



Банк России



ДЕКАБРЬ 2019 ГОДА

# НЕДИСКРИМИНАЦИОННЫЙ ДОСТУП К ДАННЫМ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Доклад для общественных консультаций

Москва  
2019

# СОДЕРЖАНИЕ

|  |    |
|--|----|
| Список сокращений.....   | 2  |
| Введение .....   | 3  |
| I. Текущее состояние процессов обмена и обработки информации<br>о физическом лице .....                    | 4  |
| II. Влияние информации о физическом лице на состояние конкуренции<br>на финансовом рынке .....             | 8  |
| III. Меры для обеспечения конкурентного доступа к информации<br>о физическом лице на финансовом рынке..... | 11 |
| Открытые вопросы: приглашение к обсуждению.....  | 17 |
| Приложение 1 .....   | 19 |
| Приложение 2 .....   | 20 |

Настоящий материал подготовлен Департаментом стратегического развития финансового рынка Банка России.

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания просим направлять до 3 февраля 2020 г. включительно по адресу электронной почты [bernevegaka@cbr.ru](mailto:bernevegaka@cbr.ru).

Фото на обложке: Е. Перевезенцева, Банк России

Адрес: 107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Телефон: +7 495 771-99-99 (доб. 7-46-80)

Официальный сайт Банка России: [www.cbr.ru](http://www.cbr.ru)

© Центральный банк Российской Федерации, 2019

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

|  |  |
|--|--|
| <b>БКИ</b>   | бюро кредитных историй   |
| <b>БСИ</b>   | бюро страховых историй <sup>1</sup>  |
| <b>ГК РФ</b>   | Гражданский кодекс Российской Федерации  |
| <b>Государственная Дума</b>  | Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации  |
| <b>НК РФ</b>   | Налоговый кодекс Российской Федерации  |
| <b>ОНРФР 2019–2021</b>   | Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов   |
| <b>Основы законодательства Российской Федерации о нотариате</b>                          | «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1)  |
| <b>Федеральный закон «О банках и банковской деятельности»</b>                            | Федеральный закон от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»   |
| <b>Федеральный закон «О государственной тайне»</b>                                       | Закон Российской Федерации от 21.07.1993 № 5485-1 «О государственной тайне»  |
| <b>Федеральный закон «О персональных данных»</b>   | Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»   |
| <b>Федеральный закон «О связи»</b>   | Федеральный закон от 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»   |
| <b>Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации»</b> | Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»   |
| <b>GDPR</b>  | General Data Protection Regulation (Регламент (ЕС) 2016/679 Европейского Парламента и Совета от 27.04.2016 о защите физических лиц в области обработки и свободного перемещения персональных данных) |
| <b>NDA</b>   | соглашение о неразглашении (non-disclosure agreement)  |

<sup>1</sup> Единая автоматизированная информационная система, созданная в соответствии с п. 3.1. ст. 3 Закона Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», содержащая информацию о договорах страхования по видам страхования, предусмотренным подп. 6 и 14 п. 1 ст. 32.9 указанного закона, страховых случаях и иную информацию об осуществлении страхования.

## ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день одно из важных явлений, определяющих конкурентную ситуацию на большинстве рынков, в том числе финансовом, – увеличение рыночной власти доминирующих игроков за счет контроля ключевых массивов данных и технологий. Такой контроль достигается при помощи целого спектра приемов и практик, не всегда прозрачных для регуляторов.

Для финансового рынка вопросы сбора и обработки данных являются особенно актуальными, ведь этот рынок в большинстве случаев не требует физического перемещения или потребления ценностей, а основан на обороте и учете информации, которая накапливается, обрабатывается и преобразуется с помощью все более мощных средств вычислительной техники. При этом данные собираются не только финансовыми организациями со своих клиентов, но и множеством других субъектов: от самых мелких (некрупных производителей приложений, которые считывают доступные данные со смартфона) до глобальных (социальных сетей, производителей операционных систем и т.д.).

Такие сторонние обладатели информации готовы на различных условиях, часто зависящих от размеров и переговорной силы контрагента, предоставлять доступ к собранным данным и результатам их обработки (в особых случаях – на уникальных или даже эксклюзивных условиях).

Все перечисленное ведет к тому, что рыночную власть получает не тот, кто способен и стремится предложить потребителям лучшие условия, а тот, кто сконцентрировал наибольшее количество данных.

# I. ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРОЦЕССОВ ОБМЕНА И ОБРАБОТКИ ИНФОРМАЦИИ О ФИЗИЧЕСКОМ ЛИЦЕ

**1. Информация о физическом лице и основополагающие принципы ее обработки.** На сегодняшний день оборот и обработка информации о гражданах в Российской Федерации регулируются системой нормативных правовых актов, в частности:

- Конституцией Российской Федерации (в том числе ст. 22 и 23, гарантирующими личную тайну и осуществление сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица только при наличии его согласия);
- профильным законом, регламентирующим общие нормы в сфере оборота информации<sup>1</sup>;
- специальными законами из отрасли информационного права (законодательством о связи, о персональных данных и т.д.);
- законами из других отраслей права, в которых встречаются положения, касающиеся прав обмена информацией и ее обработки – гражданским законодательством (в частности, нормами, регулирующими интеллектуальную собственность), законами, устанавливающими режимы профессиональных тайн (банковская, налоговая и т.д.), законодательством о коммерческой тайне, законодательством об инсайдерской информации, законодательством о кредитных историях и т.д.

Сложившаяся система регулирования делит информацию на общедоступную и информацию ограниченного доступа. В то же время в зависимости от степени защиты данных, возможностей их обработки, а также применяемых мер ответственности режимы информации о гражданине можно классифицировать следующим образом:

| Категория   | Защита  | Возможности обработки   | Основные нормативные правовые акты  |
|---|---|---|---|
| Информация физического лица, не ограниченная в доступе  | Собственные усилия физического лица – пассивные (например, не делать данные общедоступными) и активные (заключение NDA, запросы на удаление информации по «праву быть забытым» и т.д.)                      | Не ограничена при наличии доступа к информации  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ГК РФ</li> <li>• ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»</li> <li>• ФЗ «О персональных данных» и другие</li> </ul>        |
| Не являющаяся тайной информация, доступ к которой ограничен (например, персональные данные, сведения об абоненте)   | Режим охраны указанных сведений и меры ответственности (как правило, административная) за его нарушение устанавливаются федеральными законами   | С согласия субъекта и в некоторых иных случаях, когда имеет место публичный интерес*                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации»</li> <li>• ФЗ «О персональных данных»</li> <li>• ФЗ «О связи» и другие</li> </ul> |
| Тайны, неприкосновенность которых прямо предусмотрена федеральным законом (например, банковская и налоговая тайны)  | Режим охраны указанных сведений и меры ответственности (уголовная и административная) за его нарушение устанавливаются федеральными законами  | В большинстве случаев – с согласия субъекта, но процедура получения такого согласия не всегда предусмотрена законом** | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ГК РФ</li> <li>• НК РФ</li> <li>• Основы законодательства РФ о нотариате</li> <li>• ФЗ «О банках и банковской деятельности» и другие</li> </ul>      |
| Тайны, неприкосновенность которых прямо предусмотрена Конституцией РФ (например, тайна связи, тайна семейной жизни) | Режим охраны указанных сведений и меры ответственности (уголовная и административная) за его нарушение устанавливаются непосредственно Конституцией РФ (в части определения режима) и федеральными законами | В большинстве случаев – с согласия субъекта, но процедура получения такого согласия не всегда предусмотрена законом** | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Конституция РФ</li> <li>• ФЗ «О связи» и другие</li> </ul>   |
| Государственная тайна   | Режим охраны указанных сведений и меры ответственности (уголовная) за его нарушение устанавливаются федеральными законами   | Запрещена всем, кроме уполномоченных ведомств   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• ФЗ «О государственной тайне»</li> </ul>  |

\* Например, согласно п. 2 ч. 1 ст. 6 ФЗ «О персональных данных» обработка персональных данных допускается без согласия, если она необходима для достижения целей, предусмотренных международным договором РФ или законом, для осуществления и выполнения возложенных законодательством РФ на оператора функций, полномочий и обязанностей.

