



Банк России



МАЙ 2021 ГОДА

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДОПУСКА
НА ФИНАНСОВЫЙ РЫНОК.
НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ ДЛЯ УЧАСТНИКОВ**

Отчет об итогах публичного обсуждения
доклада для общественных консультаций

Москва
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

ОТЧЕТ ОБ ИТОГАХ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ ДОКЛАДА	2
ВЫВОДЫ	8

Материал подготовлен Департаментом допуска и прекращения деятельности финансовых организаций.

Фото на обложке: А. Байбара, Банк России

107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru

© Центральный банк Российской Федерации, 2021

ОТЧЕТ ОБ ИТОГАХ ПУБЛИЧНОГО ОБСУЖДЕНИЯ ДОКЛАДА

Банк России выражает благодарность всем участникам финансового рынка и иным заинтересованным сторонам (далее – участникам рынка), направившим свои замечания и предложения по вопросам, поднятым в докладе [«Совершенствование допуска на финансовый рынок. Новые возможности для участников»](#) (далее – доклад).

Доклад был опубликован 22 декабря 2020 года на официальном сайте Банка России в сети Интернет.

Комментарии, включая ответы на поставленные в докладе вопросы, а также предложения и замечания участников рынка ожидалось Банком России до 21 марта 2021 года включительно.

Всего по докладу поступило 21 письменное заключение:

- от ассоциаций и саморегулируемых организаций (СРО) в сфере финансового рынка¹ – 12;
- от некоммерческих организаций² – 2;
- от кредитных организаций³ – 6;
- от некредитных финансовых организаций⁴ – 1.

Дополнительно инициативы доклада обсуждались на различных общественных мероприятиях (круглых столах), в том числе на XVI Международном финансовом форуме Finance-2021 (РЕПО-форум).

В докладе ставились задачи проанализировать особенности существующей модели допуска финансовых организаций и обсудить инициативы Банка России по ее комплексному совершенствованию.

Участники рынка в целом положительно оценили инициативу Банка России по подготовке предложений о направлениях совершенствования допуска, публикация доклада признана своевременной, предложенные инициативы Банка России – актуальными и отражающими современные, в том числе и международные, тенденции развития финансовых рынков.

Для обсуждения участниками рынка в докладе было подготовлено 17 вопросов, которые раскрывают подходы Банка России по совершенствованию допуска на финансовый рынок.

В настоящем отчете приводится обобщенная информация и мнения участников рынка в отношении предложений и инициатив, обозначенных в вопросах к докладу, и не выражается позиция Банка России.

1. В вопросе о модели допуска, наиболее способствующей развитию финансового рынка, подавляющее большинство респондентов выбрали модель допуска к осуществлению финансовой деятельности по блоку финансовых услуг. Участники рынка полагают, что данная модель

¹ Ассоциация банков России (Ассоциация «Россия»), Всероссийский союз страховщиков (два заключения), Саморегулируемая организация Ассоциация негосударственных пенсионных фондов «Альянс пенсионных фондов», Национальная ассоциация участников фондового рынка, Саморегулируемая организация «Национальная финансовая ассоциация», Саморегулируемая организация Союз микрофинансовых организаций «Микрофинансирование и развитие» (СРО «МиР»), Ассоциация Профессиональных Страховых Брокеров, Ассоциация международных инвестиционных консультантов и советников (АМИКС), Ассоциация участников рынка платежных услуг «Некоммерческое партнерство «Национальный платежный совет», Ассоциация «Саморегулируемая организация «Национальное содружество кредитных кооперативов «Содействие», Ассоциация «Саморегулируемая организация сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов «Выбор».

² Торгово-промышленная палата Российской Федерации, Некоммерческий фонд Аналитический центр «Форум».

³ Банк ВТБ (ПАО), ПАО Сбербанк, Банк «ВБРР» (АО), ПАО РОСБАНК, АО АКБ «НОВИКОМБАНК», КБ «Кубань Кредит» ООО.

⁴ АО «СПБМТСБ».

