



Банк России



ОКТАБРЬ 2019 ГОДА

**САМОРЕГУЛИРОВАНИЕ НА РОССИЙСКОМ  
ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ.  
АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ВОПРОСЫ  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СУЩЕСТВУЮЩЕЙ  
МОДЕЛИ**

Доклад для общественных консультаций

Москва  
2019

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ.....</b>	<b>3</b>
<b>ВВЕДЕНИЕ.....</b>	<b>5</b>
<b>1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ .....</b>	<b>6</b>
1.1. Модели саморегулирования.....	6
1.1.1. Модели, предусматривающие делегирование СРО функций государственного регулирования финансового рынка .....	7
1.1.2. Модели, не предусматривающие делегирования СРО функций государственного регулирования финансового рынка .....	8
1.2. Корпоративное управление зарубежных СРО .....	8
1.3. Виды отношений, в которых государство может делегировать СРО регуляторные функции .....	9
1.3.1. Принятие регуляторных и рекомендательных документов .....	10
1.3.2. Применение дисциплинарных мер в отношении участников СРО .....	10
1.3.3. Разрешение споров.....	11
1.3.4. Информационное обеспечение.....	11
1.4. Саморегулирование отдельных видов деятельности.....	12
1.4.1. Саморегулирование банковской деятельности.....	12
1.4.2. Саморегулирование отдельных видов деятельности на международных финансовых рынках.....	13
1.4.3. Саморегулирование в сфере финансовых инноваций .....	14
<b>2. МОДЕЛЬ СРО НА РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ.....</b>	<b>15</b>
2.1. Модель и функции российских СРО.....	15
2.1.1. СРО НФО и СРО актуариев .....	15
2.1.2. Сопоставление российской модели СРО НФО и зарубежных моделей .....	15
2.1.3. Сопоставление функций, возложенных на российские и зарубежные СРО.....	16
2.2. Ресурсная обеспеченность российских СРО.....	16
2.2.1. Общие сведения о СРО НФО .....	16
2.2.2. Число членов СРО НФО.....	17
2.2.3. Совокупные расходы и доходы СРО.....	18
2.2.4. Сравнение ресурсной обеспеченности российских и зарубежных СРО .....	19
2.3. Оценка эффективности исполнения СРО НФО своих функций.....	21
2.3.1. Установление правил (стандартизация).....	21
2.3.2. Проверка исполнения правил (контрольная функция) .....	23
2.3.3. Применение правил и мер воздействия против членов СРО, нарушающих правила (дисциплинарный механизм).....	25

### 3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА СРО НА РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ ..... 29

3.1. Место СРО в системе регулирования финансового рынка.....	29
3.2. Корпоративное управление, конфликт интересов и ресурсная обеспеченность СРО .....	31
3.3. Повышение качества исполнения СРО своих функций .....	32
3.3.1. Совершенствование контрольной функции СРО .....	32
3.3.2. Совершенствование дисциплинарного механизма СРО.....	32
3.4. Предложения по расширению роли СРО на финансовом рынке.....	33
3.4.1. Саморегулирование кредитных организаций .....	33
3.4.2. Регулирование деятельности агентов по продаже страховых и иных финансовых продуктов: возможная роль СРО.....	34
3.4.3. Надзор СРО за специалистами на финансовом рынке .....	36
3.4.4. Частичное делегирование СРО полномочий регулятора по надзору в сферах с низким уровнем риска.....	37
3.5. Реализация предложений по совершенствованию работы СРО .....	39

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 25 декабря 2019 г. включительно по электронным адресам [sadovskayate@cbr.ru](mailto:sadovskayate@cbr.ru), [makhalinin@cbr.ru](mailto:makhalinin@cbr.ru).

Фото на обложке: А. Зубкова, Банк России

Адрес: 107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Телефон: +7 495 771-99-99

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

© Центральный банк Российской Федерации, 2019

## СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ СОКРАЩЕНИЙ

<b>АИФ</b>	акционерный инвестиционный фонд
<b>АНПФ</b>	Ассоциация негосударственных пенсионных фондов
<b>АРБ</b>	Ассоциация российских банков
<b>АСРОС</b>	Ассоциация банков России (Ассоциация «Россия»)
<b>ВСС</b>	Всероссийский союз страховщиков
<b>Закон № 39-ФЗ</b>	Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»
<b>Закон № 190-ФЗ</b>	Федеральный закон от 18.07.2009 № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»
<b>Закон № 193-ФЗ</b>	Федеральный закон от 8.12.1995 №193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»
<b>Закон № 223-ФЗ</b>	Федеральный закон от 13.07.2015 №223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»
<b>Закон № 293-ФЗ</b>	Федеральный закон от 2.11.2013 № 293-ФЗ «Об актуарной деятельности в Российской Федерации»
<b>Закон № 315-ФЗ</b>	Федеральный закон от 1.12.2007 №315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»
<b>ИФ</b>	инвестиционный фонд
<b>КПК</b>	кредитный потребительский кооператив
<b>МФО</b>	микрофинансовая организация
<b>НАПФ</b>	саморегулируемая организация «Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов»
<b>НАУФОР</b>	Национальная ассоциация участников фондового рынка
<b>НОКК</b>	некоммерческое партнерство «Национальное объединение кредитных кооперативов»
<b>НПФ</b>	негосударственный пенсионный фонд
<b>НФО</b>	некредитная финансовая организация
<b>ПИФ</b>	паевой инвестиционный фонд
<b>СКПК</b>	сельскохозяйственный кредитный потребительский кооператив
<b>СРО</b>	саморегулируемая организация

<b>СРО АФД</b>	саморегулируемая организация «Ассоциация форекс-дилеров»
<b>СРО НФА</b>	саморегулируемая организация «Национальная финансовая ассоциация»
<b>СРО Мир</b>	саморегулируемая организация «Микрофинансирование и Развитие»
<b>УК</b>	управляющая компания
<b>AMF</b>	Управление финансовых рынков, Франция (Autorité des marchés financiers)
<b>FCA</b>	Управление поведенческого надзора на финансовом рынке, Великобритания (Financial Conduct Authority)
<b>FINMA</b>	Швейцарское управление по надзору за финансовыми рынками (Swiss Financial Market Supervisory Authority)
<b>FINRA</b>	Служба регулирования отрасли финансовых услуг, США (Financial Industry Regulatory Authority)
<b>FSA</b>	Управление по финансовым услугам, Великобритания (Financial Services Authority), в настоящее время прекратило деятельность
<b>ICMA</b>	Международная ассоциация рынков капитала (International Capital Market Association)
<b>IIROC</b>	Организация регулирования инвестиционной индустрии Канады (Investment Industry Regulatory Organization of Canada)
<b>IOSCO</b>	Международная организация комиссий по ценным бумагам (International Organization of Securities Commissions)
<b>ISDA</b>	Международная ассоциация свопов и деривативов (International Swaps and Derivatives Association)
<b>JSDA</b>	Японская ассоциация дилеров ценных бумаг (Japan Securities Dealers Association)
<b>JVCEA</b>	Японская ассоциация бирж виртуальных валют (Japan Virtual Currency Exchange Association)
<b>MSRB</b>	Саморегулируемый совет на рынке муниципальных облигаций, США (Municipal Securities Rulemaking Board)
<b>NFA</b>	Национальная фьючерсная организация, США (National Futures Association)
<b>NYSE</b>	Нью-Йоркская фондовая биржа (New York Stock Exchange)
<b>PRA</b>	Управление пруденциального регулирования, Великобритания (Prudential Regulation Authority)
<b>SEC</b>	Комиссия по ценным бумагам и биржам, США (The United States Securities and Exchange Commission)
<b>TRACE</b>	база данных FINRA, которая в режиме реального времени агрегирует ин- формацию об операциях на рынке облигаций (Trade Reporting and Compliance Engine)
<b>VSV/SAAM</b>	Швейцарская ассоциация управляющих активами (Verband Schweizerischer Vermögensverwalter Swiss / Association of Asset Managers)
<b>CFA Institute</b>	международный Институт сертифицированных финансовых аналитиков

## ВВЕДЕНИЕ

Саморегулирование на современном российском финансовом рынке имеет почти столь же давнюю историю, как и его законодательное регулирование: положения о саморегулировании содержались еще в первой редакции Федерального закона «О рынке ценных бумаг», принятой в 1996 году.

В настоящее время саморегулирование на финансовом рынке осуществляется в соответствии с Законом № 223-ФЗ, который унифицировал подходы к СРО разных видов НФО, способствовал консолидации ресурсов СРО, заложил правовые основы для создания единых стандартов деятельности членов СРО (базовых стандартов). За пределами финансового рынка, например в области градостроительства, аудита, независимой оценки, саморегулирование подчиняется общим правилам, установленным Законом № 315-ФЗ. Банк России осуществляет надзор в отношении лишь одного вида деятельности, саморегулирование которой подчиняется Закону № 315-ФЗ, – деятельности актуариев.

Под саморегулированием понимается самостоятельная и инициативная деятельность субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности, содержанием которой являются разработка стандартов деятельности таких субъектов и контроль за соблюдением требований указанных стандартов<sup>1</sup>. Саморегулирование осуществляется на условиях объединения участников рынка в некоммерческую организацию, основанную на членстве, – СРО.

В ноябре 2019 г. истекают три года с момента вступления в силу Закона № 223-ФЗ. В настоящем докладе ставится цель подвести итоги работы СРО НФО в соответствии с Законом № 223-ФЗ, наметить и обсудить пути дальнейшего развития института саморегулирования на финансовом рынке.

В первой главе доклада рассматривается зарубежный опыт саморегулирования на финансовом рынке. Во второй главе представлена действующая модель СРО на российском рынке, проводится сопоставление данной модели с зарубежными аналогами и даются оценки эффективности выполнения СРО своих функций. Третья глава содержит предложения по совершенствованию института саморегулирования на российском финансовом рынке.

<sup>1</sup> См. ч. 2 ст. 1 Закона № 223-ФЗ, ч. 2 ст. 2 Закона № 315-ФЗ.



# 1. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ

## 1.1. Модели саморегулирования

Исторически саморегулирование на финансовом рынке сложилось раньше, чем государственное регулирование. Вплоть до второй половины XX в. в ряде стран деятельность участников финансового рынка регулировались созданными ими добровольными ассоциациями, а также биржами<sup>1</sup>.

После появления государственного регулирования финансового рынка многие государства стремились возложить некоторые функции в системе такого регулирования на существующие СРО. Подобная практика способствовала снижению нагрузки на государственные надзорные органы и лучшей коммуникации с рынком. Для приобретения таких функций СРО обычно должны пройти процедуру по «признанию» их регулятором и стать поднадзорными ему.

Регулирование участниками финансового рынка своей деятельности неизбежно вступает в конфликт с их коммерческими интересами. По этой причине делегировать СРО часть функций государственного регулирования по защите потребителей, обеспечению надлежащей работы рынка и финансовой стабильности целесообразно в тех случаях, когда СРО в силу особенностей той или иной юрисдикции может осуществлять их эффективнее государственного регулятора.

В последние десятилетия институт саморегулирования на финансовом рынке претерпевает существенные изменения. Некоторые страны полностью отказались от делегирования регулирующих функций СРО, посчитав их малоэффективными (в том числе из-за большого риска реализации конфликта интересов) и передав все регуляторные полномочия государственному органу. Например, в Великобритании долгое время деятельность банков и инвестиционных фирм регулировалась неформальной ассоциацией банкиров Лондонского Сити<sup>2</sup>. В 1987 г. данная система была заменена девятью СРО, деятельность которых координировалась публичным регулятором. В 1998–2000 гг. СРО были ликвидированы, их полномочия перешли к государственным регуляторам<sup>3</sup>. Во Франции в 2003 г. также были упразднены СРО финансовых организаций. На основе СРО и государственного дисциплинарного совета по вопросам портфельного управления был создан единый государственных регулятор (AMF).