\*\* На сегодняшний день специальных правил и норм, определяющих порядок передачи частным организациям сведений, составляющих некоторые виды профессиональных тайн, законодательством не установлено. При этом, если сведения, составляющие такие тайны, включают персональные данные, то порядок доступа и использования таких данных регулируется также законодательством о персональных данных; если речь идет о проявлениях тайны частной жизни, то передача и условия использования информации также регулируются ГК РФ (право частной жизни является нематериальным благом гражданина, распоряжение которым согласно ст. 152.2 ГК РФ возможно с его согласия). Наконец, указанные отношения регулируются ФЗ «Об информации, информационных технологиях и защите информации», из которого следует, что обладатель информации (т.е. субъект данных) может по своему усмотрению разрешать использование таких данных, что также указывает на возможность передачи тайн при наличии согласия субъекта. В дополнение стоит отметить, что обратное (отсутствие возможности передавать тайны при наличии волеизъявления гражданина) означало бы ограничение прав самого гражданина на распоряжение информацией о себе.

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и защите информации».

Как видно из представленного анализа, в большинстве случаев (кроме государственной тайны) основой для получения третьими лицами возможности обработки данных о гражданине является волеизъявление (действия или согласие) последнего на такую обработку. Значимость согласия в системе оборота информации опирается на принципы, сформулированные Конституцией Российской Федерации, в частности – на гарантию неприкосновенности частной жизни (ч. 1 ст. 24).

Практика и толкование Конституционного Суда Российской Федерации определяют право на неприкосновенность частной жизни как предоставленную человеку и гарантированную государством возможность контролировать информацию о себе; препятствовать разглашению сведений личного, интимного характера. В понятие частной жизни включается область жизнедеятельности человека, которая относится к отдельному лицу, касается только его и не подлежит общественному и государственному контролю, если она не носит противоправного характера<sup>2</sup>. При этом тайну личной жизни, семейную тайну определяет само лицо<sup>3</sup>.

Таким образом, гражданин вправе определить режим доступа к сведениям, относящимся к его частной жизни, обеспечив их доступность третьим лицам или конфиденциальность, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В связи с этим любая обработка (сбор, хранение, использование, распространение и т.д.) такой информации не допускается по общему правилу<sup>4</sup> без согласия данного лица, как того требует Конституция Российской Федерации.

Именно поэтому, хотя эффективный оборот и обработка данных становятся в цифровую эпоху критически значимыми, в погоне за оптимизацией процессов передачи и использования данных, по мнению Банка России, необходимо соблюдать баланс интересов сторон и обеспечивать механизмы защиты прав потребителей, в том числе права самостоятельно определять, какие данные о них могут быть использованы в интересах третьих лиц.

Вместе с тем следует отметить, что, несмотря на принципиальную важность согласия гражданина в системе обработки данных о нем, требования к форме его согласия на передачу данных, а также процедура такой передачи в некоторых случаях не формализованы. Эта правовая неопределенность в совокупности с высокими санкциями за неправомерную передачу тайн дестимулируют эффективный обмен сведениями. Когда непонятно, какая передача является правомерной, а риски высоки, нормального оборота информации между добросовестными участниками рынка не происходит. При этом компании, работающие в «серой» зоне, получают необоснованное преимущество. Отсутствие четких правил передачи тайн даже при наличии согласия гражданина уже было косвенно признано препятствием на пути развития экономики в цифровых реалиях – в соответствующую правительственную программу было включено принятие законопроектов, призванных исправить обозначенную ситуацию<sup>5</sup>.

**2. Условия доступа к информации о физическом лице на финансовом рынке.** Важным следствием происходящей цифровизации финансовой сферы является развитие методов профилирования клиентов и оценки сопряженных с их обслуживанием рисков: оценка кредитоспособности (как на банковском и микрофинансовом рынке, так и, например, для целей предоставления кредитного плеча в рамках маржинальной торговли), платежеспособности,

<sup>2</sup> Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9.06.2005 № 248-О, от 26.01.2010 № 158-О-О, от 27.05.2010 № 644-О-О и от 28.06.2012 № 1253-О.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2015 № 15-П; Апелляционное определение Алтайского краевого суда от 18.11.2015 по делу № 33-11032/2015.

<sup>4</sup> Исключение из указанного правила составляют случаи, когда обработка данных о гражданине допускается без его согласия для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (например, доступ отдельных государственных органов к банковской тайне в рамках четко регламентированных процедур).

<sup>5</sup> Внесение в Государственную Думу проектов федеральных законов в части определения состава сведений, составляющих тайну связи, врачебную тайну, коммерческую тайну и иные виды тайн, а также порядка их передачи третьим лицам предусмотрено программой «Цифровая экономика Российской Федерации».

принимаемого на страхование риска, инвестиционного профиля и т.д. Сегодня в России при оценке этих параметров финансовые организации используют сведения, получаемые из специализированных источников – БКИ, БСИ и некоторых других. Также в отдельных случаях используются данные из альтернативных источников, к числу которых относятся:

- операторы связи;
- социальные сети;
- иные поставщики данных с мобильных устройств (администраторы мобильных приложений);
- прочие поставщики (платежные системы, e-commerce площадки, розничные сети и т.д.).

Указанные субъекты способны предоставить финансовым организациям следующую информацию о физическом лице:

- геолокация (предполагаемые места жительства, работы и отдыха);
- данные об устройстве (операционная система, модель устройства, наличие вирусов, информация о смене SIM-карты и т.д.);
- интересы (в том числе по участию в группах и сообществах);
- круг общения;
- поведенческая аналитика;
- примерный уровень дохода;
- примерный уровень потребления;
- результаты собственной аналитики таких поставщиков.

Доступ к большим массивам данных и их эффективная обработка оказывают заметное влияние на усиление рыночной власти, в том числе поскольку **обладание такими данными дает широкие возможности для внедрения, использования и развития в своем бизнесе следующих практик:**

- **технологии Big data и программатик-инструменты<sup>6</sup> в сфере маркетинга**, а также таргетированные и контекстные инструменты в этой сфере;
- **профилирование потребителей** финансовых услуг (в том числе посредством поведенческого анализа и составления портрета пользователя);
- **аналитика посредством искусственного интеллекта и машинного обучения** (эффективность зависит от объема данных, на основании которых происходит обучение).

В то же время большая часть информации о гражданине, особенно из альтернативных источников данных, доступна лишь крупным финансовым организациям и финансовым группам, которые обладают **достаточными ресурсами и переговорной силой:**

- для заключения соответствующих соглашений с поставщиками альтернативных данных;
- для расширения своих источников данных за счет совместных проектов или приобретения бизнеса на финансовом рынке (управляющие компании, брокеры, негосударственные пенсионные фонды и т.д.) и непрофильных компаний (розничные сети, традиционные маркетплейсы, операторы связи, операторы электронных денег, сервисы покупки-продажи недвижимости, агрегаторы программ лояльности, медицинские сервисы и т.д.);
- для эффективной обработки таких данных (квалифицированные сотрудники; внутренняя экспертиза, включая собственные модели оценки; необходимый инструментарий, включая соответствующее программное обеспечение).