может способствовать заявленным целям путем снижения нагрузки на соискателя за счет сокращения представляемых для допуска документов и устранения дублирования, уменьшения сроков принятия решения о допуске.

При этом было высказано мнение, что допуск к осуществлению финансовой деятельности по блоку финансовых услуг может усилить конкуренцию.

2. При ответе на вопрос о том, какие особенности допуска на финансовый рынок других стран возможны к внедрению на отечественном финансовом рынке, участники рынка выразили единое мнение, что отечественный финансовый рынок имеет свои особенности и историю развития и зеркально перенимать системы допуска других стран не целесообразно.

При этом в качестве наиболее полезных особенностей допуска, внедренных зарубежными регуляторами, большинство респондентов назвали следующие:

- разделение финансового рынка на сектора и введение общих требований для каждого сектора;
- режим единого лицензирования на секторальных рынках;
- возможность упрощенного (уведомительного) порядка допуска;
- унифицированная система регулирования деятельности организаций, имеющих одинаковое экономическое содержание вне зависимости от субъекта;
- единый закон, регулирующий порядок допуска и содержащий требования к соискателям и участникам финансового рынка.

Также участниками рынка было высказано предложение о возможности использования смешанного подхода по допуску, когда в рамках блока финансовых услуг соискатель получает право осуществлять совместимые виды деятельности по менее сложной процедуре (уведомительный порядок), чем при первичном допуске на финансовый рынок (разрешительный порядок). Получение права на осуществление деятельности из другого блока возможно в разрешительном порядке.

Приведенный анализ международной практики по допуску на финансовый рынок большинство респондентов в целом признали достаточным для раскрытия целей и задач доклада.

3. В отношении вопроса о недостатках существующей модели допуска (дополнительно к рассмотренным в докладе) участники рынка единодушно высказались об исчерпывающем характере анализа и оценке эффективности текущей модели допуска.

При этом респонденты считают, что существующие ограничения для совмещения видов деятельности являются основным недостатком текущей модели допуска. По мнению участников рынка, указанные ограничения не способствуют повышению инвестиционной привлекательности финансовой деятельности для соискателей и ведут к снижению количества потенциальных участников финансового рынка. Для некоторых видов финансовых организаций расширение возможности совмещения является стратегической задачей.

4. На вопрос о чрезмерности существующих требований при первоначальном допуске большинство участников рынка высказались, что в целом они являются адекватными, соответствующими характеру и специфике видов деятельности. При этом, по мнению отдельных респондентов, основным недостатком является не чрезмерность требований, а их противоречивость, неоднородность, в некоторых случаях – неопределенность формулировок, а также существующий порядок рассмотрения регулятором документов, который не позволяет в оперативном порядке внести технические исправления в представленный пакет документов. Для некоторых стартапов и социально ориентированных организаций, имеющих небольшие обороты, но способных добросовестно выполнять свои обязательства, чрезмерными могут являться требования к уставному капиталу, минимальному размеру собственных средств.

5. Отвечая на вопрос об эффективности существующей модели допуска с точки зрения обеспечения стабильности финансового рынка и предотвращения появления на нем недобросовестных игроков, 70% респондентов выразили мнение, что в целом нынешняя модель допуска имеет оптимальный характер и вполне эффективно обеспечивает выполнение указанных задач. Ряд участников рынка выразили мнение, что на обеспечение стабильности финансового рынка влияют также уровень входных требований для новых участников и надзора за действующими. Однако чрезмерные требования и высокая зарегулированность рынка могут отсечь от него добросовестных участников.

6. Предложенная Банком России инициатива по созданию на своем сайте в сети Интернет конструктора (меню) требований по допуску и возможности совмещения видов финансовой деятельности была поддержана практически всеми участниками рынка. По мнению большинства респондентов, подобная услуга будет востребована участниками финансового рынка при условии, что конструктор будет строиться на современной цифровой платформе, содержать исчерпывающую актуальную информацию и иметь типовую юридическую обязанность в виде нормативных актов и шаблонов документов.