Другие страны в силу тех или иных причин не отказываются от саморегулирования, при этом они повышают требования к СРО и переосмысливают их место в системе регулирования финансового рынка. С учетом вышесказанного в настоящее время в зарубежных юрисдикциях сложились следующие основные модели саморегулирования.

<sup>1</sup> Так называемая инфраструктурная модель СРО, когда функции саморегулирования выполняют организаторы торгов и несколько позже – иные инфраструктурные организации, в частности депозитарии и клиринговые агентства. Начиная с последней четверти XX в. многие биржи и иные инфраструктурные организации были преобразованы из некоммерческих ассоциаций участников рынка в публичные акционерные общества, преследующие цель максимизации прибыли. Эта цель вступает в конфликт с основными функциями СРО, что повлекло ограничение полномочий бирж по саморегулированию и передачу этих полномочий независимым СРО. Так, в США многие полномочия по саморегулированию участников биржевой торговли в 2007 г. были переданы FINRA.

<sup>2</sup> См., в частности, *Regulation of financial services: aims and methods*. P. Rawlings. A. Georgosouli, C. Russo. Queen Mary University of London. Centre for Commercial Law Studies. 2014 P. 8–12. [www.qmul.ac.uk/ccls/media/ccls/docs/research/O2O-Report.pdf](http://www.qmul.ac.uk/ccls/media/ccls/docs/research/O2O-Report.pdf).

<sup>3</sup> FSA, в 2013 г. ее полномочия переданы двум новым регуляторам – FCA и PRA.

### 1.1.1. Модели, предусматривающие делегирование СРО функций государственного регулирования финансового рынка

#### СРО – ассоциации участников рынка

СРО, действующие по этой модели, осуществляют как саморегулирование, так и лоббирование интересов своих членов (СРО в Японии, Китае, Турции, Швейцарии до реформы 2018 г.<sup>4</sup>). Участники таких СРО обычно оказывают большое влияние на их деятельность, представители участников составляют большинство в органах управления СРО. Участие в СРО-ассоциациях может быть как добровольным, так и обязательным в силу закона<sup>5</sup>. В одном сегменте может быть несколько СРО-ассоциаций.

Преимущества СРО-ассоциаций состоят в высоком влиянии участников рынка на правила, устанавливаемые СРО, и, следовательно, высокой мотивации участников следовать таким правилам. Однако значительное влияние членов на работу СРО и совмещение функций по саморегулированию и лоббированию интересов его участников неизбежно усиливает конфликт интересов. Среди прочего конфликт интересов может приводить к тому, что СРО будут разрабатывать правила, не вполне соответствующие интересам потребителей, необъективно контролировать соблюдение правил своими членами, а также направлять ресурсы на лоббирование в ущерб функциям по саморегулированию.

Достоинством модели, предусматривающей существование нескольких СРО-ассоциаций в одном секторе, является исключение монополизации саморегулирования и возможность конкуренции за членов по критерию эффективности исполнения СРО своих функций. Однако конкуренция между СРО-ассоциациями может также переходить в другие плоскости (например, вероятна конкуренция через ослабление контроля СРО за своими членами), что может приводить к снижению качества саморегулирования и ущемлению интересов потребителей. Кроме того, создается дополнительная мотивация для перенаправления ресурсов СРО на представительскую функцию в ущерб функции по саморегулированию.

#### Независимые СРО

Данная модель предполагает концептуальное разделение саморегулирования и представительских функций. Независимые СРО (FINRA, NFA, IIROC) концентрируются на выполнении возложенных на них функций государственного регулирования и не занимаются лоббированием интересов своих членов. Независимые директора составляют большинство в коллегиальных органах управления независимых СРО, такая СРО обычно одна в секторе.

Модель независимых СРО позволяет снизить конфликт интересов и больше соответствует нуждам потребителей (CFA Institute, Всемирный банк<sup>6</sup>).

Однако высокий уровень обособленности независимых СРО от своих членов существенно сближает их с государственными регуляторами и ставит вопрос о целесообразности существования независимых СРО в системе регулирования финансового рынка наряду с регулятором.

Можно предположить, что существование независимых СРО наряду с государственными регуляторами является следствием компромисса. Он возникает в случаях, если регулятор по тем или иным причинам не получает необходимого финансирования за счет рынка (в США

<sup>4</sup> В 2018 г. в Швейцарии приняты два новых федеральных закона (о финансовых услугах и о финансовых учреждениях), согласно которым существующие СРО должны провести реорганизацию и адаптировать новую модель с четким разделением представительской и регулирующей функций.

<sup>5</sup> Несмотря на то, что в некоторых юрисдикциях участие в СРО добровольное, на практике членами СРО-ассоциаций могут быть все участники рынка. Так, например, в японской JSDA (СРО дилеров ценных бумаг) фактически участвуют 100% дилеров.

<sup>6</sup> *Self-Regulation in the Securities Markets. Transitions and New Possibilities*. CFA Institute. August 2013. P. 17, 37 ([www.cfainstitute.org/en/advocacy/policy-positions/self-regulation-in-the-securities-markets-transitions](http://www.cfainstitute.org/en/advocacy/policy-positions/self-regulation-in-the-securities-markets-transitions)). J. Carson. *Self-regulation in the Securities Markets*. World Bank Policy Research Paper № 5542. 2011. P. 20–21.



SEC получает финансирование из государственного бюджета, при этом его размер меньше, чем сумма пошлин за действия SEC<sup>7</sup>) или если создание единого государственного регулятора невозможно (в Канаде нет единого федерального регулятора, поскольку регулирование осуществляется на региональном уровне). Можно предположить, что существование независимых СРО не требуется там, где регулятор может получать адекватное финансирование непосредственно за счет пошлин и лицензионных сборов (FCA в Великобритании), не имеет законодательных препятствий для проведения гибкой регуляторной и правоприменительной политики, а также способен оперативно реагировать на рыночные изменения.

### **1.1.2. Модели, не предусматривающие делегирования СРО функций государственного регулирования финансового рынка**

#### **Ассоциации осуществляют отдельные функции СРО**

Государственное регулирование финансового рынка не препятствует участникам рынка объединяться на добровольных началах и осуществлять саморегулирование своей деятельности, хотя на практике они могут быть не заинтересованы устанавливать для себя более жесткие требования, чем это делает государство. В качестве примера ассоциаций, которые не имеют официального мандата от регулятора, однако добровольно осуществляют отдельные функции по саморегулированию своих членов, можно привести некоторые ассоциации банков (п. 1.4.1). Кроме того, ассоциации зачастую осуществляют саморегулирование в секторах рынка, где государственное регулирование еще не было введено (п. 1.4.2).

#### **Ассоциации не осуществляют функции СРО**

Ассоциации участников индустрии, которые не занимаются собственно саморегулированием, могут, тем не менее, оказывать значимое влияние на функционирование рынка. Такие ассоциации принимают участие в разработке стандартной документации по финансовым сделкам, создают базы данных и реестры, публикуют разъяснения к законодательным актам и рекомендации об их исполнении, которые могут быть впоследствии поддержаны регулятором (п. 1.3.1), формируют компенсационные фонды и тому подобное.

## **1.2. Корпоративное управление зарубежных СРО**

Требования к составу и процедуре избрания руководства СРО призваны обеспечить учет мнения как крупнейших компаний, обладающих наибольшей долей рынка и имеющих системное значение, так и небольших либо региональных организаций, а также специальных и ассоциированных членов СРО. Учет интересов общества, а также предотвращение конфликта интересов обеспечиваются требованиями о назначении независимых директоров, которые обязаны действовать в публичных интересах.

Например, совет управляющих FINRA (The FINRA Board of Governors) состоит из 24 членов. Семь голосов в совете управляющих принадлежат представителям малых организаций, один – средним, три – представителям крупного бизнеса<sup>8</sup>. Остальные члены кооптируются решением самого совета на основании кандидатур, выдвинутых его специальным комитетом. При этом в совете управляющих должно быть не менее 13 независимых директоров и трех директоров, представляющих отдельные группы членов СРО: участников торгов, страховых и инвестиционных компаний.

<sup>7</sup> Подробнее см. [www.cfainstitute.org/en/advocacy/issues/sec-funding](http://www.cfainstitute.org/en/advocacy/issues/sec-funding) (дата доступа: 25.09.2019).

<sup>8</sup> Малые организации – до 150 зарегистрированных в FINRA сотрудников, средние – 151–499, крупные – 500 и более.

Совет директоров американского СРО рынка фьючерсов NFA включает в себя 19 директоров, представляющих интересы различных групп членов СРО, выделенных в зависимости от вида деятельности и доли рынка<sup>9</sup>, и 10 независимых директоров.

В состав комитета по саморегулированию японской СРО JSDA должны входить 4 независимых директора, которые обладают профессиональными знаниями в области рынка ценных бумаг, но не работают на рынке.

Совет директоров канадского СРО IIROC состоит из 15 членов, 7 из которых должны быть независимыми, а 2 – представлять организаторов торговли.

В коллегиальные органы управления швейцарских СРО должны входить по возможности представители разных субъектов швейцарской федерации (кантонов), что обеспечивает учет специфики законодательства данных субъектов, соблюдение интересов финансовых организаций и потребителей из разных регионов.

Независимые директора СРО могут избираться органами самого СРО, а в некоторых случаях – назначаться регулятором. Так, первоначальный состав саморегулируемого совета рынка муниципальных облигаций США (MSRB) был назначен SEC на основании полномочий, предоставленных законом. Впрочем, в дальнейшем MSRB самостоятельно избирал своих членов из числа представителей участников индустрии и независимых специалистов (кандидатуры последних подлежат согласованию с SEC)<sup>10</sup>. В Индии регулятор назначает независимых членов в совет директоров СРО финансовых организаций, при этом такие независимые члены должны составлять большинство в совете директоров, из их числа должен избираться его председатель<sup>11</sup>.

### 1.3. Виды отношений, в которых государство может делегировать СРО регуляторные функции

#### Защита инвесторов

Вопросы защиты инвесторов являются ключевыми для крупных СРО. В частности, FINRA и IIROC устанавливают регулирование и осуществляют надзор за предоставлением клиентам информации о совершаемых с ними сделках, определением инвестиционного профиля, противодействием конфликту интересов, исполнением сделок за счет клиентов на наилучших условиях для них (best execution), определением квалификации и вознаграждением представителей и агентов, рассмотрением финансовыми организациями жалоб потребителей и так далее.

#### Надлежащее функционирование рынка: противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации, манипулированию рынком, надзор за соблюдением правил торгов

FINRA<sup>12</sup> и IIROC<sup>13</sup> устанавливают правила об организации торговли, в том числе о предотвращении манипулирования рынками, требованиях к заявкам и порядку их удовлетворения, раскрытии информации о совершенных сделках с долговыми ценными бумагами и так далее. FINRA с использованием компьютерных программ ежедневно отслеживает в среднем 37 млрд сделок на финансовых рынках с тем, чтобы составить обобщенное представление о функционировании

<sup>9</sup> Пять представителей от участников рынка фьючерсов, из которых хотя бы 2 должны представлять крупнейших и 2 – малых участников рынка, 4 представителя операторов товарной биржи и советников по торговле сырьевыми продуктами, из которых хотя бы один должен представлять какую-либо из крупнейших организаций на указанном рынке и так далее.

<sup>10</sup> Securities Exchange Act Section 15B.

<sup>11</sup> SEBI Self-Regulatory Organizations Regulations. 2004. Section 12 (1), (c), (e). [www.sebi.gov.in/legal/regulations/feb-2004/sebi-self-regulatory-organisations-regulations-2004-last-amended-on-march-6-2017-34631.html](http://www.sebi.gov.in/legal/regulations/feb-2004/sebi-self-regulatory-organisations-regulations-2004-last-amended-on-march-6-2017-34631.html).