Кроме того, анализ ситуации, складывающейся в сфере оборота данных на финансовом рынке, позволил обнаружить проблемы **дискриминации<sup>7</sup> участников рынка и получения конкурентных преимуществ крупными финансовыми группами и организациями**. В большей

<sup>6</sup> Совокупность методов автоматизированной закупки рекламного инвентаря (показы, размещения и т.д.) в цифровой среде через различные формы торгов (рекламные аукционы, в том числе в режиме реального времени) или напрямую. Базируется на эффективном получении и обработке пользовательских данных в режиме онлайн.

<sup>7</sup> Случаи направленного необоснованного отказа или создания препятствий представлению пользовательских данных, в том числе путем установления экономически и иным образом необоснованно разных цен на такие данные при одинаковых условиях (в том числе объемах) продажи.

степени это связано с выстраиванием особых отношений с поставщиками данных (например, эксклюзивные соглашения), а в отдельных случаях – с администраторами государственных информационных систем (например, первоочередной доступ отдельных финансовых организаций к государственным базам данных в рамках специальных проектов).

Следует принимать во внимание, что если в первом случае обладание указанными данными и их использование можно считать оправданными (при условии, что их приобретение и использование осуществляются на рыночных началах), то в случае дискриминационных практик приобретаемые участниками рынка преимущества являются необоснованными и негативно влияют на состояние конкуренции.

Усугубляют описанную ситуацию **затруднения и издержки на получение базового набора данных**, которые содержатся в базах государственных органов/внебюджетных фондов и государственных информационных системах. Такие затруднения и издержки в том числе связаны со следующими факторами:

- ограниченным и разным составом данных в разных базах;
- обусловленной этим необходимостью подключаться к разным каналам получения информации и, как следствие, необходимостью нести расходы на подключение к каждому из таких каналов;
- неактуальностью в конкретные моменты времени информации в соответствующих базах, а также отсутствием синхронизации между ними<sup>8</sup>.

С учетом расширения влияния информации на условия ведения бизнеса на финансовом рынке указанные проблемы требуют особого внимания со стороны Банка России.

#### **Вопрос для обсуждения:**

*По вашему мнению, какие проблемы, пробелы регулирования и барьеры существуют на финансовом рынке в связи с доступом к информации о клиенте – физическом лице? При ответе укажите, пожалуйста, соответствующие виды информации, сферы правоотношений и нормативные правовые акты, которые содержат указанные пробелы и барьеры, а также иную необходимую для оценки проблемы информацию.*

<sup>8</sup> Информация представлена экспертами НП «Национальный совет финансового рынка».



## II. ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИИ О ФИЗИЧЕСКОМ ЛИЦЕ НА СОСТОЯНИЕ КОНКУРЕНЦИИ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Проведенный анализ показывает, что обеспечение справедливого доступа к данным может являться одной из ключевых мер для развития финансового рынка<sup>1</sup>. Эффективный оборот информации и расширение участниками рынка инструментария для определения кредитоспособности клиентов, рисков оказания им конкретных финансовых услуг, их профиля являются залогом формирования доверительных отношений (доверительной среды) и их предсказуемого (стабильного) развития с сопутствующим снижением системных рисков. Получение финансовыми организациями достаточного объема информации, позволяющей достоверно оценить кредитоспособность потребителя и возможные риски, удешевляет для благонадежных клиентов получение финансовых услуг и в целом снижает премию за риск, что ведет к увеличению доступности финансовых услуг и укреплению финансовой стабильности.

Как представляется, ключевое воздействие таких мер на финансовый рынок лежит в плоскости развития конкуренции.

Сложившаяся ситуация, связанная с отсутствием (в том числе в силу рыночных причин) у многих участников рынка достаточных ресурсов для получения широкого спектра данных, а также с внешними обстоятельствами дискриминационного характера, искажает конкурентную среду на финансовом рынке в пользу крупных игроков.

**На рынке сложилась асимметрия.** Одни финансовые организации оперируют в своем бизнесе только данными:

- 1) полученными в результате взаимодействия с уже заинтересованными клиентами;
- 2) приобретенными у БКИ и иных базовых источников.

В то же время другие финансовые организации активно развивают собственные модели оценки рисков, которые наполняются дополнительными сведениями, позволяющими составить более точное представление о кредитоспособности и профиле клиентов, а также о параметрах принимаемых финансовой организацией рисков. Это позволяет второму типу финансовых организаций, во-первых, снижать собственный риск, во-вторых, действовать на опережение и предлагать клиентам заранее одобренные продукты на более привлекательных условиях и, в-третьих, эффективно таргетировать своих клиентов, за счет чего предлагать им наиболее релевантные продукты.

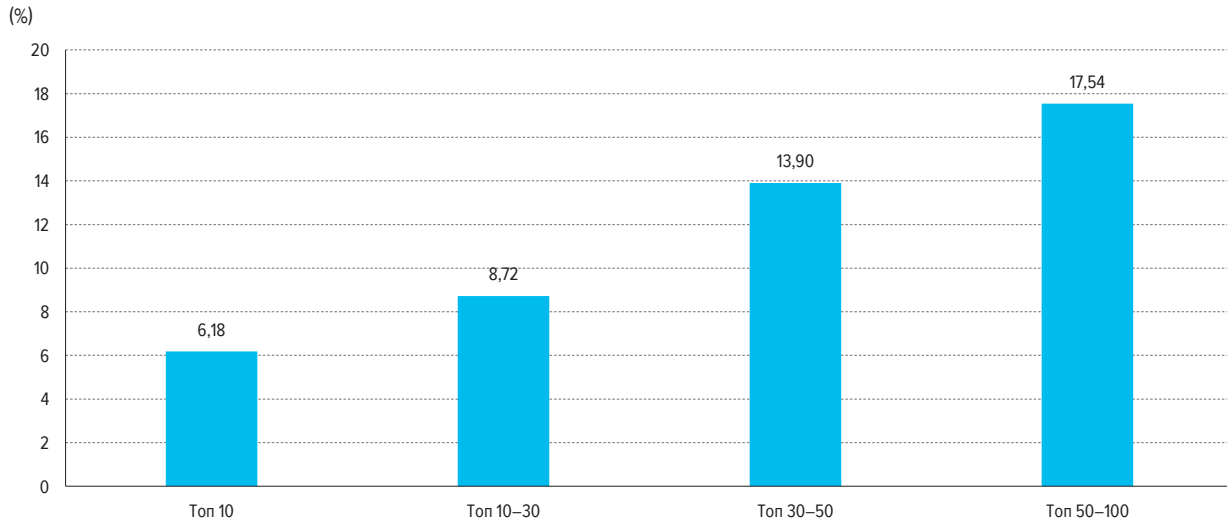
Таким образом, второй тип финансовых организаций имеет возможность замкнуть на себе большую часть наиболее востребованной клиентской базы, в связи с чем иные, менее крупные участники рынка:

- вынуждены работать по большей части с клиентами повышенного уровня риска, что де-факто снижает качество их кредитных и страховых портфелей и увеличивает рисковую нагрузку на них;
- лишены стимулов работать с клиентами без кредитной или страховой истории (no hit), что ограничивает возможности потребителя свободно и осознанно выбирать необходимые ему услуги;
- в случаях, когда такие финансовые организации решаются работать с клиентами по hit, они вынуждены выбирать между негативными сценариями:
  - запрашивать дополнительные сведения непосредственно от граждан при их обращении за приобретением финансовой услуги (это делает их сервис менее привлекательным);

<sup>1</sup> В частности, в соответствии с направлениями развития согласно ОНРФР 2019–2021.

