
ПЕРСПЕКТИВЫ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ НА ФИНАНСОВЫХ РЫНКАХ: УСИЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛЯТОРА

Наталья ПОЛЕЖАЕВА,

младший научный сотрудник Центра экспертизы законодательства Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); аспирант юридического факультета РАНХиГС. Окончила Московскую государственную юридическую академию им. О.Е. Кутафина. Тел.: +7 (915) 287-94-69, e-mail: polezhaeva.natalia@mail.ru

Сравнительный анализ действующей модели регулирования финансовых рынков и модели, предлагаемой Банком России в рамках проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», показывает, что Банк России выстраивает новую систему регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовых рынках с активным участием регулятора. При этом степень такого участия определяется самим регулятором, что может негативно отразиться на интересах саморегулируемых организаций и их членов, поскольку проект закона не предусматривает никаких гарантий, что Банк России в полной мере допустит саморегулируемые организации к разработке и установлению стандартов и правил или надзору.

Ключевые слова: модели регулирования финансовых рынков, саморегулируемые организации на финансовых рынках, проект Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков».

С 1 сентября 2013 г. вступил в силу Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей ЦБ РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»¹, согласно которому к Банку России переходят полномочия федерального органа исполнительной власти ФСФР России в сфере финансовых рынков. По сути, произошла передача указанных полномочий от одного органа государственной власти (ФСФР России) к другому органу государственной власти, т.е. к Банку России.

Еще до вступления в силу закона о передаче полномочий в сфере финансовых рынков Банк России начал проявлять активность в отношении саморегулируемых организаций, объединяющих финансовые организации², которая

направлена на усиление влияния регулятора. Расширение полномочий государственного регулятора в отношении саморегулируемых организаций может отрицательно сказаться на деятельности таких организаций в случае лишения их хотя бы одной из составляющих саморегулирования, а именно разработки и установления стандартов и правил профессиональной (предпринимательской) деятельности и контроля за соблюдением требований указанных стандартов и правил³.

Такие тенденции прослеживаются в проекте Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков»⁴, который Банк России представил в 2013 г.⁵

Как и общий закон о саморегулируемых организациях от 2007 г.⁶, проект устанавливает только общие принципы саморегулирования

¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собрание законодательства РФ. 29.07.2013. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

² Некредитные финансовые организации, а также кредитные организации, осуществляющие профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг.

³ См. п. 1 ст. 2 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2007. № 49. Ст. 6076.

⁴ <http://www.nfa.ru/docs/zpsro.pdf>

⁵ См.: Полежаева Н.А. Правовое регулирование деятельности саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг // Закон и право. 2013. № 8. С. 50–52.

⁶ Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

на финансовых рынках независимо от вида саморегулируемой организации.

Следует отметить, что общий закон о саморегулируемых организациях изначально разрабатывался исключительно как закон о саморегулируемых организациях на финансовых рынках, однако он не был согласован Банком России и ФСФР России, в результате чего часть финансовых рынков была исключена из-под его действия⁷.

Одна из позиций проекта, ставящих под вопрос свободу деятельности саморегулируемых организаций, связана с расширенным законодательным регулированием разработки и установления стандартов и правил саморегулируемых организаций, расширенными полномочиями регулятора в данной области (ст. 9, 10).

Согласно проекту Банка России саморегулируемым организациям на финансовых рынках придется разработать и утвердить обязательные внутренние стандарты саморегулируемых организаций, а также разработать, утвердить и согласовать с Банком России обязательные базовые стандарты, единые для саморегулируемых организаций одного вида.

Для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация будет обязана присоединиться к базовым стандартам, ранее согласованным Банком России. Также указанные стандарты могут стать обязательными для исполнения всеми финансовыми организациями соответствующего вида независимо от членства в саморегулируемой организации.

Банк России планирует устанавливать перечни обязательных для разработки и утверждения саморегулируемой организацией внутренних и базовых стандартов, а также объем, содержание и форму общественных отношений, требующих регулирования. Указанные

стандарты должны соответствовать как российскому законодательству, так и нормативным актам Банка России, уровень требований которых пока неизвестен.

Соответствующее действующее отраслевое законодательство⁸, как правило, обходит стороной вопрос участия регулятора в разработке и установлении указанных стандартов и правил, оставляя эти процессы на усмотрение самих организаций. Следует сказать, что участники саморегулирования, принимающие участие в разработке стандартов и правил, охотнее следуют их требованиям, чем требованиям стандартов и правил, установленных сверху.

Так, например, для модели саморегулирования на рынке ценных бумаг США до 2007 г. было характерно функционирование двух основных саморегулируемых организаций — Нью-Йоркской фондовой биржи (New York Stock Exchange — NYSE) и Национальной ассоциации дилеров по ценным бумагам (National Association of Securities Dealers, Inc. — NASD).