<sup>12</sup> FINRA Rule 6000. Quotation, Order, and Transaction Reporting Facilities.

<sup>13</sup> IIROC Universal Market Integrity Rules.

финансового рынка США и выявить случаи инсайдерской торговли. За 2016 г. FINRA сообщила регуляторам о более чем 785 случаях инсайдерской торговли и мошенничества.

### **Пруденциальное регулирование и надзор**

Вопросы финансового положения участников рынка обычно находятся на периферии регуляторного и надзорного внимания крупнейших СРО. Так, FINRA может устанавливать требования к капиталу для участников клиринга и обслуживающих брокеров<sup>14</sup>, однако данная функция связана с обеспечением надлежащего функционирования организованного рынка. FINRA также проводит работу по оценке политики брокеров-дилеров в области управления ликвидностью и выносит рекомендации по ее совершенствованию<sup>15</sup>.

#### **1.3.1. Принятие регуляторных и рекомендательных документов**

Все СРО могут устанавливать правила, обязательные для своих членов. Большинство СРО также публикуют рекомендации по выполнению положений законодательства, обобщающие лучшие практики.

Правовое значение правил и рекомендаций, разработанных ассоциациями участников индустрии для своих членов, может повышаться, если их утвердил регулятор. Так, в Великобритании регулятор (FCA) вправе одобрять документы, разъясняющие применение законодательства (guidance), разработанные ассоциациями. Такие разъяснения учитываются при привлечении финансовых организаций к ответственности за нарушение законодательства. Таким образом, одобренные регулятором разъяснения занимают промежуточную позицию по своей регуляторной силе между нормативными актами и рекомендательными документами<sup>16</sup>.

Во Франции и Швейцарии регулятор может обязать участников рынка применять стандарты, установленные ассоциациями участников финансовых рынков<sup>17</sup>.

Зачастую принятие или изменение правил СРО требует одобрения регулятора. В США SEC не только дает разрешение на изменение правил СРО, но и вправе своим единоличным решением вносить изменения в такие правила<sup>18</sup>.

В отдельных случаях СРО уполномочиваются только принимать регуляторные документы, но не осуществляют контроль за их соблюдением. Так, саморегулируемый совет на рынке муниципальных облигаций США (MSRB) утверждает правила регулирования данного рынка, однако надзор за соблюдением этих правил осуществляют государственный регулятор (SEC) и другое СРО (FINRA).

#### **1.3.2. Применение дисциплинарных мер в отношении участников СРО**

##### **Процедура применения санкций**

В США (FINRA) и Канаде (IIROC) СРО применяют дисциплинарные меры по итогам рассмотрения требования о применении таких мер независимым дисциплинарным органом СРО. Рассмотрение требования о применении санкций организовано по принципам состязательного процесса, а его результаты могут быть обжалованы в апелляционном органе СРО.

В FINRA решение о применении санкций принимается сотрудниками дисциплинарного органа (тремя или более), не заинтересованными в исходе расследования. Со стороны истца выступает сотрудник надзорного подразделения FINRA, со стороны ответчика – представи-

<sup>14</sup> FINRA Rule 4100. Financial Condition.

<sup>15</sup> FINRA, Regulatory Notice, 15–33 (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>16</sup> Подробнее см. [www.fca.org.uk/about/rules-and-guidance/confirmed-industry-guidance](http://www.fca.org.uk/about/rules-and-guidance/confirmed-industry-guidance).

<sup>17</sup> J. Carson. *Self-Regulation in Securities Markets*. January 2011. p. 8.

<sup>18</sup> Exchange Act. §19 (c).

тель брокера. Существуют подробные инструкции по проведению процедуры: представлению и оценке доказательств, допросу свидетелей при расследовании инцидента, исключению конфликта интересов у сотрудников дисциплинарного органа и так далее.

На практике существенное число нарушений правил FINRA заканчивается сделками о примирении между FINRA и ее членом («сделка с регулятором»). В соответствии с условиями сделки член FINRA обязуется выплатить назначенный ему штраф и отказывается оспаривать решение FINRA или отрицать обнаруженные ею факты, однако не обязан признавать вину<sup>19</sup>.

Решения о применении санкций, обоснование позиции, а также все соглашения о примирении FINRA и IIROC размещают в открытом доступе в специальных разделах на своих официальных сайтах.

### Виды санкций

FINRA<sup>20</sup> и IIROC имеют право:

- назначать штрафы;
- ограничивать финансовую организацию в праве заниматься определенной деятельностью или запрещать такую деятельность, в том числе запрещать доступ к организованным торгам;
- предписать финансовой организации предпринять определенные действия (провести пере-квалификацию персонала, раскрыть информацию, нанять внешнего консультанта для реорганизации бизнес-процессов и так далее).
- обязать финансовую организацию возместить пострадавшему убытки, полученные в результате нарушения;
- взыскать с финансовой организации прибыль, полученную от нарушения (данные суммы обычно направляются FINRA в фонд повышения финансовой грамотности).

Штрафы CPO могут быть весьма значительными. Так, IIROC может назначать штраф, равный трехкратной сумме прибыли, полученной участниками от каждого нарушения, но не более 5 млн канадских долларов за каждое нарушение<sup>21</sup>.

### 1.3.3. Разрешение споров

При CPO США (FINRA) и Канады (IIROC) действуют третейские суды для разрешения споров между членами CPO и (или) с их клиентами.

FINRA создала также собственную службу омбудсмена<sup>22</sup>. Служба является независимым органом, обеспечивающим рассмотрение жалоб потребителей на работу FINRA.

### 1.3.4. Информационное обеспечение

Зарубежные CPO достаточно активно выполняют функции по информационному обеспечению рынка. В качестве примера рассмотрим работу FINRA в этом направлении.

#### 1. Создание информационных систем для сравнения финансовых продуктов и финансовых услуг

FINRA обслуживает систему, позволяющую потребителям сравнивать предложения некоторых финансовых продуктов, например пенсионные планы или паи инвестиционных фондов. Последние можно оценивать по размеру комиссии, виду управления (активное или пассив-

<sup>19</sup> FINRA, *Guide to the Disciplinary Hearing Process*. [www.finra.org/rules-guidance/adjudication-decisions/office-hearing-officers-oho/hearing-process](http://www.finra.org/rules-guidance/adjudication-decisions/office-hearing-officers-oho/hearing-process) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>20</sup> FINRA, *Sanction Guidelines*. [www.finra.org/sites/default/files/Sanctions\\_Guidelines.pdf](http://www.finra.org/sites/default/files/Sanctions_Guidelines.pdf) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>21</sup> IIROC Rule 8209. *Sanction for Dealer Members*. [www.iroc.ca/industry/rulebook/Documents/rule-8200.pdf](http://www.iroc.ca/industry/rulebook/Documents/rule-8200.pdf) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>22</sup> FINRA, *Office of the Ombudsman*. [www.finra.org/about/office-ombudsman](http://www.finra.org/about/office-ombudsman) (дата обращения: 25.09.2019).

ное), составу активов, доходности и так далее<sup>23</sup>. Система способствует наилучшему выбору потребителя и облегчает принятие решения.

## 2. Предостережение потребителей о распространенных нарушениях

FINRA информирует потребителей о распространенных схемах мошенничества, например с ICO и криптовалютами<sup>24</sup>, бинарными опционами<sup>25</sup>, фальшивыми гарантиями доходности от регулятора<sup>26</sup> и так далее. Потребители могут подписаться на рассылку таких новостей.

## 3. Проверка регистрации и деловой репутации участников и их сотрудников

Через сайт FINRA можно проверить данные всех зарегистрированных брокеров, а также брокеров, чья деятельность приостановлена или прекращена. Данные о брокерах содержат подробное описание всех примененных к ним санкций СРО, суть нарушения, информацию об инициаторе расследования, виде санкции, величине штрафа, реакции нарушителя.

## 4. Статистика финансовых рынков

FINRA публикует подробные данные о состоянии рынка долговых инструментов в специальной информационной системе TRACE.

# 1.4. Саморегулирование отдельных видов деятельности

## 1.4.1. Саморегулирование банковской деятельности

В большинстве развитых стран все ключевые аспекты банковской деятельности в настоящее время регулируются законодательно. Это связано с тем, что банковские услуги являются жизненно важными для экономики. Тем не менее в ряде таких стран действуют и СРО банков.

В Гонконге существует саморегулируемая ассоциация банков (Hong Kong Association of Banks, НКAB<sup>27</sup>), участие в которой для банков является обязательным на основании закона. Ассоциация занимается главным образом представлением интересов своих членов, распространением среди них лучших практик ведения бизнеса и консультированием государственных органов. Ассоциация разработала кодекс банковских практик (Code of Banking Practice<sup>28</sup>), обязательный для своих членов и касающийся ведения счетов, выдачи кредитов, банковских карт, платежных услуг, электронного банкинга, взаимодействия с клиентами и институциями. Кодекс утвержден банковским регулятором (Hong Kong Monetary Authority), который также осуществляет надзор за соблюдением кодекса банками.

В некоторых других юрисдикциях существуют ассоциации участников банковской индустрии, которые вовлечены в разработку стандартных документов, создают базы данных и реестры, публикуют разъяснения к законодательным актам и рекомендации по их исполнению, формируют компенсационные фонды и так далее. Особое место в деятельности банковских ассоциаций отведено подготовке стандартов поведения и кодексов этики.

<sup>23</sup> FINRA, Fund Analyzer. [www.tools.finra.org/fund\\_analyzer/](http://www.tools.finra.org/fund_analyzer/) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>24</sup> FINRA. [www.finra.org/investors/alerts/cryptocurrency-related-stock-scams](http://www.finra.org/investors/alerts/cryptocurrency-related-stock-scams) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>25</sup> FINRA. [www.finra.org/investors/alerts/binary-options-follow-schemes](http://www.finra.org/investors/alerts/binary-options-follow-schemes) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>26</sup> FINRA. [www.finra.org/investors/alerts/imposter-scams-dont-be-fooled-guarantees-or-money-making-pitches-regulators](http://www.finra.org/investors/alerts/imposter-scams-dont-be-fooled-guarantees-or-money-making-pitches-regulators) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>27</sup> НКAB. [www.hkab.org.hk](http://www.hkab.org.hk) (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>28</sup> НКAB, Code of Banking Practice. [www.hkab.org.hk/DisplayArticleAction.do?sid=5&ss=3](http://www.hkab.org.hk/DisplayArticleAction.do?sid=5&ss=3) (дата обращения: 20.09.2019).



Например, Польская ассоциация банков<sup>29</sup> разработала Кодекс лучших практик на банковском рынке. Он включает в себя правила взаимодействия с клиентами, использования персональных данных, обработки жалоб, размещения рекламы, организации межбанковских отношений и требования к сотрудникам банка. Надзор за его соблюдением осуществляет этический комитет ассоциации<sup>30</sup>.

Аналогичный кодекс банковских практик разработала и Австралийская банковская ассоциация (Australian Banking Association). О соблюдении кодекса заявили 25 австралийских банков<sup>31</sup>.

Ассоциация швейцарских банкиров (Swiss Bankers Association) действует на основании добровольного членства. Она добивается наилучших условий ведения банковского бизнеса, представляет интересы швейцарских банков перед государственными органами Швейцарии и за рубежом, принимает участие в подготовке разъяснений (guidelines) и соглашений, дает рекомендации. Разъяснения и соглашения становятся обязательными для всех швейцарских банков в случае их одобрения регулятором (FINMA), рекомендации не имеют обязательного характера. К важным проектам ассоциации можно отнести разъяснения о безопасном облачном банкинге, аудите, оценке и урегулированию ипотечных кредитов, а также Кодекс поведения швейцарских банков при проведении идентификации клиентов и бенефициаров.

