "Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems: A methodology for compliance assessment." Basel: BIS, January.
- Bester, Hennie, Doubell Chamberlain, and Christine Hougaard. 2009. "Making insurance markets work for the poor: Microinsurance policy, regulation and supervision." IAIS/ Microinsurance Network (MIN) Joint Working Group on Microinsurance. [www.cenfri.org](http://www.cenfri.org).
- Bester, Hennie, Doubell Chamberlain, Louis de Koker, Christine Hougaard, Ryan Short, Anja Smith, and Robert Walker. 2008. "Implementing FATF standards in developing countries and financial inclusion: Findings and guidelines." FIRST Initiative. Washington, D.C.: World Bank, February.
- Brix, Laura, and Katharine McKee. 2010. "Consumer Protection Regulation in Low-Access Environments: Opportunities to Promote Responsible Finance." Focus Note 60. Washington, D.C.: CGAP, February.
- Consultative Group to Assist the Poor (CGAP and World Bank). 2010. *Financial Access 2010*. Washington, D.C.: CGAP and World Bank.
- Chami, Ralph, Mohsin S. Khan, and Sunil Sharma. 2003. "Emerging Issues in Bank Regulation." IMF Working Paper WO/03/101. Washington, D.C.: International Monetary Fund, May.
- Chatain, Pierre-Laurent, Ra I Hern ndez-Coss, Kamil Borowik, and Andrew Zerzan. 2008. "Integrity in Mobile Phone Financial Services—Measures for Mitigating Risks from Money Laundering and Terrorist Financing." World Bank Working Paper No. 146. Washington, D.C.: World Bank, May.
- Chatain, Pierre-Laurent, Andrew Zernan, Wameek Noor, Najah Dannaoui, and Louis de Koker. 2011. "Protecting Mobile Money against Financial Crimes: Global Policy Challenges and Solutions." Washington, D.C.: World Bank.

- Christen, Robert, Kate Lauer, Timothy Lyman, and Richard Rosenberg. 2011. "Microfinance Consensus Guidelines: A Guide to Regulation and Supervision of Microfinance, Public Comment Version." Washington, D.C.: CGAP, April.
- Cirasino, Massimo, and Jose Antonio Garcia. 2007. "Retail Payment Systems to Support Financial Access: Infrastructure and Policy." Washington, D.C.: CEMLA and World Bank.
- Collins, Daryl, Jonathan Morduch, Stuart Rutherford, and Orlanda Ruthven. 2009. *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on \$2 a Day*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Committee on Payment Settlement Systems (CPSS). 1999. "Retail payments in selected countries: A comparative study." Basel: BIS, September.
- . 2000a. "Clearing and settlement arrangements for retail payments in selected countries." Basel: BIS, September.
- . 2000b. "Survey of electronic money developments." Basel: BIS, May.
- . 2001. "Core Principles for Systematically Important Payment Systems." Basel: BIS, January.
- . 2003a. "A glossary of terms used in payment and settlement systems." Basel: BIS, March.
- . 2003b. "Policy issues for central banks in retail payments." Basel: BIS, March.
- . 2004. "Survey of developments in electronic money and internet and mobile payments." Basel: BIS, March.
- . 2005. "Central bank oversight of payment and settlement systems." Basel: BIS, May.
- . 2006. "General guidance for national payment system development." Basel: BIS, January.
- CPSS and G-10 countries. 1996. "Security of electronic money." Basel: BIS, August.
- CPSS, IOSCO. 2001. "Recommendations for securities settlement systems." Basel: BIS, November.
- . 2004. "Recommendations for central counterparties." Basel: BIS, March.
- . 2011. "Principles for financial market infrastructures." Basel: BIS, March.
- CPSS and World Bank. 2007. "General principles for international remittance services." Basel: BIS and World Bank, January.
- de Koker, Louis. 2010. "Aligning FATF standards and financial inclusion: Questions to consider when FATF standards are clarified." Unpublished paper, 20 December 2010.
- de Koker, Louis, and John Symington. 2010. "Conservative Compliance Behaviour: Drivers of compliance responses to regulatory requirements in the financial services industry in South Africa." Cape Town: CENFRI, January.
- Demirgüç-Kunt, Asli, and Enrica Detragiache. 2010. "Basel Core Principles and Bank Risk: Does Compliance Matter?" IMF Working Paper 10/81. Washington, D.C.: IMF, March.
- Dias, Denise, and Katharine McKee. 2010. "Protecting Branchless Banking Consumers: Policy Objectives and Regulatory Options." Focus Note 64. Washington, D.C.: CGAP, September.
- Dittus, Peter, and Michael Klein. 2011. "On harnessing the potential of financial inclusion." BIS Working Paper No 347. Basel: BIS, May.
- Ehrbeck, Tilman, and Michael Tarazi. 2011. "Putting the Banking in Branchless Banking: The Case for Interest-Bearing and Insured E-Money Savings Accounts." *The Mobile Financial Services Development Report*. Washington, D.C.: World Economic Forum.
- Financial Action Task Force (FATF). 2004. "Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations." Paris: FATF, as updated in 2009.
- . 2005–2011. Country-Level Mutual Evaluations (various.) Paris: FATF/OECD. Available at [http://www.fatf-gafi.org/document/25/0,3746,en\\_32250379\\_32236963\\_43649561\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/25/0,3746,en_32250379_32236963_43649561_1_1_1_1,00.html)