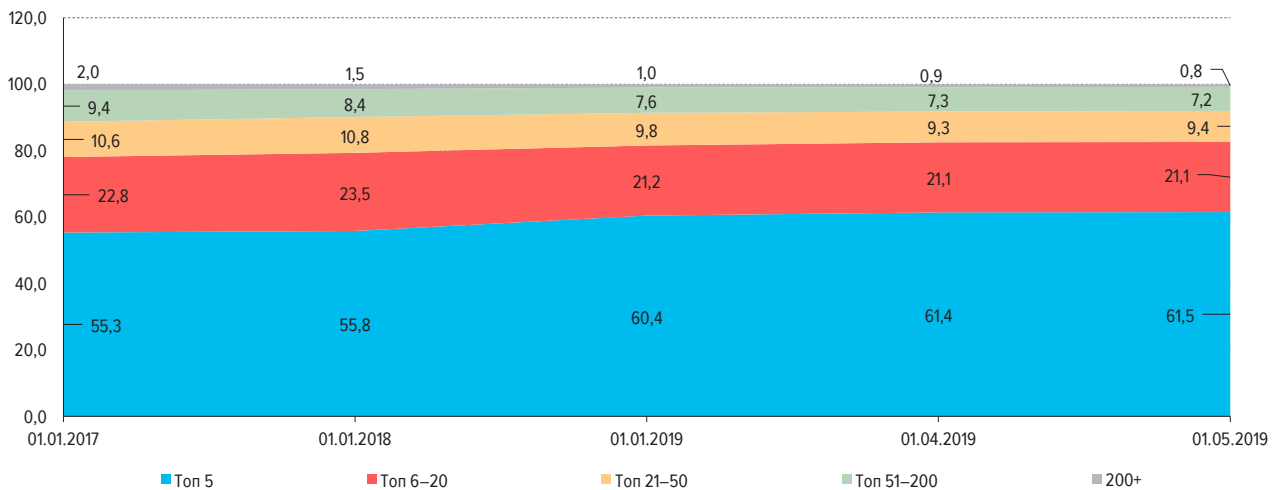
ДОЛЯ ПРОСРОЧЕННОЙ ЗАДОЛЖЕННОСТИ ПО КРЕДИТАМ ФИЗИЧЕСКИХ ЛИЦ  
У БАНКОВ РАЗНЫХ ЭШЕЛОНОВ

Рис. 1



## КОНЦЕНТРАЦИЯ АКТИВОВ БАНКОВСКОГО СЕКТОРА

Рис. 2



- учитывать дополнительные (не анализируемые) риски при расчете вознаграждения (это негативно сказывается на стоимости услуг и их доступности для потребителя);
- принимать риск с непропорциональной для таких организаций среднерыночной премией;
- не имеют достаточных возможностей инвестировать в будущее развитие и продвижение на рынке за счет ограниченных доходов.

**Вопрос для обсуждения:**

Как вы оцениваете степень влияния (по шкале от 1 до 10<sup>1</sup>) отсутствия доступа к информации на уровень просрочки кредитного портфеля и иные показатели деятельности финансовой организации, влияющие на ее конкурентоспособность?

<sup>1</sup> Где 1 – наименьшее влияние (не влияет совсем), 10 – наибольшее (один из ключевых влияющих факторов).

При этом при получении доступа к необходимым данным возможна как асимметрия внутри финансового рынка (когда более широкий доступ обеспечен вхождением в крупную финансовую группу), так и кросс-секторальная.

Все это подтверждает высокую значимость для состояния конкурентной среды и развития финансового рынка действий субъектов, инфраструктурой которых пользуется финансовая индустрия (операторы связи, интернет-сервисы, поставщики программного обеспечения, государственные организации и др.).

Несмотря на то, что информация по своей природе обладает признаками неисчерпаемости и возможностью одновременного использования (то есть относится к так называемым *non-rival goods*), в нынешних реалиях ее распространение может намеренно ограничиваться. Такие ограничения не всегда являются оправданными и могут носить дискриминационный характер.

На указанные ограничения можно воздействовать при помощи имеющихся инструментов, например мер антимонопольного реагирования<sup>2</sup>. Однако в текущей ситуации использование только этих мер не даст необходимой результативности:

- такие меры окажут **лишь точечное воздействие**, поскольку сама возможность воздействия зависит от наличия у регуляторов информации об ограничительных практиках, а такая информация, как правило, является закрытой;
- антимонопольное реагирование **не будет иметь превентивного эффекта**, поскольку в основном является реакцией на уже совершенные действия;
- **успех каждого антимонопольного разбирательства непредсказуем** и зависит от доказательной базы, позиции антимонопольного органа, последующих перспектив в суде.

Поэтому представляется, что обозначенную проблему необходимо решать комплексом мер, целью которых являлось бы **переключение фокуса конкуренции с доступа к данным в поле эффективности их обработки**. Подобные меры окажут влияние сразу на все источники проблемы.

#### **Вопрос для обсуждения:**

*Считаете ли вы, что сложившаяся на финансовом рынке ситуация с доступом к информации о клиенте – физическом лице требует принятия специальных мер со стороны Банка России и (или) органов власти?*

<sup>2</sup> В рамках действующего регулирования антимонопольный сценарий является единственно возможным методом предотвращения дискриминационным практикам в сфере оборота информации.

### III. МЕРЫ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНТНОГО ДОСТУПА К ИНФОРМАЦИИ О ФИЗИЧЕСКОМ ЛИЦЕ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Обеспечение справедливого доступа к пользовательским данным на финансовом рынке, по мнению Банка России, исключит **барьеры для развития деятельности различных организаций по оказанию услуг профилирования клиентов финансовых организаций и оценки сопряженных с их обслуживанием рисков** (далее для целей настоящего доклада – скоринговая деятельность).

Получая информацию из различных источников данных, по результатам ее внутренней обработки и анализа скоринговые компании<sup>1</sup> могли бы предложить пользователям информации различные группы продуктов как универсальных, так и отвечающих специфическим запросам. Точное прогнозирование развития коммерческих отношений не является целью доклада, однако в целом можно ожидать, что скоринговыми компаниями может быть реализована как минимум одна из следующих групп продуктов:

- **Скоринговый балл** – выраженная в числовом значении оценка общей надежности и кредитоспособности клиента, основанная на анализе широкого перечня данных о клиенте<sup>2</sup>.
- **Скоринговый отчет** – отчет, отражающий общие (верхнеуровневые) результаты анализа профиля клиента.

Для обеспечения высокого качества и ценности указанных продуктов потребуются предусмотреть **доступ скоринговых компаний к максимально полному спектру данных**.

Однако это не должно возлагать на обладателей (операторов) пользовательских данных безусловной обязанности представлять скоринговым компаниям данные по запросу. Такая обязанность может возникать исключительно в случае, если обладатель (оператор) пользовательских данных хотя бы раз представил такие данные на возмездной основе другой скоринговой компании или финансовой организации. Это необходимо в целях предотвращения возможной дискриминации (**принцип недискриминационного доступа к данным**). Согласно концепции, предлагаемой Банком России, в этом случае обладателя (оператора) пользовательских данных предлагается наделять статусом **информационного агента**, подразумевающим обязанность обеспечить возможность получения ранее реализованных данных для любой скоринговой компании на схожих коммерческих условиях.