Ассоциация германских банков (Bundesverband deutscher Banken) управляет не только фондом обязательного страхования депозитов (на сумму до 100 000 евро), но и фондом их добровольного страхования<sup>32</sup>. Добровольное страхование депозитов и, следовательно, членство в ассоциации на практике являются обязательными условиями для работы банка, так как пользователи услуг с недоверием относятся к банкам, не участвующим в данной страховой системе.

Следует отметить, что кредитные организации могут входить в СРО иных финансовых организаций в качестве ассоциированных или специальных членов с особым статусом. Так, в Японии банки на правах специальных членов входят в СРО дилеров на рынке ценных бумаг JSDA, которая регулирует деятельность банков по продаже ценных бумаг и иных финансовых инструментов.

#### **1.4.2. Саморегулирование отдельных видов деятельности на международных финансовых рынках**

К числу значимых ассоциаций участников международных финансовых рынков относятся Международная ассоциация рынков капитала (ICMA)<sup>33</sup> и Международная ассоциация свопов и деривативов (ISDA)<sup>34</sup>. Они содействуют развитию соответствующих секторов финансового рынка, обеспечивают взаимодействие его участников, представляют их интересы перед государственными регуляторами и международными организациями, публикуют материалы о тенденциях на рынке и изменениях профильного законодательства. Важная часть их работы – разработка рекомендаций и публикация лучших практик, а также стандартной документации для совершения финансовых сделок<sup>35</sup>. Несмотря на то, что стандартная документация не является обязательной, рыночные механизмы привели к тому, что она используется при оформлении большинства международных сделок.

<sup>29</sup> ZBP. <https://zbp.pl/?lang=en-us> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>30</sup> M. Marcinkowska. Regulation and self-regulation in banking: in search of optimum // *Bank i Kredyt* 44 (2), 2013. P. 130.

<sup>31</sup> Australian Banking Association. <https://ausbanking.org.au/policy/banking-code/code-signatories> (дата обращения: 20.09.2019).

<sup>32</sup> Официальный сайт Ассоциации немецких банков, раздел «Фонд обязательного страхования». <https://en.bankenverband.de/tasks/deposit-protection-scheme> (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>33</sup> <https://www.icmagroup.org>.

<sup>34</sup> <https://www.isda.org>.

<sup>35</sup> <https://www.icmagroup.org/resources/icma-documentation>; <https://www.isda.org/books>.



При этом ICMA, например, устанавливает некоторые правила, обязательные для своих полноправных членов, то есть осуществляет саморегулирование. В частности, члены ICMA должны соблюдать принципы справедливости и добросовестности при совершении сделок с ценными бумагами на международном рынке, соответствовать высоким деловым стандартам, хранить записи об операциях на международном рынке ценных бумаг в течение пяти лет. За несоблюдение правил участник может быть исключен из ICMA<sup>36</sup>.

### **1.4.3. Саморегулирование в сфере финансовых инноваций**

Ряд существующих СРО финансовых организаций выпускают разъяснения об использовании новых технологий при оказании финансовых услуг, например автоматизированного консультирования<sup>37</sup>, облачного банкинга<sup>38</sup>.

Участники новых, пока еще не регулируемых видов деятельности на финансовом рынке также могут объединяться в саморегулируемые ассоциации. Например, в США, Великобритании и Китае<sup>39</sup> существуют ассоциации краудлендинговых площадок. В США ими разработан «Билль о правах заемщиков малого бизнеса», который закрепляет права на прозрачное ценообразование и условия соглашений, отсутствие злоупотреблений и справедливое отношение со стороны брокеров, ответственный андеррайтинг, инклюзивный и недискриминационный доступ к кредитам, а также добросовестные практики взыскания задолженности. В Великобритании подходы ассоциации краудлендинговых компаний использовались правительством при введении регулирования данного сектора.

Японская ассоциация бирж виртуальных валют (JVCEA) имеет статус саморегулируемой организации, присвоенный Японским агентством финансовых услуг. Членами JVCEA являются все зарегистрированные в Японии криптовалютные биржи. Первоначально только зарегистрированные биржи могли присоединиться к ассоциации, однако после получения статуса саморегулируемой организации JVCEA открыла членство и для других операторов криптовалюты. Ассоциация совместно с государственным регулятором контролирует деятельность своих членов.

<sup>36</sup> <http://www.icmamembership.org/members-obligations>.

<sup>37</sup> *A Report from the Financial Industry Regulatory Authority, FINRA, March 2016.*  
[www.finra.org/sites/default/files/digital-investment-advice-report.pdf](http://www.finra.org/sites/default/files/digital-investment-advice-report.pdf).

<sup>38</sup> *Cloud Guidelines: A Guide to Secure Cloud Banking. Version 1.0. Swiss Bankers Association. 26 March 2019.*  
[www.swissbanking.org/en/services/insight/insight-1.19/a-guide-to-secure-cloud-banking](http://www.swissbanking.org/en/services/insight/insight-1.19/a-guide-to-secure-cloud-banking) (дата обращения: 25.09.2019).

<sup>39</sup> *World Economic Forum. The Complex Regulatory Landscape for FinTech. An Uncertain Future for Small and Medium-Sized Enterprise Lending. White Paper. August 2016.*

## 2. МОДЕЛЬ СРО НА РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 2.1. Модель и функции российских СРО

#### 2.1.1. СРО НФО и СРО актуариев

Поднадзорные Банку России НФО 15 видов входят в СРО, действующие в соответствии с Законом № 223-ФЗ. Основная часть настоящего доклада посвящена именно таким СРО.

Как отмечалось выше, Банк России осуществляет надзор в отношении лишь одного вида деятельности, саморегулирование которой подчиняется иным правилам (законам № 315-ФЗ и № 293-ФЗ), – деятельности актуариев.

В отличие от СРО НФО СРО актуариев объединяют исключительно физических лиц. В СРО должны вступать физические лица, осуществляющие актуарную деятельность как самостоятельно (на основании гражданско-правовых договоров), так и в качестве наемных работников на основании трудовых договоров. Аналогичный подход применяется при саморегулировании оценочной деятельности. В силу специфики работы СРО актуариев их деятельность подробно не рассматривается в настоящем докладе. Однако мы вернемся к вопросу о саморегулировании деятельности физических лиц – специалистов на финансовом рынке в пункте 3.4.4 доклада.

#### 2.1.2. Сопоставление российской модели СРО НФО и зарубежных моделей

СРО НФО, действующие в соответствии с Законом № 223-ФЗ, имеют много общего с зарубежными СРО-ассоциациями (табл. 1):

СРАВНЕНИЕ МОДЕЛЕЙ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ СРО

Табл. 1

Модель	Ассоциация без функций саморегулирования	Ассоциация с отдельными функциями саморегулирования	СРО-ассоциация		Независимая СРО
			СРО НФО (Россия), VSV/SAAM (Швейцария*)	СРО-ассоциация	
Пример	ISDA, LMA (международные)	SBA (Швейцария), ICMA (международная), АРБ, АСРОС (Россия)	JSDA (Япония)	СРО НФО (Россия), VSV/SAAM (Швейцария*)	FINRA (США), IIROC (Канада)
Устанавливает правила для членов и надзирает за их исполнением	Нет	Да	Да	Да	Да
Делегирование функций государственного регулирования при условии соблюдения СРО регуляторных требований и надзора регулятора за СРО	Нет	Нет	Да	Да	Да
Обязательность участия	Нет	Нет	Нет	Да**	Да
Требование о том, что в одном секторе должно быть не более одной СРО	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Независимость органов СРО от участников	Нет	Нет	Нет	Нет	Да
Представление интересов участников	Да	Да	Да	Да	Нет

\* До реформы регулирования финансового рынка 2018 года.

\*\* НФО обязаны участвовать в СРО при наличии хотя бы одной СРО соответствующего вида финансовых организаций.

- функция по защите и представлению интересов своих членов в органах власти закреплена за СРО на уровне закона<sup>1</sup>;
- закон устанавливает требование об избрании независимых директоров, но не требует, чтобы они составляли большинство в органе управления СРО<sup>2</sup>;
- допускается создание нескольких СРО одного вида НФО, хотя закон устанавливает требование о минимальном проценте (26%) участия НФО в таком СРО<sup>3</sup>.

Как указано в пункте 1.1.1, модель СРО-ассоциаций, предусматривающая возможность существования нескольких СРО в одном сегменте, имеет ряд достоинств (максимальная приближенность к потребностям участников СРО, исключение монополизации регулирования). Однако выбор для российских СРО модели СРО-ассоциаций ставит вопрос о противодействии конфликтам интересов в деятельности СРО и негативным эффектам от конкуренции СРО за членов.

Негативные черты модели СРО-ассоциаций могут повлечь ущерб для потребителей финансовых продуктов и услуг, предотвращение которого должно обеспечивать регулирование СРО и надзор за ними.

### **2.1.3. Сопоставление функций, возложенных на российские и зарубежные СРО**

В целом российские СРО осуществляют те же основные функции в системе регулирования финансового рынка, что и зарубежные:

- устанавливают правила поведения для своих членов путем разработки стандартов СРО (стандартизация). При этом базовые стандарты становятся обязательными для всех НФО соответствующего вида после их утверждения Банком России, а внутренние стандарты, разработанные и утвержденные СРО, являются обязательными только для ее членов;
- проверяют соблюдение законодательства и правил СРО своими членами (контрольная функция);
- применяют меры воздействия за нарушение правил (дисциплинарный механизм).

Российские СРО в отличие от ряда зарубежных в настоящее время не имеют своих третейских судов и не занимаются разрешением споров. Это связано с изменениями законодательства<sup>4</sup>, которые привели к упразднению таких судов.

Вместе с тем в связи с упразднением третейских судов СРО НФА был создан комитет по этике, который, в частности, разрешает споры среди членов СРО. Также ожидается, что отдельные функции по разрешению споров между финансовыми организациями и их клиентами, связанных с нарушением законодательства, будет исполнять институт финансовых уполномоченных, что также снизит востребованность услуг СРО по разрешению споров.

Российские СРО не осуществляют информационное обеспечение рынка в таком масштабе, как это делает, например, FINRA.

## **2.2. Ресурсная обеспеченность российских СРО**

### **2.2.1. Общие сведения о СРО НФО**

По состоянию на 18 октября 2019 г. в Единый реестр СРО Банка России включены 17 организаций, которые объединяют участников рынка, осуществляющих 15 видов деятельности.

Для сравнения, на 1 ноября 2017 г. функционировала 21 СРО (13 видов деятельности). Расширение сферы саморегулирования за последние три года произошло за счет образования

<sup>1</sup> См. п. 2. ст. 2 Закона №223-ФЗ.

<sup>2</sup> См. ст. 22 Закона №223-ФЗ.

<sup>3</sup> См. п. 1 ч. 4 ст. 3 Закона №223-ФЗ.

<sup>4</sup> В связи с принятием Федерального закона от 29.12.2015 № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации».

СРО инвестиционных советников и сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (СКПК). В 2019 г. статус СРО инвестиционных советников получили НАУФОР и СРО «НФА». В том же году в реестр СРО была включена первая СРО, объединяющая СКПК, – Межрегиональная Ассоциация СКПК «ЛАД».

С 2017 по 2019 г. из Единого реестра СРО Банка России были исключены пять СРО:

- за многочисленные нарушения требований Закона № 223-ФЗ и нормативных актов Банка России были исключены четыре СРО, объединяющие кредитные потребительские кооперативы (КПК)<sup>5</sup>;
- в 2017 г. по причине реорганизации путем присоединения к НАУФОР прекратила деятельность Ассоциация управляющих компаний «Национальная лига управляющих» (объединяла управляющих, АИФ и УК ИФ, ПИФ и НПФ).