- . 2009. “Third Round of AML/CFT Mutual Evaluations: Process and procedures.” Paris: FATF/OECD, October.
- . 2010a. FATF 40 Recommendations, October 2003 (incorporating all subsequent amendments until October 2004). Paris: FATF/OECD.
- . 2010b. FATF IX Special Recommendations, October 2001 (incorporating all subsequent amendments until February 2008). Paris: FATF/OECD.
- . 2010c. “Money Laundering Using New Payment Methods.” Paris: FATF/OECD, October.
- . 2010d. “The Review of the Standards—Preparation for the 4th Round of Mutual Evaluations.” Paris: FATF/OECD, October.
- . Asia/Pacific Group on Money Laundering, and World Bank. 2011. “Anti-money laundering and terrorist financing measures and Financial Inclusion.” Paris: FATF.
- . “Money Laundering, Glossary to the 40 Recommendations.” Retrieved 9 August 2011 from [http://www.fatf-gafi.org/glossary/0,3414,en\\_32250379\\_32236930\\_35433764\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/glossary/0,3414,en_32250379_32236930_35433764_1_1_1_1,00.html)
- Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC). 2008. “General Counsel’s Opinion No. 8: Insurability of Funds Underlying Stored Value Cards and Other Nontraditional Mechanisms.” *Federal Register*, Vol. 73, No. 220, 13 November.
- Financial Stability Board (FSB). 2011. “Progress in the Implementation of the G-20 Recommendations for Strengthening Financial Stability: Report of the Financial Stability Board to G-20 Finance Ministers and Central Bank Governors.” Basel: FSB, April.
- Gine, Xavier, Shawn Cole, Jeremy Tobacman, Petia Topalova, and James Vickery. 2009. “Barriers to Household Risk Management: Evidence from India.” Federal Reserve Bank of New York Staff Report No. 373. New York: Federal Reserve Bank of New York, May.
- Guiso, Luigi, Paola Sapienza, and Luigi Zingales. 2007. “Trusting the Stock Market.” NBER Working Paper No. 170/2007. Boston: NBER, May.
- Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors (G-20). 2010. “Access Through Innovation—Report of the G-20 Financial Inclusion Experts Group.” Paris: G-20, May.
- Hilgert, Marianne, Jeanne Hogarth, and Sondra Beverly. 2003. “Household Financial Management: The Connection between Knowledge and Behavior.” *Federal Reserve Bulletin*. New York: Federal Reserve of New York.
- IADI. 2011. “Handbook for the Assessment of Compliance with the Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems.” Version 5.0. Basel: IADI, June.
- International Association of Insurance Supervisors (IAIS). 2003. “Insurance Core Principles and Methodology.” Basel: BIS, October.
- . 2010a. “Guidance paper on the treatment of non-regulated entities in group-wide supervision.” Basel: IAIS, April.
- IAIS and CGAP Working Group on Microinsurance (renamed the Microinsurance Network). 2007. “Issues in Regulation and Supervision of Microinsurance.” Basel: IAIS, June.
- IAIS, Microinsurance Network, and Access to Insurance Initiative. 2010. “Issues Paper on the Regulation and Supervision of Mutuals, Cooperatives and other Community-based Organisations in increasing access to Insurance Markets.” Basel: IAIS, October.
- International Monetary Fund (IMF). 2008. “Implementation of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision: Experience with Assessments and Implications for Future Work.” Washington, D.C.: IMF, September.
- . 2011. “Financial Sector Assessment Program (FSAP) Fact Sheet.” Washington, D.C.: World Bank, March. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fsap.htm>
- . 2011. “Standards and Codes: The Role of the IMF.” Washington, D.C.: IMF, April. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sc.htm>