Наличие подобного сервиса, полагают участники рынка, позволит соискателю в полной мере оценить уровень потенциальных затрат по допуску и определить возможность совмещения видов деятельности на финансовом рынке, повысит доступность допуска для участников финансового рынка, будет способствовать снижению издержек и затрат на поиск соответствующей информации по допуску.

Также некоторые участники высказали мнение, что такой конструктор может стать одним из каналов взаимодействия соискателя с Банком России, посредством которого можно будет однозначно определять требования к виду деятельности, проходить возможные предварительные проверки, формировать готовый комплект документов и направлять его в Банк России для получения допуска на финансовый рынок.

7. В отношении вопроса о необходимости повторного прохождения соискателем всей процедуры допуска при расширении видов деятельности участники рынка высказали консолидированное мнение, что такое требование будет избыточным и необоснованным. При расширении видов деятельности есть смысл представлять ту информацию, которой Банк России не располагает, и получать подтверждение соответствия соискателя только тем требованиям, которые установлены для совмещаемого вида деятельности. Если требования для нового вида деятельности полностью аналогичны, представляется целесообразным предусмотреть допуск в уведомительном порядке. В противном случае для участников финансового рынка создается дополнительная нагрузка по представлению в Банк России дублирующей информации.

8. Мнения участников рынка по вопросу о влиянии на бизнес имеющихся ограничений на осуществление дополнительных видов финансовой деятельности и предложения по возможным совмещениям видов деятельности направлены в рабочую группу Банка России по реализации подходов к функционированию участников финансового рынка в условиях совмещения видов деятельности разных секторов финансового и нефинансового рынков. По мнению участников рынка, итоги деятельности и предложения рабочей группы обязательно должны найти отражение в соответствующем консультативном докладе. Большинство респондентов высказались в поддержку расширения возможностей по совмещению видов финансовой деятельности.

9. В части вопроса о целесообразности разработки Банком России единого закона (нормативного акта Банка России) по допуску для снижения нагрузки на соискателя большинство респондентов высказали мнение, что в целом такая возможность упростит для соискателей пользование нормативной базой, устранив необходимость мониторинга актуальности боль-

шого количества нормативных актов, позволит быстрее и с меньшими затратами решить вопрос о вхождении в соответствующий бизнес, поскольку единый закон позволит объединить все установленные требования и условия для допуска в одном источнике. При этом единый правовой документ должен иметь в подавляющем большинстве прямые нормы с минимальным количеством отсылочных норм и полным отсутствием бланкетных норм, содержать единую терминологию в едином контексте.

Для некоторых направлений деятельности, по мнению респондентов, с учетом их специфики могут быть установлены узкоспециализированные нормы регулирования.

При этом участники рынка обратили внимание на большие издержки и трудоемкость, связанные с подготовкой нового законодательства по допуску и необходимостью внесения корректировок в профильное законодательство.

10. По вопросу о соответствии представленных групп видов финансовой деятельности современным тенденциям развития финансового рынка (Приложение 3 доклада) большинство респондентов (80%) высказались положительно.

11. Подходы и принципы формирования групп видов финансовой деятельности (Приложение 3 доклада) в целом признаны участниками рынка оптимальными, необходимость в более укрупненном/разукрупненном объединении на данном этапе участниками рынка не усматривается.

Представлены отдельные замечания, дополнения и предложения по принципам объединения и классификации групп видов финансовой деятельности, которые будут проанализированы Банком России.

12. В части вопроса о возможных дополнительных рисках, которые могут возникнуть внутри представленных групп при совмещении видов финансовой деятельности, респонденты выделили:

- риск возникновения конфликта интересов, связанного с совершением финансовой организацией сделок в собственных интересах и в интересах своих клиентов;
- риск повышения конкуренции и, как следствие, снижение количества участников;
- риск регуляторного арбитража;
- операционные риски, связанные с оказанием широкого спектра услуг;
- риск мисселинга;
- риск перераспределения активов в целях налоговой оптимизации.

Вместе с тем участники рынка отмечали, что при соблюдении принципов обособленного учета дополнительные риски при совмещении видов деятельности в рамках групп могут не возникать.