Также в 2019 г. прекращен статус Профессиональной Ассоциации Регистраторов, Трансфер-агентов и Депозитариев (ПАРТАД) в отношении брокерской, дилерской деятельности и деятельности управляющих в связи с недостаточным числом членов. При этом ПАРТАД продолжила свою деятельность как СРО, объединяющая депозитариев, регистраторов, специализированных депозитариев.

Полагаем, что в настоящее время существуют перспективы дальнейшей консолидации СРО. Так, о возможном объединении заявили две организации, объединяющие негосударственные пенсионные фонды, – АНПФ и НАПФ; ПАРТАД и НФА подписали Меморандум о взаимопонимании, а также Положение о Координационном Совете<sup>6</sup>, что позволит развивать стратегические партнерские отношения, унифицировать внутренние стандарты и контрольные практики указанных СРО.

### 2.2.2. Число членов СРО НФО

На данный момент СРО объединяют 3926 финансовых организаций.

До момента вступления в силу Закона № 223-ФЗ, который установил обязательность участия финансовых организаций в СРО, доля субъектов финансового рынка, являющихся членами СРО, составляла от 10% (микрофинансовые организации) до 50% (НПФ). При этом доля профессиональных участников рынка ценных бумаг, являющихся членами СРО, составляла 21%, а КПК – 36%.

К концу 2017 г. по итогам второго года действия Закона № 223-ФЗ доля участия финансовых организаций в СРО составляла в среднем 91% от общего количества финансовых организаций. На 31 июля 2019 г. 100%-ная доля участия в СРО присутствует в 10 из 15 сегментов финансового рынка, где существуют такие СРО.

Доля КПК в СРО в июле 2019 г. снизилась до 68% (на конец 2017 г. – 75%)<sup>7</sup>. При этом необходимо учитывать, что ввиду исключения из реестра СРО четырех СРО КПК не все кредитные кооперативы, являвшиеся членами таких СРО, вступили в члены иных организаций, имеющих статус СРО КПК. Доля членов СРО инвестиционных советников составляет менее 100% с учетом установленного Законом № 223-ФЗ возможного срока вступления финансовых организаций в СРО в 180 дней с даты получения ими соответствующего статуса.

В секторе СКПК членами СРО являются только 7% НФО. Это связано с тем, что Закон № 193-ФЗ<sup>8</sup> предоставляет СКПК отсрочку по вступлению в СРО до 31 декабря 2019 года.

В секторе МФО и страховых брокеров членами соответствующих СРО являются 96% НФО, а в секторе инвестиционных советников – 83%.

<sup>5</sup> Межрегиональный союз кредитных кооперативов «ОПОРА КООПЕРАЦИИ», МЕЖРЕГИОНАЛЬНЫЙ СОЮЗ КРЕДИТНЫХ КООПЕРАТИВОВ (СРО МСКК), СРО Союз КПК «Народные кассы – Союзсберзайм», Национальный Союз «Саморегулируемая организация кредитных потребительских кооперативов «Союзмикрофинанс».

<sup>6</sup> Подробнее см. [www.partad.ru/News/6447?DocTypeID=1&ProfOccupID=0&SectionID=0](http://www.partad.ru/News/6447?DocTypeID=1&ProfOccupID=0&SectionID=0).

<sup>7</sup> В связи с исключением из реестра четырех саморегулируемых организаций, объединяющих кредитные потребительские кооперативы, не все бывшие члены этих СРО вступили в иные организации.

<sup>8</sup> Федеральный закон от 8.12.1995 № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации».

### 2.2.3. Совокупные расходы и доходы СРО

#### Доходы

По итогам 2018 г. совокупные доходы всех СРО НФО составили 1191 млн руб., расходы – 859 млн рублей. Для сравнения, по итогам 2017 г. совокупные доходы и расходы составили 1015 и 711 млн руб. соответственно.

В структуре доходов СРО на финансовом рынке основным источником являются членские взносы: средняя совокупная доля в 2018 г. – 89,70% от общей суммы доходов за указанный период. Единичные СРО по структуре доходов отличаются большей независимостью от членских взносов и получают дополнительные доходы за счет оказания платных услуг (консультационных, обучающих и информационных). В 2018 г. максимальная доля таких услуг в доходах отдельной СРО составила 27%. В некоторых случаях существенную статью дохода СРО составляют также добровольные имущественные взносы и пожертвования<sup>9</sup> (до 39% в 2018 г.).

Прочие доходы (в совокупности 10,3%) сформированы, как правило, за счет процентов по депозитам, курсовым разницам по операциям в иностранной валюте, выручки от сдачи имущества в аренду и корректировки оценки финансовых вложений. Доля поступлений от дополнительно оказываемых услуг по предоставлению информации, доступу к базам данных или реестрам, обучению, консультационной поддержке, экспертной оценке очень мала и составляет в совокупности лишь 4% от общей суммы<sup>10</sup>. При этом, по данным Банка России, доход от дополнительных услуг признали только три СРО.

С учетом значительных размеров членских взносов у некоторых СРО (от 590 тыс. до 2 млн руб.) выход из состава даже одной финансовой организации может привести к возникновению бюджетного дефицита. Это ставит вопрос о запасе финансовой прочности СРО.

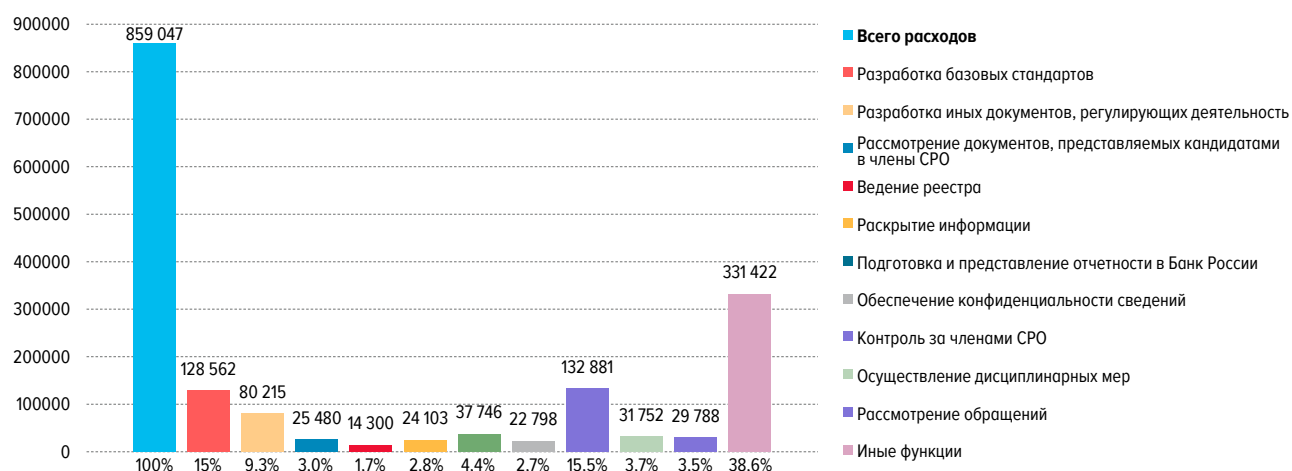
#### Расходы

Расходы СРО увеличились с 711 млн руб. (2017 г.) до 859 млн руб. (2018 г.) (рис. 1).

Как отмечалось выше, негативные черты модели СРО-ассоциаций могут способствовать направлению СРО ресурсов преимущественно на представление интересов своих членов, а не на саморегулирование.

РАСХОДЫ НА ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ФУНКЦИЙ СРО В 2018 ГОДУ\*  
(ТЫС. РУБ.)

Рис. 1



\* Здесь и далее приведены данные, предоставленные по запросу Банка России саморегулируемыми организациями.

<sup>9</sup> В данной статье отражены привлеченные средства от своих членов и бирж (РТС и Московская Биржа) на целевое финансирование своей деятельности.

<sup>10</sup> По данным Банка России, доход от дополнительных услуг признали только три СРО.

Однако в настоящее время требования к бухгалтерскому учету и отчетности СРО не предусматривают ведения отдельного учета расходов по функциям и целям деятельности СРО<sup>11</sup>. Некоторые из СРО разносят расходы по функциям деятельности (контрольная, административная и так далее), некоторые закладывают в фонд оплаты труда заработную плату сотрудников, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Отсутствие единообразия в учете поступлений и расходований средств ограничивает возможность оценить распределение ресурсов между функциями СРО и ресурсную обеспеченность функции по саморегулированию.

### Сальдо доходов и расходов

По итогам как 2017, так и 2018 гг. у всех СРО НФО положительное сальдо доходов и расходов. Его общая величина на конец 2017 г. составила 304 млн руб., а на конец 2018 г. увеличилась до 332 млн рублей.

Минимальное сальдо доходов (до 1 млн руб.) в 2018 г. получили пять СРО, при этом уровень расходов в данных СРО в 2018 г. вырос по сравнению с 2017 годом. С учетом зависимости от членских взносов указанные СРО имеют низкую финансовую устойчивость.

### 2.2.4. Сравнение ресурсной обеспеченности российских и зарубежных СРО<sup>12</sup>

Бюджет российских СРО значительно меньше, чем у зарубежных саморегулируемых организаций (табл. 2).

СРАВНЕНИЕ БЮДЖЕТА И ЧИСЛА ЧЛЕНОВ В РОССИЙСКИХ И ИНОСТРАННЫХ СРО

Табл. 2

Организация	Общие доходы, 2018 год (млн руб.)	Число поднадзорных, 2018 год (единиц)
FINRA (США)	53 986	3 726 организаций, 630 000 поднадзорных физических лиц*
JSDA (Япония)	5 411	479
IIROC (Канада)	5 085	176 организаций, 29 000 поднадзорных физических лиц
Российские СРО НФО:		
– сумма по всем СРО	1 191	3 965
– минимальные доходы одной СРО	5,7	Неприменимо
– максимальные доходы одной СРО	239	Неприменимо

\* К поднадзорным физическим лицам относятся, в частности, сотрудники финансовых организаций, которые подлежат индивидуальной оценке квалификации со стороны СРО и в случае нарушения могут быть лишены права заниматься соответствующей деятельностью.

<sup>11</sup> См. Указание Банка России от 13.01.2017 № 4262-У «О содержании, форме, порядке и сроках представления в Банк России отчетности саморегулируемой организации в сфере финансового рынка».

<sup>12</sup> В настоящем разделе используются округленные данные из опубликованной отчетности зарубежных СРО за 2018 год. Данные в иностранной валюте переведены в рубли по курсу Банка России на 15.08.2019.



## СРАВНЕНИЕ РАЗМЕРОВ ЧЛЕНСКИХ ВЗНОСОВ В РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ СРО

Табл. 3

Организация	Комментарий	Примерные членские взносы (руб.)*	
ICMA	Для полных или ассоциированных членов	1 700 000	
FCA (Великобритания)	Для организаций (ежегодный взнос)	100 000 – 1 100 000	
JSDA (Япония)	Для организаций (ежегодный взнос)	7 900 000	
IIROC (Канада)	Вступительный взнос	1 650 000	
	Регулирование дилерской деятельности	1 800 000	
	Ежемесячный платеж участника рынка	32 000	
VQF (Швейцария)	Сумма взноса зависит от его назначения, типа членства и оборота организации (ежегодный взнос)	32 000 – 6 600 000	
Swiss Association of Asset Managers (Швейцария)	Сумма взноса зависит от его назначения, типа членства и оборота организации (ежегодный взнос и единовременный при регистрации)	230 000 + 165 000	
SRO Poly Reg (Швейцария)	Сумма взноса зависит от назначения, типа членства и количества сотрудников поднадзорной организации (ежегодный взнос)	80 000 – 650 000	
Размер ежегодных взносов в СРО НФО:	Зависит от количества видов регулируемой деятельности, суммы активов, размера собственных средств участника	– максимальный	4 800 000**
– минимальный		6 000	
– средний		261 000	

\* Суммы взносов в иностранной валюте были конвертированы в рубли и округлены.