Инициаторами создания первой организации выступили сами участники рынка. Они же устанавливали стандарты и правила своей деятельности. Члены NYSE заботились о репутации организации; в результате их услуги пользовались большим спросом, чем услуги NASD, у владельцев ценных бумаг и иных их клиентов.

NASD, напротив, была создана при активном участии государства (Акт Мэлони 1938 г. (Maloney Act of 1938)), и ее члены не занимались разработкой стандартов и правил. Последние согласовывались между управлением саморегулируемой организации и государственным регулятором и в основном отсылали к нормативным актам регулятора. Для NASD было упущено одно из основных преимуществ саморегулирования — участие ее

⁷ См.: из выступления В.С. Плещачевского на III Всероссийском форуме саморегулируемых организаций «Саморегулирование в России: опыт и перспективы развития» в рамках «Недели российского бизнеса», которая проводится РСПП, от 19.03.2013.

⁸ Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» // Собрание законодательства РФ. 22.04.1996. № 17. Ст. 1918; Федеральный закон от 29.11.2001 № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» // Собрание законодательства РФ. 03.12.2001. № 49. Ст. 4562; Федеральный закон от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» // Собрание законодательства РФ. 11.05.1998. № 19. Ст. 2071; Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» // Российская газета. № 6. 12.01.1993; Федеральный закон от 30.12.2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 41; Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3627; Федеральный закон от 02.07.2010 № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях» // Собрание законодательства РФ. 05.07.2010. № 27. Ст. 3435.

членов в разработке стандартов и правил, способствующее высокому уровню выполнения их требований.

В случае реализации рассматриваемых положений проекта Банка России саморегулируемые организации могут оказаться в положении NASD, которое может усугубиться тем, что государственный регулятор, возможно, будет еще и принимать решение о согласии или несогласии с назначением предполагаемого руководителя саморегулируемой организации, о чем речь пойдет далее.

Вторая позиция проекта Банка России, которая может нанести ущерб интересам саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков и, соответственно, их членам, связана с ограничением надзорной функции организаций.

Помимо двух указанных составляющих саморегулирования (разработка и установление стандартов и правил деятельности членов и контроля⁹ за их соблюдением) Банк России устанавливает еще и третью – надзор за соблюдением федеральных законов, регулирующих деятельность в сфере финансовых рынков, нормативных правовых актов РФ и нормативных актов Банка России (ст. 6, 7).

Следует сказать, что сейчас учредительные документы некоторых саморегулируемых организаций среди их полномочий указывают также наблюдение за деятельностью своих членов¹⁰.

Устанавливая на законодательном уровне такую дополнительную составляющую, Банк России делает оговорку, что осуществление саморегулируемой организацией надзора за деятельностью своих членов возможно только в случае передачи ей соответствующих полномочий Банком России. При этом порядок передачи указанных полномочий, а также порядок и основания их прекращения устанавливаются Банком России отдельно для каждого вида саморегулируемых организаций (организациям одного вида может быть передан только одинаковый объем полномочий). Предоставление саморегулируемым организациям надзорных полномочий не влечет за собой утрату таких полномочий самим Банком России.

Кроме того, такие функции, как получение от членов саморегулируемой организации отчетности; проведение аттестации руководителей, членов и их работников; участие через своих представителей в качестве наблюдателей в проверках деятельности своих членов, осуществляемых Банком России и государственными органами, также выполняются саморегулируемой организацией в случае передачи ей соответствующих полномочий Банком России.

Таким образом, Банк России выстраивает новую систему регулирования деятельности саморегулируемых организаций на финансовых рынках – с активным участием регулятора. При этом степень такого участия определяется самим регулятором, что может негативно отразиться на интересах саморегулируемых организаций и их членов, поскольку проект не предусматривает никаких гарантий, что Банк России в полной мере допустит саморегулируемые организации к разработке и установлению стандартов и правил или к надзору.

В отличие от сложившейся на данный момент модели саморегулирования в сфере финансовых рынков, основанной на добровольности объединения, проект Банка России устанавливает обязательный характер членства в саморегулируемых организациях (ст. 11). При этом речь об отмене лицензирования деятельности, которое имеет смысл лишь при добровольном характере членства в саморегулируемых организациях, не идет.

Согласно проекту Банка России в сфере финансовых рынков могут быть созданы следующие виды саморегулируемых организаций (ст. 4): 1) саморегулируемые организации брокеров; 2) дилеров; 3) управляющих; 4) депозитариев; 5) регистраторов; 6) акционерных инвестиционных фондов и управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов; 7) специализированных депозитариев; 8) негосударственных пенсионных фондов; 9) субъектов страхового дела: страховых организаций, страховых брокеров, обществ взаимного страхования; 10) микрофинансовых организаций; 11) кредитных кооперативов; 12) жилищных

⁹ В проекте федерального закона Банка России данная составляющая представлена как наблюдение за соблюдением стандартов и правил и Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков».

¹⁰ См., например, пп. «е» п. 2.1 Устава НАУФОР, абз. 4 п. 2.2 Устава ПАРТАД.