- IMF and World Bank. 2002. "Implementation of the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision: Experiences, Influences, and Perspectives." Washington, D.C.: IMF and World Bank, September.
- . 2005. "Financial Sector Assessment: A Handbook." Washington, D.C.: IMF and World Bank.
- . 2009a. "Financial Sector Assessment Program after Ten Years: Experience and Reforms for the Next Decade." Washington, D.C.: IMF and World Bank.
- . 2009b. "Revised Approach to Financial Regulation and Supervision Standards Assessments in FSAP Updates." Washington, D.C.: IMF and World Bank.
- Isern, Jennifer, and Louis de Koker. 2009. "AML/CFT: Strengthening Financial Inclusion and Integrity." Focus Note 56. Washington, D.C.: CGAP, September.
- Ivatury, Gautam, Timothy Lyman, and Stefan Staschen. 2006. "Use of Agents in Branchless Banking for the Poor." Focus Note 38. Washington, D.C.: CGAP, October.
- Joint Forum. 2005. "Outsourcing in Financial Services." Basel: BIS, February.
- . 2010. "Review of the Differentiated Nature and Scope of Financial Regulation: Key Issues and Recommendations." Basel: BIS, January.
- Kasekende, Louis. 2011. "Opportunities and challenges of financial inclusion." Remarks made at the National Microfinance Conference of the Association of Microfinance Institutions in Uganda (AMFIU), Jinja, 5 May 2011. <http://www.bis.org/review/r110510e.pdf>
- Kawai, Yoshihiro. 2010. "IAIS Approach to Financial Inclusion." Expert Round Table for Insurance Supervisors on the G-20 Financial Inclusion Process, Berlin, 4 May 2010. Basel: IAIS, May.
- Lyman, Timothy, Mark Pickens and David Porteous. 2008. "Regulating Transformational Branchless Banking: Mobile Phones and Other Technology to Increase Access to Finance." Focus Note 43. Washington, D.C.: CGAP, January.
- McCoy, Patricia A. 2001. "Musings on the Seeming Inevitability of Global Convergence in Banking Law," *Connecticut Insurance Law Journal*, No. 433.
- National Association of Insurance Commissioners (NAIC). 2010. "Consultation Paper on the Own Risk and Solvency Assessment (ORSA) for the Solvency Modernization Initiative." Washington, D.C.: NAIC, August.
- . "Role of Proportionality Principle in Common Solvency Structure and Standards." [http://www.naic.org/documents/committees\\_ex\\_isftf\\_isawg\\_SSP\\_11\\_13\\_Role\\_of\\_Proportionality\\_Principle.pdf](http://www.naic.org/documents/committees_ex_isftf_isawg_SSP_11_13_Role_of_Proportionality_Principle.pdf)
- Park, Jason. 2009. "IAIS Framework for Prudential Regulation." IAIS-ASSAL Training Seminar, Lima, Peru, 24 November 2009.
- Pickens, Mark, David Porteous, and Sarah Rotman. 2009. "Banking the Poor via G2P Payments." Focus Note 58. Washington, D.C.: CGAP.
- Podpiera, Richard. 2006. "Does Compliance with Basel Core Principles Bring Any Measurable Benefits?" IMF Staff Papers Vol. 53, No. 2. Washington, D.C.: IMF, November.
- Rosenberg, Richard, Adrian Gonzalez, and Sushma Narain. 2009. "The New Moneylenders: Are the Poor Being Exploited by High Microcredit Interest Rates?" Occasional Paper 15. Washington, D.C.: CGAP, February.
- Schicks, Jessica, and Richard Rosenberg. 2011. "Too Much Microcredit? A survey of issues and evidence on overindebtedness among micro-borrowers." Washington, D.C.: CGAP.
- Tarazi, Michael, and Paul Breloff. 2010. "Nonbank E-Money Issuers: Regulatory approaches to protecting customer funds." Focus Note 63. Washington, D.C.: CGAP, July.
- . 2011. "Regulating Bank Agents." Focus Note 68. Washington, D.C.: CGAP, March.

- Turner, Adair, Andrew Haldane, Paul Woolley, Sushil Wadhvani, Charles Goodhart, Andrew Smithers, Andrew Large, John Kay, Martin Wolf, Peter Boone, Simon Johnson, and Richard Layard. 2010. "The Future of Finance: The LSE Report." London: London School of Economics and Political Science, August.
- Urrutia Corral, Luis. 2010. Address to the 34th Plenary Meeting of the Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL) in Strasbourg, France, 7 December 2010. [http://www.fatf-gafi.org/document/18/0,3746,en\\_32250379\\_32236879\\_46657106\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/18/0,3746,en_32250379_32236879_46657106_1_1_1_1,00.html)
- Vlaanderen, Paul. 2009. Speech at the ESAAMLG 9th Council of Ministers Meeting, Maseru, Lesotho, 21 August 2009. [http://www.fatf-gafi.org/document/16/0,3746,en\\_32250379\\_32236879\\_43576016\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/document/16/0,3746,en_32250379_32236879_43576016_1_1_1_1,00.html)
- World Bank. 2008. "Payment Systems Worldwide: A Snapshot. Outcomes of the Global Payment Systems Survey 2008." Washington D.C.: World Bank, June.
- . 2011. "Good Practices for Financial Consumer Protection, Consultative Draft" Washington, D.C.: World Bank, March.







# GPI

Глобальное партнерство для  
расширения доступа к  
финансовым услугам

Глобальное партнерство для расширения доступа к финансовым услугам (GPI) представляет собой основную платформу претворения в жизнь Плана действий по расширению доступа к финансовым услугам «Группы двадцати». Участниками этого партнерства являются представители стран, как входящих, так и не входящих в «Группу двадцати», а также представители частного сектора, гражданской общественности и другие. Возглавляют его три страны из состава «Группы двадцати», в настоящее время это—Корея, Франция и Мексика. Поддержку GPI оказывают три исполнительных партнера: Альянс за повышение доступности финансовых услуг (AFI), Консультативная группа помощи малообеспеченным слоям населения (CGAP) и Международная финансовая корпорация (IFC).

Дополнительную информацию о GPI см. на сайте [www.gpi.org](http://www.gpi.org).