\*\*Ежегодный взнос за осуществление деятельности форекс-дилера.

В то же время размер взносов в российские СРО не является беспрецедентно маленьким и близок к нижней границе взносов в зарубежных СРО (табл. 3).

Анализ доходов иностранных СРО показывает, что они в меньшей степени зависят от взносов своих членов, чем российские СРО.

## СТРУКТУРА ДОХОДОВ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ СРО

Табл. 4

Источник дохода	FINRA (США)	FCA (Великобритания)	JSDA (Япония)	IIROC (Канада)	Общие данные по СРО РФ
Обязательные взносы и аналогичные платежи	45%	84%	72%	80%	89,7%
Сборы за аттестацию, регистрацию и т. д.	29%	3%	12%	17%	-
– в том числе сборы за разрешение споров	4%	-	-	3%	
Плата от участников рынка за осуществление функций, значимых для рынка в целом (поддержание системы раскрытия информации, надзор за биржевыми рынками)	10%	-	-	-	-
Доходы от образовательной деятельности	-	-	0,5%	-	-
Доходы от инвестирования	2%	-	15%	1,5%	-
Штрафы от участников	-	-	-	1,5%	-
Прочие доходы	14%	13%	0,5%	-	10,3%

Модели зарубежных СРО, предусматривающие более диверсифицированную структуру источников дохода, более устойчивы в сравнении с моделью СРО, почти полностью зависимых от взносов своих членов.

## 2.3. Оценка эффективности исполнения СРО НФО своих функций

### 2.3.1. Установление правил (стандартизация)

#### Базовые стандарты: статус разработки

Банк России может влиять на то, какую роль выполняют СРО того или иного вида НФО в их регулировании за счет определения перечня базовых стандартов, которые обязательны для разработки соответствующими СРО. Выбор вида базового стандарта в качестве обязательного для разработки означает, что Банк России полагает необходимым осуществление СРО регулирования и контроль в соответствующей сфере. Отказ от выбора базового стандарта в качестве обязательного означает, что участие СРО в регулировании и контроле соответствующей сферы не требуется или не является приоритетным.

В настоящее время Банком России утверждены 18 базовых стандартов. Всего в соответствии с Законом № 223-ФЗ планируется разработать 42 базовых стандарта по следующим темам:

- управление рисками (4 стандарта);
- корпоративное управление (9 стандартов);
- внутренний контроль (4 стандарта);
- защита прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами СРО (13 стандартов);
- совершение операций на финансовом рынке (12 стандартов).

СТАТУС УТВЕРЖДЕННЫХ БАЗОВЫХ СТАНДАРТОВ ПО ВИДАМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Табл. 5

Вид деятельности	Количество планируемых к разработке базовых стандартов	Количество утвержденных базовых стандартов на 1.07.2019
Дилеры	1*	-
Брокеры	3*	2
Управляющие	3*	2
Депозитари	3*	1
Регистраторы	3*	-
КПК	4*	4
МФО	3*	3
Страховые организации	4*	2
Страховые брокеры	2*	2
Форекс-дилеры	4*	2
Инвестиционные советники	2	-
Специализированные депозитари	2*	-
АИФ и УК ИФ, ПИФ, НПФ	2*	-
НПФ	2*	-
СКПК	4*	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>42</b>	<b>18</b>

Примечание. Знаком \* отмечен статус утверждения базовых стандартов по видам деятельности, в отношении которых нормативными актами Банка России установлены перечни обязательных базовых стандартов. На текущий момент указаниями Банка России установлены перечни базовых стандартов для МФО, КПК, профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховых организаций и страховых брокеров, НПФ, АИФ и управляющих компаний НПФ, ПИФ, специализированных депозитариев, СКПК. Количество обязательных базовых стандартов – 40. В работе находится указание о перечне базовых стандартов в отношении СРО, объединяющих инвестиционных советников.

На текущий момент завершена разработка запланированных обязательных базовых стандартов деятельности МФО и КПК, а также страховых брокеров. В первую очередь были разработаны и утверждены базовые стандарты защиты прав и интересов получателей услуг и стандарты совершения операций. Кроме того, СРО, объединяющие профессиональных участников рынка ценных бумаг, должны дополнительно разработать базовый стандарт корпоративного управления, который, как предполагается, будет единым для всех видов деятельности профессиональных участников.

Из 40 обязательных базовых стандартов, требования к которым установлены нормативными актами Банка России, разработаны и утверждены 18 (45% от запланированных).

В сегменте микрофинансового рынка и для страховых брокеров утверждены и применяются все обязательные к разработке СРО базовые стандарты. При этом основная доля базовых стандартов для МФО и КПК была утверждена в 2017 – начале 2018 года. В настоящий момент ведется работа по уточнению и расширению требований таких базовых стандартов.

В сегменте профессиональных участников рынка ценных бумаг еще не утвержден базовый стандарт корпоративного управления. Для финансовых организаций, осуществляющих деятельность регистраторов, пока не утверждено ни одного стандарта. В отношении форекс-дилеров проекты базовых стандартов управления рисками и корпоративного управления пока не представлены на утверждение.

Для страхового сектора также пока не разработаны проекты базовых стандартов корпоративного управления и внутреннего контроля.

Поскольку требования в отношении базовых стандартов НПФ, АИФ, УК ИФ, ПИФ и НПФ, специализированных депозитариев<sup>13</sup> установлены Указанием Банка России от 15.07.2019 №5202-У, вступившим в силу 29.09.2019, разработка указанных базовых стандартов СРО находится в настоящий момент на начальных этапах.

Несмотря на возможность разработки СРО базовых стандартов по своей инициативе, на текущий момент такие стандарты не разрабатывались СРО.

### **Расходы на стандартизацию**

Общая сумма расходов СРО на стандартизацию деятельности финансовых организаций по всем сегментам рынка составила 136 млн руб. в 2017 г. и 209 млн руб. в 2018 году.

В среднем доля расходов на разработку базовых стандартов составляет 24% от общей суммы расходов СРО<sup>14</sup>. Это свидетельствует об активной работе СРО по стандартизации деятельности своих членов в 2017–2018 годах.

Значительная доля в общих расходах СРО на стандартизацию приходится на НАУФОР (в 2018 г. – 30% от общей суммы расходов). Это связано с объединением в НАУФОР большого числа видов НФО (брокеры, дилеры, управляющие, депозитарии, АИФ и УК ИФ, ПИФ и НПФ, инвестиционных советников), для которых должны быть разработаны разные стандарты деятельности. Помимо базовых стандартов за период 2017–2018 гг., НАУФОР были разработаны шесть внутренних стандартов, связанных с информированием клиентов о рисках, отчетностью перед клиентами, определением знаний и опыта клиента в области операций с финансовыми инструментами, предотвращением конфликтов интересов, стандартами деятельности управляющих компаний ПИФ, порядком определения стоимости чистых активов ПИФ и стоимости инвестиционного пая.

Отметим, что сегменте рынка микрофинансирования расходы на стандартизацию в 2018 г. снизились в связи с тем, что основные базовые стандарты были разработаны в 2017 году.

<sup>13</sup> Всего 10 базовых стандартов.

<sup>14</sup> Максимальная сумма расходов на стандартизацию составила 51% в 2017 г. и 55% в 2018 году.

### 2.3.2. Проверка исполнения правил (контрольная функция)

#### Система и результаты контроля

Одной из основных функций СРО является осуществление контроля за соблюдением своими членами требований федеральных законов, регулирующих деятельность в сфере финансового рынка, подзаконных нормативных актов, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов СРО. Поскольку тематика контроля СРО частично пересекается с тематикой надзора Банка России, Банк России координирует свои надзорные мероприятия с контрольными мероприятиями СРО (рис. 2).

В соответствии с Законом № 223-ФЗ для осуществления контроля СРО создают специализированный контрольный орган. Максимальная численность сотрудников контрольного органа – у ВСС (15 человек), минимальная численность контрольного органа – у АФД и АПСБ (по два человека).

СРО в сегментах КПК и МФО имеют наименьшую численность контрольных органов (от 3 до 6, за исключением СРО Союз МФО «Единство», где в состав контрольного органа входят 14 человек). При этом нагрузка на одного контролера в данных сегментах распределяется неравномерно. Так, в СРО КПК «Кооперативные Финансы» (343 участника) на одного контролера в 2018 г. приходилось 11 проверок, в СРО КПК «Содействие» (273 участника) – 82. Среднее количество проверок на одного контролера в указанных отраслях, по данным 2018 г., составляет 30 процедур. При этом нужно учитывать, что во многих случаях СРО КПК привлекают для проведения проверок своих участников лиц, не являющихся членами контрольных органов.

СРО контролируют деятельность своих членов и проводят плановые<sup>15</sup> и внеплановые проверки. Основаниями для проведения внеплановых проверок являются:

- направленная в СРО жалоба на нарушение членом СРО базовых и/или внутренних стандартов и иных внутренних документов СРО;
- поручение Комитета финансового надзора Банка России;
- иные основания, предусмотренные внутренними стандартами СРО.

СХЕМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ БАНКА РОССИИ И СРО ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

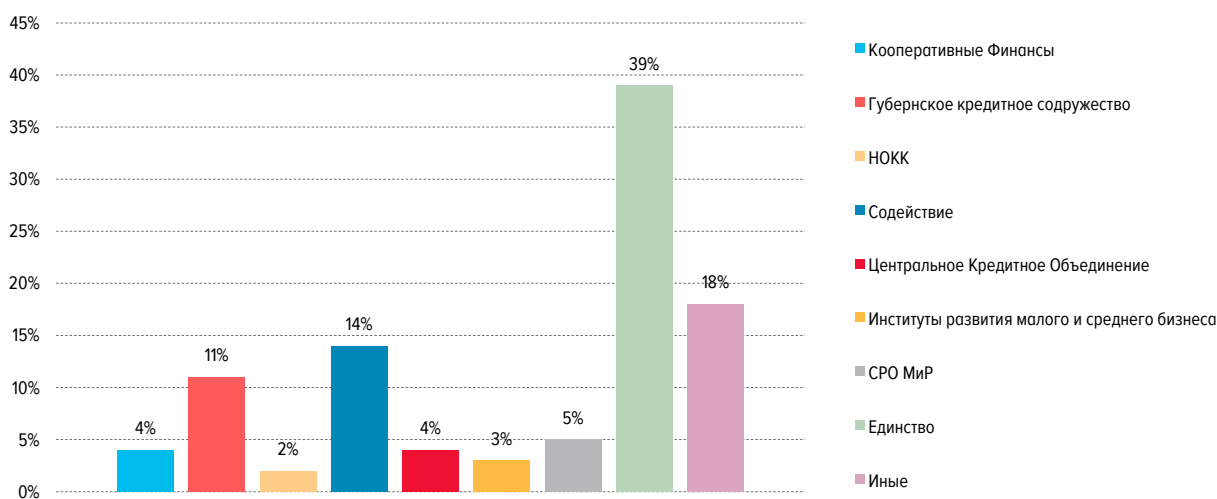
Рис. 2



<sup>15</sup> Плановая проверка члена СРО проводится не реже одного раза в пять лет и не чаще одного раза в год. Для СРО актуариев плановая проверка проводится не реже одного раза в три года и не чаще одного раза в год.