В представленной конструкции принцип недискриминационного доступа направлен на противодействие ограничивающим конкуренцию практикам и, тем самым, согласуется, по мнению Банка России, с основополагающими принципами гражданского законодательства, в соответствии с которыми использование гражданских прав в целях ограничения конкуренции не допускается (п. 1 ст. 10 ГК РФ) и может быть ограничено законом как в части выбора контрагентов по договору, так и в части содержания таких договоров (п. 4 ст. 421 и п. 1 ст. 422 ГК РФ).

<sup>1</sup> Для целей настоящего доклада используется термин «скоринговая компания». Под такими компаниями в рамках доклада подразумеваются субъекты, которые осуществляют сбор и обработку данных о клиентах финансовых организаций и по результатам собственной аналитики оказывают услуги финансовым организациям по профилированию их клиентов и оценке сопряженных с их обслуживанием рисков. В термин «скоринговая компания» не включаются организации, которые осуществляют сугубо подготовку и/или проверку скоринговых моделей без использования пользовательских данных.

<sup>2</sup> По мере развития скорингового бизнеса возможно появление линейки скоринговых баллов, отражающих отдельные параметры (например, кредитоспособность, надежность, устойчивость к кризисным ситуациям и т.д.).

**Вопросы для обсуждения:**

1. Поддерживаете ли вы предложение о регламентации статуса информационного агента для обеспечения недискриминационного доступа к данным? Если нет, приведите обоснование ответа.
2. Требуются ли, на ваш взгляд, дополнительные меры для того, чтобы эффективно обеспечить недискриминационный доступ к данным на финансовом рынке? Если да, укажите возможные меры. Приведите обоснование положительного ответа на поставленный вопрос и потенциальной результативности предлагаемых вами мер.
3. Считаете ли вы, что обязательный доступ к данным информационных агентов должен предоставляться только скоринговым компаниям или также другим организациям, включая финансовые? Если второе, то каким категориям организаций? Приведите обоснование ответа и предлагаемых вами категорий организаций, которым, по вашему мнению, должен быть представлен такой доступ к данным.
4. Необходимо ли, на ваш взгляд, для эффективной имплементации принципа недискриминационного доступа к данным закрепить обязанность информационного агента декларировать факт возмездной передачи пользовательской информации третьим лицам? Если да, то в какой форме (закрывать реестр для скоринговых компаний/публикация на собственном сайте/передача информации в публичный реестр, который ведется третьей стороной/иное)?

В основе возможности получения и обработки данных должно лежать согласие гражданина, которое может быть получено в пользу скоринговых компаний через информационных агентов при использовании гражданином их сервисов (путем акцепта пользовательских соглашений и политик конфиденциальности). В то же время у потребителя должно быть право отказаться и все равно получить услугу информационного агента<sup>3</sup>.

Помимо возможности не давать информационным агентам согласия на передачу данных в адрес скоринговых компаний гражданину может быть предоставлено право миграции от одной скоринговой компании к другой, что обусловит необходимость для этих субъектов прилагать дополнительные усилия для обеспечения удовлетворенности граждан порядком хранения и использования данных о них<sup>4</sup>.

Скоринговые компании, по мнению Банка России, должны обеспечивать максимальную прозрачность своей деятельности, также предусматривая для граждан доступные и понятные процедуры взаимодействия и получения информации посредством офлайн и онлайн-каналов в любое время. Они должны создавать и поддерживать защищенный контур с четко выстроенным режимом защиты данных, а также использовать принципы проектируемой конфиденциальности (**privacy by design**)<sup>5</sup> и конфиденциальности по умолчанию (**privacy by default**)<sup>6</sup>.

На получение продуктов скоринговой компании пользователь информации, по нашему мнению, должен иметь согласие гражданина. Такое согласие может быть получено как через информационного агента, так и самостоятельно – непосредственно у гражданина.

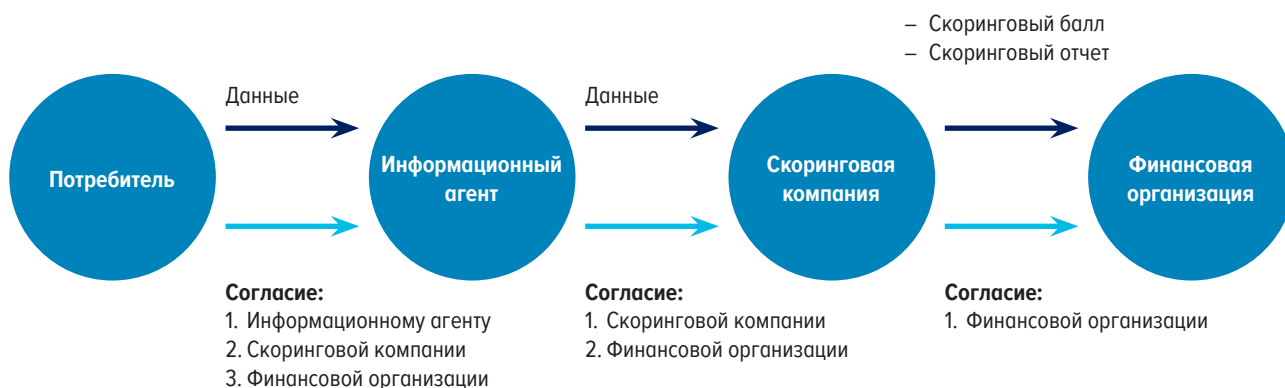
<sup>3</sup> Возможно также рассмотреть установление обязанности информационных агентов составлять свои политики конфиденциальности и формы их принятия в двух формах – *human readable* (в понятной форме, удобной для восприятия рядовым пользователем (не специалистом), который должен дать согласие на обработку данных о себе) и *lawyer readable* (в виде текста, написанного юридическим языком) по аналогии с принципами формулирования открытых лицензий на свободное ПО. Форму *human readable* возможно требовать отображать в формате символов ключевых параметров обработки в визуальной и интуитивно понятной форме (по аналогии со знаками дорожного движения).

<sup>4</sup> Соответствует лучшим практикам, предусмотренным GDPR.

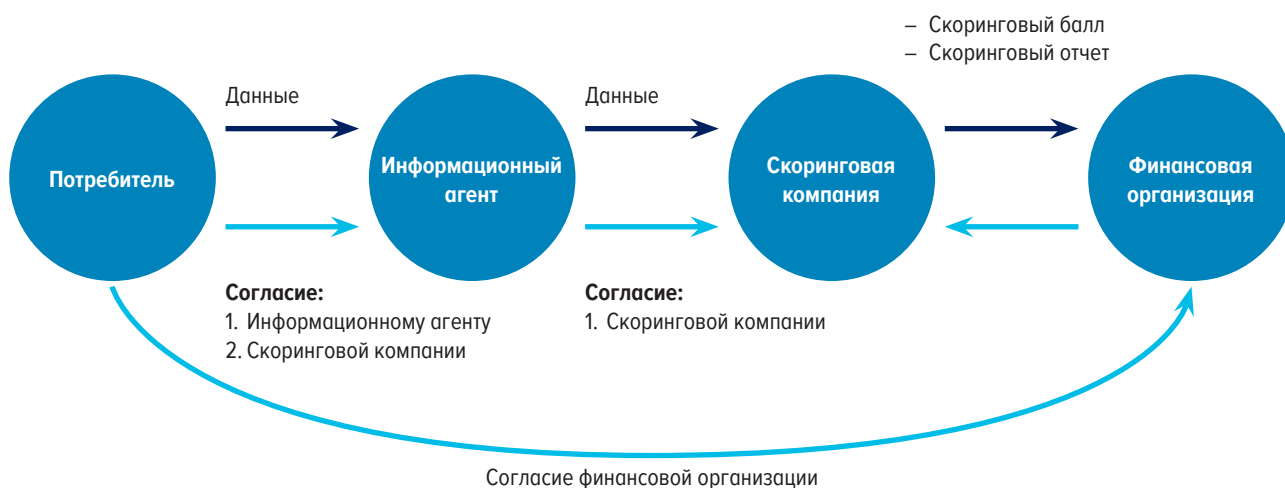
<sup>5</sup> *Privacy by design* – принцип, устанавливающий обязанность учитывать риски, связанные с персональными данными, на всех этапах жизненного цикла обработки данных (например, при проектировании процесса обработки, формировании функциональных требований к IT-системам, настройке механизмов безопасности, при передаче персональных данных в архивное хранение и их уничтожении).