13. Обозначенный Банком России подход о том, что порядок допуска и требования к соискателю должны определяться видом финансовой деятельности, был поддержан подавляющим большинством участников рынка. Респонденты обратили внимание, что при этом следует избегать различий в механизмах допуска к осуществлению схожих видов финансовой деятельности, но также необходимо учитывать размер (объем) и специфические особенности видов финансовой деятельности.

14. Предложенные Банком России варианты совмещения видов финансовой деятельности в целом поддержаны респондентами.

Замечания и предложения участников рынка по предложенным вариантам совмещения видов финансовой деятельности направлены в рабочую группу Банка России по реализации подходов к функционированию участников финансового рынка в условиях совмещения видов деятельности разных секторов финансового и нефинансового рынков.

15. Респонденты (60%) не поддержали возможность представления всем финансовым организациям права осуществления дилерской деятельности, поскольку повышается уровень риска возникновения конфликта интересов, связанного с проведением операций в собственных интересах и интересах своих клиентов, а также возможных злоупотреблений. Участники рынка полагают, что такое право должно предоставляться с учетом специфики вида и объемов деятельности финансовой организации.

В качестве аргументов в пользу такого решения приводился потенциал увеличения количества участников торгов ценными бумагами, в том числе на биржах, а также возможность более эффективного инвестирования собственных средств участниками финансового рынка.

16. По вопросу о возможности наделения Банка России правом использовать мотивированное (профессиональное) суждение при принятии решения о допуске (отказе в допуске) участниками рынка были высказаны полярные мнения. При этом, по мнению большинства респондентов (70%), данный вопрос требует дальнейшего обсуждения и детальной проработки.

В качестве основных аргументов в поддержку мотивированного (профессионального) суждения были указаны:

- возможность учитывать при принятии решения о допуске (отказе в допуске) не только факты соответствия организации установленным требованиям, но и итоги анализа деятельности соискателя, что позволит не ограничивать по формальному признаку доступ на рынок добросовестных участников и окажет прямое влияние на дальнейшее развитие финансового рынка;
- возможность принятия решения на основе анализа связей соискателя с финансовыми организациями, ранее удаленными с финансового рынка за нарушения законодательства или ставшими банкротами в течение последних лет, и так далее.

При этом в качестве первоочередных условий использования Банком России мотивированного (профессионального) суждения назывались:

- использование мотивированного суждения в качестве дополнительного инструмента при принятии решения;
- применение мотивированного суждения в строго определенных случаях в целях защиты прав добросовестных участников рынка, в частности при несоответствии формального и экономического содержания отношений;
- определение механизма и четких объективных критериев (открытый перечень) принятия решения;
- возможность участия в принятии решения комиссии из числа профильных саморегулируемых организаций и независимых экспертов;
- наличие механизма обжалования (досудебного и судебного) принятого решения и возможность для финансовой организации отстаивать свои интересы.

В качестве основных отрицательных аргументов были указаны непрозрачность механизма принятия решения, риск использования персонального мнения лица, участвующего в разработке мотивированного суждения, отсутствие объективности.

17. По вопросу о дополнительных мерах, которые могут быть реализованы Банком России при совершенствовании допуска, в качестве основных респонденты отмечали следующие:

- активное использование на сайте Банка России наглядных справочников и конструкторов;
- упрощение и уменьшение количества документов, предоставляемых соискателем;
- обеспечение возможности прекращения деятельности негосударственных пенсионных фондов (при добровольной сдаче лицензии) без прохождения процедуры ликвидации юридического лица;

- совершенствование системы оперативного взаимодействия Банка России с соискателями и финансовыми организациями, в том числе дальнейшее развитие электронного документооборота;
- лицензирование деятельности участников товарного рынка, допуск небанковских поставщиков платежных услуг, введение механизма допуска страховых агентов.

Также были высказаны предложения о включении в перечень лицензионных требований наличия у соискателей инструментов для оценки своих клиентов – физических лиц, ограничения их доступа к сделкам с продуктами, которые несут риск потери средств граждан, и о наделении Банка России правом обязывать финансовые организации осуществлять обратный выкуп финансовых инструментов и возмещать расходы, понесенные физическими лицами (при выявлении фактов недобросовестного поведения финансовой организации).