ДОЛЯ СРО КПК И МФО В ОБЩЕМ КОЛИЧЕСТВЕ ПРОВЕРОК.  
(%)

Рис. 3



Доля проверок, осуществленных СРО КПК и МФО, в совокупном объеме проверок СРО на финансовом рынке за период с 2017 г. по I квартал 2019 г. составила 82% (рис. 3).

Несмотря на высокую долю КПК и МФО в общем объеме проводимых проверок, качество реализации контрольными органами данных СРО своих функций остается на низком уровне. Так, Банк России осуществил выборочный анализ 103 актов плановых проверок СРО КПК и МФО, проведенных в 2017 и 2018 гг., который показал, что в большинстве случаев такие СРО формально подходят к проверкам, не обосновывают сделанные в актах выводы либо вовсе оставляют без внимания вопросы деятельности своих членов, в связи с чем качество их проверок характеризуется как неудовлетворительное.

Дополнительно необходимо отметить недостаточное и несвоевременное раскрытие на сайтах СРО в сети Интернет информации о датах и результатах проведенных проверок деятельности членов СРО.

### Расходы на осуществление контрольной функции

Общая доля расходов на осуществление функции по контролю за деятельностью членов СРО по итогам как 2017 г., так и 2018 г. составляет 15,5% (в среднем по всем СРО). Самая высокая доля расходов (30%) наблюдается в сегменте СРО КПК и МФО. По иным СРО средняя доля расходов на осуществление функции по контролю за членами СРО составляет 15%. Анализ стоимости одной проверки показал значительный разброс в цифрах.

Самые низкие расходы на проведение проверки члена СРО зафиксированы в сегменте СРО КПК и МФО – средняя сумма расходов на одну проверку составила 45 тыс. руб. в 2017 г. и 49 тыс. руб. в 2018 году.

Высокие расходы на проведение одной проверки наблюдаются у СРО АФД – 1,58 млн рублей. При этом нужно отметить, что АФД провела в 2018 г. только одну проверку. Расходы на проведение одной проверки у НАПФ, АНПФ и ВСС также значительны – от 500 до 800 тыс. рублей.

## Выводы об эффективности контрольной функции

Российские СРО в целом справляются с требованиями Закона № 223-ФЗ по осуществлению контроля за своими членами. В то же время в некоторых случаях присутствуют признаки формального подхода СРО к проведению своих проверок.

В качестве основных факторов, которые могут приводить к формальному подходу при проведении проверок СРО, можно отметить:

- недостаточно высокую долю расходов на осуществление контроля (в среднем 15,5% от суммарного бюджета СРО);
- недостаточную квалификацию членов контрольных органов;
- привлечение к проведению контрольных мероприятий лиц, не являющихся членами контрольного комитета и/или работниками СРО, что может создавать риск конфликта интересов;
- отсутствие в ряде СРО системы отчетов контрольных органов перед его органами управления.

### **2.3.3. Применение правил и мер воздействия против членов СРО, нарушающих правила (дисциплинарный механизм)**

#### **Организация дисциплинарного механизма**

В соответствии с требованиями Закона № 223-ФЗ в СРО должны быть созданы специализированные дисциплинарные органы по рассмотрению дел о применении мер воздействия в отношении их членов.

Дисциплинарный орган с максимальной численностью сформирован ВСС (11 человек; общая численность членов СРО – 188 финансовых организаций), НАПФ (13 человек; 30 членов СРО) и АПСБ (8 человек; 64 члена СРО). Средняя численность дисциплинарного органа составляет 5 человек.

В связи с тем, что Закон № 223-ФЗ не устанавливает требований к порядку формирования и деятельности дисциплинарного органа СРО, на текущий момент можно выделить **три** основных подхода к формированию указанного специализированного органа СРО.

*Профессиональный* – в состав дисциплинарного органа входят исключительно представители членов СРО. Преимущества указанного подхода состоят в наличии квалификации и профессионального опыта, а также понимании практических сторон тех или иных дисциплинарных нарушений. Но вместе с тем при таком подходе повышается риск конфликта интересов членов дисциплинарного органа.

*Экспертный* – дисциплинарный орган СРО состоит из независимых экспертов, не являющихся работниками или должностными лицами членов СРО. Очевидным преимуществом такого подхода является объективность и беспристрастность участников дисциплинарного органа. В то же время недостаточная осведомленность в некоторых практических аспектах деятельности членов СРО может стать негативным фактором.

*Смешанный* – дисциплинарный орган состоит из работников и должностных лиц СРО, независимых экспертов и представителей членов СРО.

Также необходимо отметить, что в НАУФОР и СРО Союз МФО «Единство» дисциплинарный комитет состоит только из должностных лиц СРО.



## Результаты работы дисциплинарного механизма

СРО вправе применять в отношении своих членов следующие меры:

- 1) предъявление требования об обязательном устранении членом СРО выявленных нарушений в установленные сроки;
- 2) вынесение члену СРО предупреждения в письменной форме;
- 3) наложение штрафа на члена СРО;
- 4) исключение из членов СРО;
- 5) иные меры, установленные внутренними документами СРО.

Анализ применяемых дисциплинарных мер воздействия за 2017 – I квартал 2019 г. показал, что наиболее активно меры воздействия применяют СРО, объединяющие КПК (табл. 6).

Основная доля применяемых СРО мер воздействия – предъявление требования об обязательном устранении членом СРО выявленных нарушений (52%) и предупреждение (30%). Доля иных мер воздействия – штрафов (9%), замечаний (4%) и исключений из членов СРО (4%) – незначительна.

За период с 2017 г. по I квартал 2019 г. СРО было наложено 272 штрафа на общую сумму 3625 тыс. рублей. Средний размер штрафа – 13 тыс. рублей. Максимальные размеры штрафа можно отметить у АПСБ (141 тыс. руб.) и НАУФОР (54 тыс. руб.).

### АНАЛИЗ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ МЕР ВОЗДЕЙСТВИЯ СРО

Табл. 6

Наименование СРО	Количество мер за 2017 – I квартал 2019 года	Количество мер на одного члена СРО
Кооперативные Финансы	774	2,3
Губернское кредитное содружество	513	3,1
НОКК	165	1,4
Содействие	428	1,6
Центральное Кредитное Объединение	325	2,9
Институты развития малого и среднего бизнеса	32	0,1
СРО Мир	30	0,1
Единство	344	0,4
ВСС	367	2,0
АПСБ	10	0,2
Альянс пенсионных фондов	22	1,2
НАПФ	76	2,5
НАУФОР	38	0,1
НФА	1	0,005
ПАРТАД	1	0,03
СРО АФД	7	1,8

## СРАВНЕНИЕ МЕР ВОЗДЕЙСТВИЯ РОССИЙСКИХ И ЗАРУБЕЖНЫХ СРО

Табл. 7

	FINRA (США)*	IIROC (Канада)**	JSDA (Япония)***	Российские СРО
Доля организаций, чье членство в СРО было прекращено или приостановлено за последние три года	1,7%	0%	0,37%	3,7% (в среднем по российским СРО)
Доля физических лиц – специалистов финансового рынка****, лишенных права осуществлять профессиональную деятельность на временной или постоянной основе за последние четыре года	0,72%	0,17%	0,09%	Ответственность физических лиц – сотрудников финансовых организаций не установлена
Максимальный размер штрафа за одно нарушение	310 тыс. долл. США; при особо тяжких нарушениях может назначаться больший штраф	5 млн долл. США	Нет данных	141 тыс. руб. (максимальный размер, применявшийся на практике)

\*Используется статистика мер воздействия против организаций и физических лиц, опубликованная на сайте FINRA в разделе <https://www.finra.org/media-center/statistics>. Для расчета используется число поднадзорных СРО организаций и физических лиц – специалистов на конец 2018 года. Правила назначения штрафов опубликованы на сайте FINRA в разделе <https://www.finra.org/rules-guidance/oversight-enforcement/sanction-guidelines>.

\*\*Используется статистика мер воздействия против организаций и физических лиц, приведенная в годовых отчетах IIROC, опубликованных на сайте организации в разделе <https://www.iiroc.ca/news/Pages/Annual-Reports.aspx>. Для расчета используется число поднадзорных СРО организаций и физических лиц – специалистов на конец 2018 года. Правила назначения штрафов опубликованы на сайте IIROC в разделе <https://www.iiroc.ca/industry/enforcement/Pages/Penalties-What-the-Panels-Can-Impose.aspx>.

\*\*\*Используется статистика мер воздействия против организаций и физических лиц, приведенная в ежегодных отчетах JSDA, опубликованных на сайте организации в разделе <http://www.jsda.or.jp/en/about/annual-report/>.

\*\*\*\*В расчет включаются как индивидуальные предприниматели, так и сотрудники финансовых организаций, которые поднадзорны СРО.

Главными причинами для применения штрафов по всем сегментам финансового рынка являются нарушения внутренних (32%) и базовых стандартов (27%). На штрафы за нарушение требований законодательства приходится 23% от общего числа штрафов, на неисполнение обязанностей в связи с примененными мерами воздействия – 18%. Основными нарушениями внутренних стандартов выступают неуплата членских взносов, противодействие проведению проверки, неисполнение требований и решений органов управления и специализированных органов СРО. Максимальная доля штрафов по причине нарушений требований законодательства приходится на сектор МФО.

С 2017 г. 11 СРО из 17 исключали из числа своих членов финансовые организации за нарушение законодательства, базовых и внутренних стандартов. Количество исключенных членов СРО составило около 3,7% от общего числа членов СРО.

**Сопоставление дисциплинарной практики российских и зарубежных СРО**

Статистика свидетельствует, что доля членов российских СРО, исключенных в связи с дисциплинарными нарушениями, выше, чем в крупнейших зарубежных СРО. Однако размеры штрафов российских СРО пока не сравнимы с зарубежными аналогами (табл. 7).

В отличие от зарубежных СРО внутренние документы российских СРО не позволяют заключать «сделку с регулятором».

Уровень прозрачности дисциплинарного механизма российских СРО пока отстает от лучших зарубежных образцов. Так, российские СРО обязаны раскрывать информацию о применении мер воздействия к своим членам. Однако из информации, которая раскрывается большинством российскими СРО, нельзя сделать выводы ни о сути нарушения, ни о строгости примененных мер воздействия. Большинство СРО НФО также не публикуют обоснования применения санкций, хотя подобная практика крайне важна для развития системы применения базовых стандартов.

Исключением является СРО КПК «Содействие», которая публикует акты проверок своих членов и протоколы заседаний дисциплинарных комиссий с подробным описанием нарушений и примененных мер воздействия.

**Вопросы для обсуждения**

1. *Согласны ли вы с приведенной оценкой ресурсной обеспеченности российских СРО и выводом о наличии рисков в связи с зависимостью СРО от взносов своих членов? Требуется ли СРО укреплять свою финансовую устойчивость, диверсифицировать источники финансирования и снижать финансовую зависимость от членских взносов?*
2. *Насколько эффективно, на ваш взгляд, осуществляется регуляторная функция СРО и ведется разработка базовых стандартов?*
3. *В чем, по вашему мнению, проявляются недостатки контрольного и дисциплинарного механизмов СРО и какова причина этих недостатков?*
4. *Согласны ли вы с тем, что СРО в ряде случаев подходят формально к проведению проверок своих членов? Согласны ли вы с обозначенными в настоящем докладе причинами формального подхода СРО к проверкам?*
5. *Какой принцип формирования дисциплинарного органа СРО, на ваш взгляд, является оптимальным (профессиональный, экспертный или смешанный)? Следует ли вводить нормативные требования к комплектованию дисциплинарного органа СРО?*
6. *По вашему мнению, позволяет ли существующий дисциплинарный механизм СРО обеспечить баланс интересов потребителей и финансовых организаций, предотвращать серьезные нарушения на российском финансовом рынке? Применяют ли СРО меры воздействия к своим членам за проступки, которые создают существенный риск нарушения прав потребителей, либо же санкции применяются главным образом за нарушения технических правил?*
7. *Чем, на ваш взгляд, обусловлены достаточно низкие суммы штрафов российских СРО по сравнению с зарубежными? Может ли размер штрафов быть повышен?*

## 3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ИНСТИТУТА СРО НА РОССИЙСКОМ ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

### 3.1. Место СРО в системе регулирования финансового рынка

Как отмечалось, в мировой практике регулирования финансового рынка государства в ряде случаев делегируют СРО часть регуляторных функций, связанных с защитой прав потребителей и обеспечением надлежащей работы рынка. Передача части этих функций целесообразна, когда СРО могут осуществлять их эффективнее регулятора в силу причин, характерных для той или иной юрисдикции.