<sup>6</sup> *Privacy by default* – принцип, согласно которому идеи защиты персональных данных должны реализовываться в продукте в настройках по умолчанию.

## СЦЕНАРИЙ 1



## СЦЕНАРИЙ 2



Описанная система взаимодействия скоринговых компаний и их контрагентов создаст предпосылки для развития конкуренции в сфере их деятельности, подразумевающую следующие направления:

- **Конкуренция за покупателя продуктов скоринговых компаний** – по набору данных в составе модели, качеству методологии присвоения скорингового балла и анализа для скорингового отчета. Предполагается, что обеспечение максимальной актуальности и пригодности скоринговых продуктов станет естественным экономическим интересом скоринговых компаний, так как при несоблюдении этих условий спрос на их услуги достаточно быстро перестанет возникать (проверка рынком).
- **Конкуренция за согласие гражданина на обработку данных** – за счет использования лучших практик в сфере защиты прав потребителей; прозрачности своей деятельности для физических лиц; конфиденциальности данных, их достоверности и надлежащей обработки; разъяснительной и просветительской работы (о содержании, процедуре и пользе скоринга, о существующих механизмах обеспечения информационной безопасности и т.д.); содержательной работы с обращениями граждан; работы с репутацией для поддержания имиджа социально ответственной организации.

- **Конкурентное давление: возможности финансовых организаций получать «базовый» набор данных из государственных информационных систем, БКИ и БСИ, а также дополнительный набор данных – напрямую у информационных агентов по прямому договору.**

Кроме того, как ожидается, **такая модель обеспечит выравнивание условий для конкуренции на самом финансовом рынке, усиление рыночных позиций мелких и средних игроков за счет обеспечения доступа к качественному скорингу по доступной цене**<sup>7</sup>.

Большая ценовая доступность услуг скоринговых компаний возможна в том числе в связи с потенциальным расширением числа компаний, оказывающих скоринговые услуги, за счет новых игроков из различных сфер, усилением конкуренции между ними, гибкостью в выборе ими своих бизнес-моделей, целевой аудитории и продуктовой линейки (может возникнуть сегментация продуктов скоринговых компаний по ценовым категориям и создание кастомизированных продуктов).

#### **Вопрос для обсуждения:**

*Как вы оцениваете вероятность выхода в сегмент скоринговой деятельности новых игроков? Укажите потенциальных игроков данного сегмента и обоснование вашего ответа.*

Иными словами, благодаря развитию услуг скоринговых компаний на финансовом рынке может быть создана инфраструктура, которая позволит всем его участникам в том или ином виде иметь доступ к данным, необходимым для более эффективного взаимодействия с клиентами, оценки их кредитоспособности и риска, связанного с их обслуживанием. Для участников финансового рынка реализация предложенных мер исключит необходимость поддержания множества договоренностей и технологического процесса обработки в ограниченные сроки объемных массивов данных, создавая возможность получения продуктов скоринговых компаний по принципу «единого окна» и на доступных условиях.

Закрепление принципа недискриминационного доступа скоринговых компаний к информации само по себе создаст условия для коррекции поставщиками данных своей деятельности, однако следует признать, что полностью это не исключит возможностей дискриминации. Тем не менее представляется, что при реализации предложенных мер для скоринговых компаний будут обеспечены более действенные механизмы самозащиты и противодействия дискриминации. Такой вывод основан на следующем.

Во-первых, наличие экономического интереса поддерживать свой основной вид деятельности и делать его более конкурентоспособным будет мотивировать скоринговые компании активно отстаивать свои возможности получения данных, в том числе в случае нарушений – самостоятельно собирать доказательственную базу и инициировать разбирательства в антимонопольных и судебных органах (что позитивно скажется на правоприменении, включая практическую реализацию принципа недискриминационного доступа к данным).

Во-вторых, прямое закрепление правил недискриминационного доступа к данным облегчит доказывание противоправности дискриминационных практик и, как следствие, получение доступа к необходимым сведениям через институт судебного или административного обжалования.

<sup>7</sup> Более того, как отмечается в докладе Банка России для общественных консультаций «Развитие индивидуального рейтинга кредитной истории», в условиях жесткой конкуренции за клиента кредитные и микрофинансовые организации порой вынуждены принимать решение в течение нескольких минут (и даже секунд). Для многих участников этих сегментов представляется затруднительным в режиме реального времени запрашивать у стороннего поставщика и обрабатывать данные конкретного физического лица, поскольку необходимо получить и обработать несколько сотен мегабайт информации, в том числе неструктурированной. Поскольку количество обрабатываемых кредитных заявок в день может достигать до тысяч, то оптимальным вариантом для пользователя информации является использование именно скорингового балла, получаемого из единого источника информации. Это обстоятельство также указывает на большой потенциал развития на российском финансовом рынке скоринговой деятельности.

Иными словами, в рассматриваемом случае, по мнению Банка России, могут быть нивелированы имеющиеся сейчас недостатки применения мер административного и судебного обжалования:

- несмотря на точечное воздействие на каждый случай дискриминации, информация о таких случаях может стать более доступной регуляторам за счет мотивации и активной позиции скоринговых компаний;
- квалификация соответствующих ограничительных практик поставщиков данных в качестве дискриминации и доказывание факта ее совершения в антимонопольных и судебных органах может быть облегчена;
- наличие рисков обжалования ограничительных практик, а также связанных с этим рисков материальных убытков (штрафы, компенсации) и ущерба деловой репутации наряду с самой нормой о дискриминации может иметь превентивный эффект в большинстве случаев.

В настоящее время небольшие финансовые организации не обладают ни такой мотивацией, ни такими возможностями по противодействию дискриминации.

Для ослабления барьеров развития скоринговой деятельности потребуется внесение изменений в законодательство, направленных:

- на **определение статуса и требований к деятельности скоринговых компаний**, в том числе требований по обеспечению **прозрачности деятельности для регулятора, к защите прав потребителей** (включая требования к информированию потребителей), а также к **режиму защиты данных** скоринговыми компаниями;
- на однозначное **определение состава сведений, составляющих различные виды тайн**, порядка их передачи третьим лицам (предусмотрено программой «Цифровая экономика Российской Федерации»);
- на **регламентацию нового способа управления согласием** на доступ к данным – платформы цифрового согласия (также предусмотрена программой «Цифровая экономика Российской Федерации», реализуется при активном участии Банка России);
- на **исключение ограничений** на использование основных категорий данных о гражданах в целях осуществления скоринговой деятельности;
- на закрепление для обладателей (операторов) данных **принципа недискриминационности доступа** к информации (**регламентацию статуса информационного агента**).