При этом некоторые участники рынка оценили меры, предлагаемые в докладе, как достаточные для совершенствования допуска.

Дополнительно одним из главных направлений снижения общих издержек участников финансового рынка было названо уменьшение регуляторной нагрузки.

Предложения участников рынка о дополнительных мерах по совершенствованию допуска, в части вопросов совмещения видов деятельности и снижения регуляторной нагрузки, направлены в рабочую группу Банка России по реализации подходов к функционированию участников финансового рынка в условиях совмещения видов деятельности разных секторов финансового и нефинансового рынков.

ВЫВОДЫ

Банк России продолжит работу по совершенствованию допуска на финансовый рынок.

Реализация предложенных инициатив будет осуществляться в порядке, указанном в докладе, с учетом поступивших предложений от участников рынка.

Предложенные в докладе нововведения не предусматривают для действующих участников финансового рынка необходимости замены (обмена) ранее выданных лицензий и разрешений на осуществление финансовой деятельности.

Вопросы для обсуждения, представленные в докладе

1. Какая из рассмотренных моделей допуска, по вашему мнению, наиболее способствует развитию финансового рынка? Поясните, пожалуйста, почему.

2. Какие особенности допуска на финансовый рынок других стран вы считали бы возможным применить в Российской Федерации? Поясните, пожалуйста, почему.

3. Поясните, пожалуйста, в чем еще, по вашему мнению, проявляются недостатки существующей модели допуска.

4. Считаете ли вы, что существующие требования при первоначальном допуске на финансовый рынок чрезмерны? Если да, то в части каких требований? Поясните, пожалуйста, почему.

5. На ваш взгляд, насколько эффективной является существующая модель допуска с точки зрения обеспечения стабильности финансового рынка и предотвращения появления на финансовом рынке недобросовестных участников?

6. Будет ли востребована соискателями и участниками финансового рынка услуга на сайте Банка России в виде конструктора (меню) требований по допуску и возможности совмещения видов финансовой деятельности? Будет ли это способствовать снижению затрат соискателя при допуске? Поясните, пожалуйста, свой ответ.

7. Как вы полагаете, должны ли соискатели при расширении видов деятельности заново проходить всю процедуру допуска? Если да, то почему.

8. Оказывают ли влияние на развитие бизнеса вашей организации имеющиеся ограничения на осуществление дополнительных видов финансовой деятельности? Расскажите, пожалуйста, какие дополнительные виды финансовой деятельности могли бы быть востребованы вашей организацией.

9. Как вы считаете, будет ли способствовать снижению нагрузки на соискателя при допуске разработка Банком России единого закона (нормативного акта Банка России) по допуску? Если да, аргументируйте, пожалуйста, почему и в какой степени.

10. Как вы полагаете, представленное объединение и классификация видов финансовой деятельности в достаточной мере отражают современные тенденции развития финансового рынка? Если нет, то почему.

11. Возможно ли более укрупненное/разукрупненное объединение видов финансовой деятельности и по каким принципам?

12. Как вы полагаете, какие риски при совмещении видов финансовой деятельности могут возникнуть внутри групп? Поясните, пожалуйста, почему.

13. Согласны ли вы с тем, что порядок допуска и требования к соискателю должны определяться видом финансовой деятельности? Если нет, то поясните, пожалуйста, почему.

14. Согласны ли вы с предложенными вариантами совмещения видов деятельности? Какие виды финансовой деятельности (услуг) следует еще разрешить для совмещения, а какие, наоборот, запретить? Поясните, пожалуйста, почему.

15. Как вы считаете, стоит ли всем финансовым организациям предоставить право осуществлять дилерскую деятельность? Поясните, пожалуйста, свой ответ.

16. Считаете ли вы необходимым наделить Банк России правом использовать мотивированное (профессиональное) суждение при принятии решения о допуске (отказе в допуске) на финансовый рынок? Поясните, пожалуйста, свой ответ.

17. Какие еще меры, на ваш взгляд, могут быть реализованы Банком России для совершенствования допуска на финансовый рынок?