накопительных кооперативов; 13) бюро кредитных историй¹¹.

На данный момент обязательный характер членства установлен только для кредитных кооперативов, не считая кредитных кооперативов второго уровня¹².

Установление обязательного членства может быть мотивировано интересами владельцев ценных бумаг и иных клиентов финансовых организаций, так как позволяет установить дополнительный контроль за деятельностью таких организаций. Однако подобный обязательный двойной контроль (лицензирование и саморегулирование), в совокупности с расширенными полномочиями государственного органа в части регулирования, не всегда сказывается на интересах клиентов лучшим образом.

Представляется, что клиентов интересует не только безопасность соблюдения их интересов, но и, в первую очередь, определенная выгода. Наличие на рынке нескольких саморегулируемых организаций с добровольным характером членства способствует развитию между ними конкуренции, установлению более качественных стандартов и правил для привлечения клиентов. У последних при этом появляется возможность выбора между финансовыми организациями – членами той или иной саморегулируемой организации.

Проектом также установлено, что саморегулируемая организация одного вида должна объединять в своем составе в качестве членов не менее 30% от общего количества финансовых организаций, осуществляющих указанный вид деятельности. Ассоциированные члены¹³ не могут быть включены в необходимое количество членов, достаточное для создания саморегулируемой организации.

Согласно проекту закона Банка России финансовая организация может являться членом только одной саморегулируемой организации определенного вида. Если финансовая организация осуществляет разные виды деятельности, она может являться членом не-

скольких саморегулируемых организаций или саморегулируемой организации, объединяющей несколько видов саморегулируемых организаций. В последнем случае саморегулируемая организация может быть создана при условии объединения в своем составе не менее 30% от общего количества финансовых организаций, осуществляющих каждый вид деятельности.

Следовательно, не может существовать более трех саморегулируемых организаций одного вида.

Сейчас, по общему правилу, для приобретения статуса саморегулируемой организации некоммерческая организация должна объединять не менее 100 субъектов профессиональной деятельности (или не менее 25 субъектов предпринимательской деятельности) определенного вида, если федеральными законами не установлено иное¹⁴. В законодательстве, регулирующем деятельность саморегулируемых организаций на финансовых рынках, на которые действие общего закона о саморегулируемых организациях от 2007 г. не распространяется (саморегулируемые организации фондов и организаций, которые по договорам с фондами осуществляют ведение пенсионных счетов; управляющих компаний; жилищных накопительных кооперативов), необходимое минимальное количество членов не установлено. Исключения составляют саморегулируемые организации профессиональных участников рынка ценных бумаг (не менее десяти членов). Таким образом, количество саморегулируемых организаций одного вида не ограничено.

Также Банк России планирует устанавливать порядок согласования руководителей саморегулируемых организаций на их соответствие квалификационным требованиям. Он же будет принимать решение о согласии или несогласии с назначением предполагаемого руководителя (ст. 29). Тогда как сейчас назначение на должность и освобождение от должности руководителя саморегулируемой организации

¹¹ Федеральный закон от 30.12.2004 № 218-ФЗ «О кредитных историях» (см.: Собрание законодательства РФ. 03.01.2005. № 1 (ч. 1). Ст. 44) не предусматривает создания саморегулируемых организаций бюро кредитных историй, однако это не значит, что такие организации не могут быть созданы в соответствии с общим законом о саморегулируемых организациях от 2007 г.

¹² П. 3 ст. 35 Федерального закона от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации» // Собрание законодательства РФ. 20.07.2009. № 29. Ст. 3627.

¹³ Об ассоциированном членстве см. ст. 15 проекта Банка России.

¹⁴ Пп. 1 п. 3 ст. 3 Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

отнесены к компетенции соответствующего органа организации.

Кроме того, по проекту руководители саморегулируемых организаций (иные лица, представляющие интересы организаций) и совет саморегулируемых организаций в лице председателя, который саморегулируемые организации имеют право создать из числа своих руководителей, могут представлять интересы саморегулируемых организаций в Банке России с правом совещательного голоса. Однако права и обязанности указанных представителей в Банке России, включая вопросы, относящиеся к предмету деятельности саморегулируемых организаций, определяет Банк России (ст. 35).

Представление интересов своих членов в их отношениях с органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления является одной из основных функций саморегулируемой организации. Участие государственного регулятора в назначении

представителей интересов поднадзорных организаций — в данном случае руководителей саморегулируемых организаций — может быть использовано против интересов таких организаций.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что на данном этапе смена регулятора не отразилась на порядке регулирования деятельности саморегулируемых организаций в сфере финансовых рынков. Участники рынков продолжают обладать значительной самостоятельностью в регулировании своей деятельности.

Однако в случае реализации положений проекта Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», разработанного Банком России, усилится влияние государственного регулятора, возрастет нагрузка на участников финансовых рынков (финансовые организации). Более того, возникнет вероятность упразднения самой сущности саморегулируемых организаций, несмотря на сохранение ими формального статуса. ■