В качестве одного из вариантов надзора за скоринговыми компаниями рассматривается реестровая модель: скоринговые компании, которые захотят пользоваться правом недискриминационного доступа, должны будут привести деятельность в соответствие с определенными требованиями (в том числе в сфере информационной безопасности и защиты прав субъектов персональных данных) и должны быть включены в реестр. Оказание услуг по профилированию клиентов и сопряженных с их обслуживанием рисков без включения в реестр не предполагается запрещать, то есть регулирование по принципу «привилегии для включившихся в систему», а не «лицензирование и запрет всех, кто вне системы».

Другим вариантом является создание реестра скоринговых компаний, включение в который (с соблюдением сопутствующих требований) будет обязательным для всех таких субъектов, а осуществление скоринговой деятельности без всего вышеуказанного будет признаваться противоправным.

При этом во избежание дублирования надзорных функций рассматривается возможность включения в такой реестр организаций, деятельность которых непосредственно связана с оказанием услуг по профилированию клиентов и оценке сопряженных с их обслуживанием рисков (например, БКИ), по умолчанию.



**Вопросы для обсуждения:**

1. Считаете ли вы предложенную модель регулирования оптимальной для скоринговых компаний? Если нет, то какая модель регулирования, на ваш взгляд, необходима? Приведите обоснование ответа в отношении предлагаемой модели регулирования и своего варианта.
2. Как вы считаете, необходимо ли для обеспечения прозрачности деятельности информационных агентов закрепление их обязанности составлять свою политику конфиденциальности и формы ее принятия в двух формах – *human readable* и *lawyer readable*?
3. На ваш взгляд, какие изменения в законодательство необходимы в дополнение к рассмотренным в разделе III?
4. Какую из предложенных моделей надзора (см. раздел III) вы считаете более эффективной и адекватной для сегмента скоринговых компаний и почему?
5. Как вы считаете, необходимо ли во избежание дублирования надзорных функций включать в реестр скоринговых компаний по умолчанию организации, деятельность которых непосредственно связана с оказанием услуг по профилированию клиентов и оценке сопряженных с их обслуживанием рисков (например, БКИ)? Приведите обоснование ответа.

## ОТКРЫТЫЕ ВОПРОСЫ: ПРИГЛАШЕНИЕ К ОБСУЖДЕНИЮ

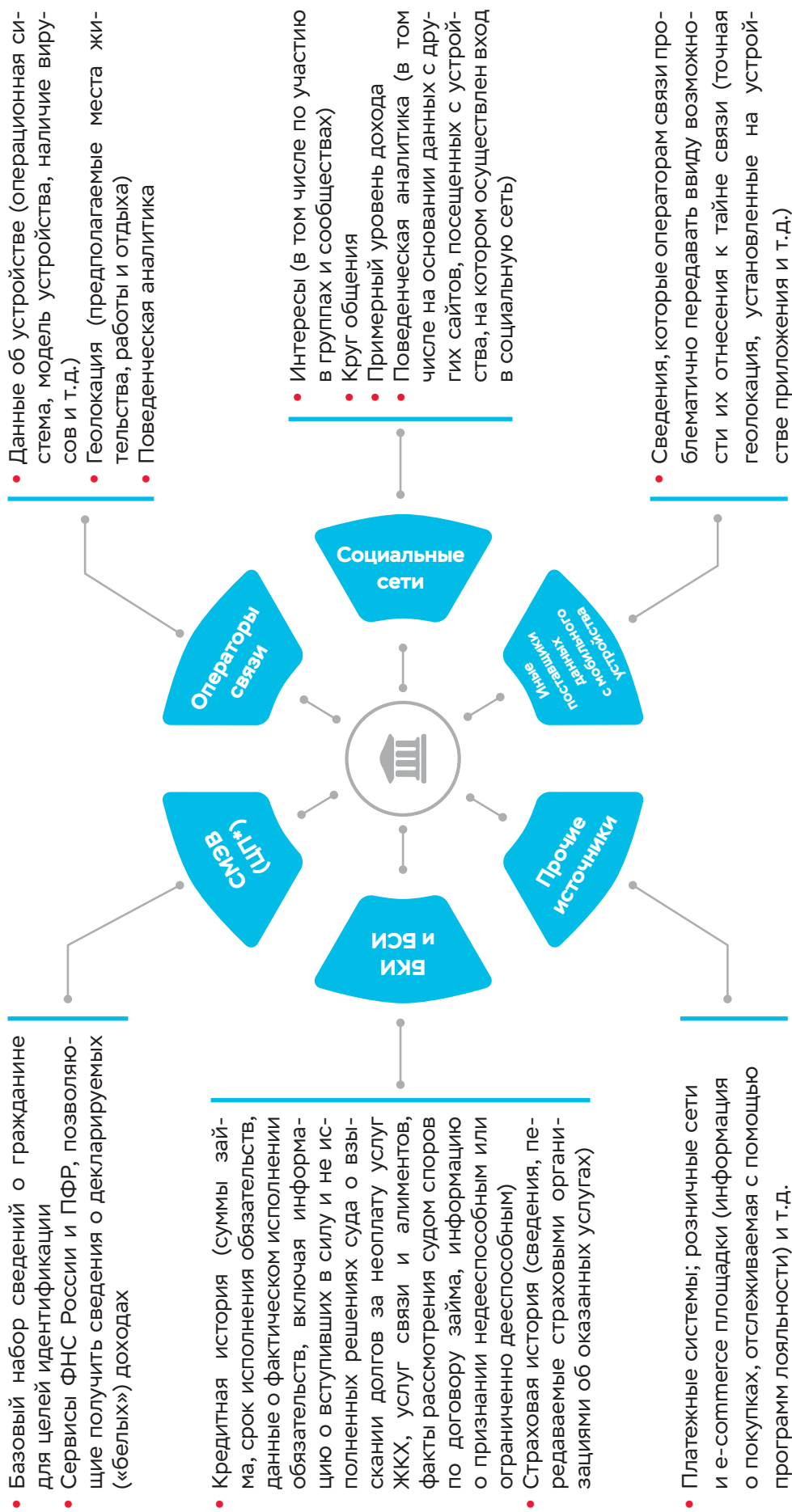
В настоящем докладе подняты следующие вопросы обеспечения недискриминационного доступа к данным:

1. По вашему мнению, какие проблемы, пробелы регулирования и барьеры существуют на финансовом рынке в связи с доступом к информации о клиенте – физическом лице? При ответе укажите, пожалуйста, соответствующие виды информации, сферы правоотношений и нормативные правовые акты, которые содержат указанные пробелы и барьеры, а также иную необходимую для оценки проблемы информацию.
2. Как вы оцениваете степень влияния (по шкале от 1 до 10) отсутствия доступа к информации на уровень просрочки кредитного портфеля и иные показатели деятельности финансовой организации, влияющие на ее конкурентоспособность?
3. Считаете ли вы, что сложившаяся на финансовом рынке ситуация с доступом к информации о клиенте – физическом лице требует принятия специальных мер со стороны Банка России и (или) органов власти?
4. Поддерживаете ли вы предложение о регламентации статуса информационного агента для обеспечения недискриминационного доступа к данным? Если нет, приведите обоснование ответа.
5. Требуется ли, на ваш взгляд, дополнительные меры для того, чтобы эффективно обеспечить недискриминационный доступ к данным на финансовом рынке? Если да, укажите возможные меры. Приведите обоснование положительного ответа на поставленный вопрос и потенциальной результативности предлагаемых вами мер.
6. Считаете ли вы, что обязательный доступ к данным информационных агентов должен предоставляться только скоринговым компаниям или также другим организациям, включая финансовые? Если второе, то каким категориям организаций? Приведите обоснование ответа и предлагаемых вами категорий организаций, которым, по вашему мнению, должен быть представлен такой доступ к данным.
7. Необходимо ли, на ваш взгляд, для эффективной имплементации принципа недискриминационного доступа к данным закрепить обязанность информационного агента декларировать факт возмездной передачи пользовательской информации третьим лицам? Если да, то в какой форме (закрытый реестр для скоринговых компаний/публикация на собственном сайте/передача информации в публичный реестр, который ведется третьим лицом/иное)?
8. Как вы оцениваете вероятность выхода в сегмент скоринговой деятельности новых игроков? Укажите потенциальных игроков данного сегмента и обоснование вашего ответа.
9. Считаете ли вы предложенную модель регулирования оптимальной для скоринговых компаний? Если нет, то какая модель регулирования, на ваш взгляд, необходима? Приведите обоснование отрицательного ответа в отношении предлагаемой модели регулирования и своего варианта.
10. Как вы считаете, необходимо ли для обеспечения прозрачности деятельности информационных агентов закрепление их обязанности составлять свою политику конфиденциальности и формы ее принятия в двух формах – human readable и lawyer readable?
11. На ваш взгляд, какие изменения в законодательство необходимы в дополнение к рассмотренным в разделе III?
12. Какую из предложенных моделей надзора (см. раздел III) вы считаете более эффективной и адекватной для сегмента скоринговых компаний и почему?

13. Как вы считаете, необходимо ли во избежание дублирования надзорных функций включать в реестр скоринговых компаний по умолчанию организации, деятельность которых непосредственно связана с оказанием услуг по профилированию клиентов и оценке сопряженных с их обслуживанием рисков (например, БКИ)? Приведите обоснование ответа.

Ответы на поднятые в докладе вопросы, а также информацию о контактных лицах для организации очных обсуждений доклада на площадке Банка России просьба направлять в срок до 3 февраля 2020 г. по адресу [bernevegaka@cbr.ru](mailto:bernevegaka@cbr.ru).

**Сведения, которые могут использоваться для профилирования клиентов, оценки их кредитоспособности и рисков, сопутствующих оказанию финансовых услуг**



\* ЦП – цифровой профиль

## Приложение 2

### Подходы к регулированию оборота и обработки информации<sup>1</sup>

**Европейский.** Оборот пользовательских данных регламентируется системой общеевропейского регулирования персональных данных (GDPR), которое исходит из широкой дефиниции персональных данных и применяется к обширному перечню сфер деятельности по обработке данных и категориям таких данных. Проблематика пользовательских данных рассматривается через призму прав человека и гражданина. Для оператора пользовательских данных предусмотрена обязанность соблюдать требования законодательства на протяжении всего жизненного цикла данных – начиная с момента сбора и заканчивая их уничтожением. Установлен целый ряд требований к согласию на обработку данных, целью которых является минимизация информационной асимметрии между субъектом персональных данных и оператором. Исполнение изложенных требований обеспечивается за счет применения мер жесткого административного контроля со стороны специальных ведомств, а также установления и взыскания высоких штрафов за нарушения в данной сфере.

**Американский.** Подход отличается своей фрагментарностью в отношении дефиниции персональной информации, возможностью отнесения пользовательских данных к категории товаров (commodity), которые возможно коммерциализировать, а также высокой степенью саморегулирования. В США отсутствует общее (межотраслевое) регулирование персональных данных, которое применялось бы вне зависимости от сферы к различным процессам обработки. Вместо этого действует совокупность не согласованных нормативных правовых актов, предусматривающих регулирование отдельных видов личной информации в зависимости от сфер использования, субъектного состава, перечня операций с данными и т.д. Отдельное ведомство со специализированным мандатом надзора за соблюдением требований к обороту информации и защиты персональных данных в данной юрисдикции также отсутствует, некоторые ограниченные функции выполняет Комиссия по защите торговли (FTC), в компетенцию которой входит привлечение к ответственности за недобросовестные коммерческие практики (deceptive or unfair practices). Отношения, связанные с защитой приватности, отдельно не выделены и относятся к общей системе норм, нацеленных на защиту прав потребителей.

**Китайский.** Китайский подход представляет собой единство противоположностей – с одной стороны, в КНР вступил в силу Стандарт по защите персональной информации, который содержит:

- широкое определение персональных данных (схожее с европейским);
- жесткие требования к получению согласия на обработку персональных данных, а также к политикам конфиденциальности, регламентирующим такую обработку;
- множество требований к техническим и организационным мерам защиты данных.

С другой стороны, несмотря на описанный стандарт, в рассматриваемой юрисдикции реализуется правительственная программа создания единой системы социального рейтинга. Программа предполагает, что каждому китайскому гражданину будет присвоен балл, высчитываемый на основании анализа его повседневных действий (уплата налогов, коммунальных и иных платежей, просматриваемый контент, приобретаемые товары и т.д.), а также его круга

<sup>1</sup> В том числе по материалам:

- Сравнительно-правовой анализ подходов к правовому режиму данных, создаваемых пользователями сети Интернет и принципов их сбора, хранения и обработки // НИУ ВШЭ, Международная лаборатория по праву информационных технологий и интеллектуальной собственности, Москва, 2018;
- Отчет о научно-исследовательской работе «Определение состава сведений, составляющих соответственно банковскую тайну, тайну связи, врачебную тайну, коммерческую тайну и иные виды тайн, порядка их передачи третьим лицам» // ООО «Дентонс Юроп», Санкт-Петербург, 2018;
- Савельев А. И. Направления регулирования Больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. 2018. № 5. С. 122–144.

общения. Присваиваемый балл будет использоваться для принятия в отношении гражданина многочисленных (в том числе автоматизированных) решений и де-факто влиять на его права и обязанности. Исполнение программы подразумевает масштабный сбор, обработку и объединение самых разных категорий пользовательских данных (включая биометрические данные) крупнейшими китайскими IT-компаниями. В качестве цели программы заявлено повышение доверия граждан друг к другу, а также к государственным органам и коммерческим организациям.

Таким образом, реальная практика обработки пользовательских данных в КНР не блокируется жесткими требованиями действующего регулирования – сбор, агрегация и обработка данных осуществляются в национальных масштабах для достижения общественно значимых целей.

**Сингапурский.** Конституция Сингапура не закрепляет в явно выраженной форме права на неприкосновенность частной жизни и защиту тайны связи (хотя регулирование сформировано в законодательстве и практике). Система регулирования персональных данных Сингапура схожа с европейской. При этом предусмотрен ряд либеральных послаблений, которые сближают ее с американской моделью:

- общедоступные данные могут по большей части свободно обрабатываться любым заинтересованным лицом;
- отсутствует необходимость получать отдельное согласие на передачу данных для обработки посреднику оператора;
- используется гибкий подход к получению согласия граждан – в отдельных случаях для обработки достаточно подразумеваемого согласия (конклюдентных действий), основанного на разумных ожиданиях. Также обсуждается вопрос использования в отдельных случаях вместо согласия субъекта уведомления последнего об обработке его данных с правом субъекта выразить несогласие в течение определенного времени (opt-out).