Российские СРО, по нашему мнению, способны выполнять следующие ключевые функции в системе регулирования финансового рынка (табл. 8).

#### Установление правил поведения

Российское регулирование финансового рынка во многом построено вокруг конкретных и жестких правил поведения. К числу таких правил относятся, например, требования к обязательным финансовым нормативам, видам финансовых инструментов, доступных только для квалифицированных инвесторов, и так далее. Это позволяет достичь высокой правовой определенности для участников рынка и правоприменителей.

Однако многие аспекты поведения финансовых организаций, например в области продажи финансовых продуктов и корпоративного управления НФО, нецелесообразно описывать в системе формальных требований из-за большого разнообразия и частых изменений практик

КЛЮЧЕВЫЕ ФУНКЦИИ СРО В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Табл. 8

Функции государственного регулирования	Функции саморегулирования
<b>Установление правил</b>	
«Буква закона»	В существенной степени «Дух закона» – нормы-принципы, применение которых требует вынесения оценочных суждений
Четкие правовые нормы, позволяющие регулятору применять санкции за конкретные нарушения	«Превентивные» меры, призванные предотвращать нарушения (например, требования к корпоративному управлению, риск-менеджменту)
Правовая определенность	Детальные технические и узкоспециальные правила
Стабильность регуляторного поля	Возможность делегирования СРО принятия правил, касающихся аспектов деятельности финансовых организаций, которые не несут высокого уровня риска для финансовой устойчивости, защиты потребителей и функционирования финансового рынка
<b>Проверка исполнения правил</b>	
«Реактивный надзор»	Контроль за исполнением стандартов СРО
Основной надзорный инструментарий регулятора призван реагировать в первую очередь на уже возникшие нарушения	Инструменты контроля за исполнением законодательства и стандартов СРО, призванные предотвращать нарушения на ранней стадии
	Возможность делегирования СРО контроля за соблюдением законодательства в менее рискованных областях
<b>Применение правил и санкций против участников рынка</b>	
Особенности системы государственного регулирования ограничивают возможность применения практики мотивированного суждения регулятором	Более гибкие подходы к применению правил, в том числе применение мотивированного суждения и экспертной оценки

финансовых организаций. Кроме того, регулирование не всегда может предотвращать случаи недобросовестного поведения и «запаздывает» за развитием рынка.

Правила, разработанные СРО (например, нормы базовых стандартов о защите инвесторов и совершении финансовых операций), способны дополнять нормы законодательства более адаптивными и гибкими техниками регулирования. СРО также принимают стандарты корпоративного управления, внутреннего контроля, управления рисками, правила которых призваны предотвращать нарушения финансовых организаций, воздействуя на их внутреннюю структуру и организацию работы.

Изменение государственного регулирования требует соблюдения ряда публичных процедур, что, как правило, требует больших временных затрат. Однако технический прогресс, финансовые инновации и изменение рыночных практик могут привести к быстрому устареванию слишком детальных и узкоспециальных правил поведения. Кроме того, некоторые аспекты деятельности финансовых организаций не имеют высокого уровня риска для защиты потребителей и финансовой стабильности. Поэтому государство может делегировать СРО регулирование аспектов деятельности финансовых организаций, которые не несут высокого уровня риска для финансовой устойчивости, защиты потребителей и функционирования финансового рынка, и установление узкоспециальных, технических правил поведения.

СРО могут быстро и гибко реагировать на изменение технологий и рыночных практик, дополняя нормы государственного регулирования необходимыми деталями, узкоспециальными и техническими правилами, регулировать аспекты отношений с низким уровнем риска (например, устанавливать пруденциальные нормативы для финансовых организаций, не имеющих системного значения, таких как МФО). Законодательство и нормативные акты Банка России в ряде случаев прямо позволяют СРО регулировать технические аспекты отношений (например, устанавливать требования к программам, используемым форекс-дилерами).

### **Контроль исполнения правил поведения**

Обозначенные выше особенности системы регулирования на финансовом рынке приводят к тому, что основной надзорный инструментарий государственного регулятора призван реагировать в первую очередь на уже возникшие нарушения финансовой организации, то есть в значительной степени является реактивным.

В связи с этим СРО должны выстроить проактивную систему контроля за исполнением законодательства и своих стандартов, которая сможет минимизировать причины нарушений финансовой организации на ранней стадии и на более глубоком уровне, воздействуя на корпоративное управление организаций, их культуру.

Кроме того, надзорные ресурсы государственного регулятора нецелесообразно тратить на надзор в отраслях с низким уровнем риска. Соответственно, регулятор может делегировать СРО расширенные полномочия по осуществлению контрольных мероприятий в отношении некоторых аспектов деятельности финансовых организаций (например, доверить СРО проверку соблюдения финансовых нормативов участников рынка, деятельность которых не создает рисков для финансовой стабильности).

### **Применение правил поведения и санкций против членов СРО**

Особенности регуляторной среды ограничивают возможности применения практики мотивированного суждения регулятором.

В связи с этим СРО должны создать систему применения своих правил, которая будет дополнять систему правоприменения регулятора и основываться на более гибких подходах. СРО могут использовать мотивированное суждение и экспертную оценку при применении норм законодательства, содержащих оценочные суждения, базовых и внутренних стандартов СРО и публиковать обоснование своих решений. Тем самым СРО будут способствовать формированию правоприменительной практики и предотвращению нарушений.

**Вопросы для обсуждения**

1. *Согласны ли вы с предложенным видением роли СРО в системе регулирования российского финансового рынка и распределения регуляторных функций между СРО и Банком России?*
2. *Какие аспекты роли СРО в системе регулирования финансового рынка, по вашему мнению, были упущены в приведенном описании?*

### 3.2. Корпоративное управление, конфликт интересов и ресурсная обеспеченность СРО

Предлагаем обсудить меры в области корпоративного управления, конфликта интересов и ресурсной обеспеченности, которые позволят снизить влияние негативных черт модели СРО-ассоциаций и максимально эффективно использовать позитивные стороны данной модели.

#### 1. Конфликт интересов и корпоративное управление

В этих областях могут быть предприняты следующие меры:

- предоставление регулятору права назначать руководителя СРО и (или) независимых членов коллегиального органа управления СРО;
- увеличение количества независимых членов коллегиального органа управления СРО;
- отдельное раскрытие расходов на защиту и представление интересов своих членов в отчетности СРО.

#### 2. Ресурсная обеспеченность

Решению проблем недостаточной ресурсной обеспеченности СРО может способствовать дальнейшая консолидация как СРО – участников одного сектора, так и СРО в различных секторах.

Кроме того, предлагаем рассмотреть возможность расширения источников финансирования СРО за счет дополнительных функций и услуг участникам рынка, а также повышения штрафов за существенные нарушения.

Наконец, предлагаем обсудить разработку и публикацию Банком России методики для определения минимальных финансовых и нефинансовых ресурсных требований к СРО в процессе их деятельности.

**Вопросы для обсуждения**

1. *Целесообразно ли, по вашему мнению, изменение существующей модели СРО НФО, в частности с целью приближения такой модели к модели независимых СРО, существующей в США и Канаде?*
2. *Согласны ли вы с предлагаемыми мерами в области корпоративного управления, предотвращения конфликтов интересов СРО? Согласны ли вы с тем, что в целях предотвращения конфликта интересов регулятору должно быть предоставлено право назначать руководителя СРО и (или) независимых членов коллегиального органа управления СРО? Есть ли иные меры, которые, на ваш взгляд, могут быть предложены в целях предотвращения конфликтов интересов СРО, – например, запрет СРО осуществлять защиту и представление интересов своих членов?*
3. *Следует ли, на ваш взгляд, использовать меры регуляторного воздействия, чтобы обеспечить дальнейшее объединение как СРО одного вида НФО, так и СРО в различных секторах? Следует ли для этого изменить требование о минимальной доле участия финансовых организаций в СРО (в настоящее время – 26% от НФО соответствующего вида)? Необходимо ли, по вашему мнению, переходить к модели, в которой НФО одного вида могут входить только в одно СРО?*



4. *Какие, по вашему мнению, существуют пути повышения ресурсной обеспеченности СРО, помимо их консолидации? Насколько велики, на ваш взгляд, возможности расширения источников финансирования СРО за счет осуществления дополнительных функций и оказания дополнительных услуг? Какие дополнительные услуги могли бы оказывать СРО?*
5. *Следует ли Банку России разработать методiku для определения оптимальных финансовых и нефинансовых ресурсных требований к СРО в процессе их деятельности? Должна ли такая методика быть обязательной для СРО, или она может иметь рекомендательный характер?*

### 3.3. Повышение качества исполнения СРО своих функций

#### 3.3.1. Совершенствование контрольной функции СРО

Предлагаем обсудить следующие меры, которые могут быть предприняты СРО для совершенствования контрольных практик:

- увеличение доли расходов на осуществление контроля и обеспечение более высокой квалификации членов контрольных органов;
- отказ от привлечения к контрольным мероприятиям лиц, которые могут быть подвержены конфликту интересов (например, лиц, которые не входят в контрольный орган, но являются сотрудниками иных финансовых организаций);
- использование при контроле риск-ориентированного подхода, при котором наибольшие контрольные усилия направляются на финансовые организации и аспекты их деятельности, имеющие наибольший уровень риска для интересов потребителей, финансовой стабильности, надлежащего функционирования рынка.

Предлагаем обсудить установление Банком России обязательных или рекомендательных требований к контрольным процедурам СРО, направленных на повышение их эффективности (например, определить перечень вопросов, которые обязательно должны проверяться СРО, правила подготовки к проверке, требования к содержанию акта проверки и так далее).

Также возможно обсуждение формы закрепления данных требований: рекомендации регулятора или нормативный акт.

#### 3.3.2. Совершенствование дисциплинарного механизма СРО

Предлагаем обсудить следующие меры, которые могут быть предприняты СРО для совершенствования дисциплинарного механизма:

- исключение участия в дисциплинарном органе СРО лиц, которые могут иметь конфликт интересов, в том числе лиц, являющихся сотрудниками контрольных и иных подразделений СРО;
- обеспечение раскрытия информации о жалобах потребителей, итогах их рассмотрения, выявленных нарушениях членов СРО и примененных к ним мерах воздействия с подробным их обоснованием, описанием возражений финансовой организации и потребителей;
- публикация разъяснения и обобщения дисциплинарной практики СРО;
- повышение штрафов, налагаемых СРО на участников рынка, за существенные нарушения (возможность связать размер штрафа с ущербом от нарушения).

#### Вопросы для обсуждения

1. *Согласны ли вы с предложениями по совершенствованию контрольного и дисциплинарного механизмов СРО?*

2. *Какие еще меры, на ваш взгляд, могут быть предприняты для совершенствования данных механизмов?*
3. *Считаете ли вы необходимым совершенствование нормативных требований к контрольному механизму СРО? Какие дополнительные требования (например, по числу и квалификации сотрудников контрольного органа, числу проверок), по вашему мнению, могли бы быть установлены?*
4. *Считаете ли вы целесообразным повышение прозрачности дисциплинарного механизма СРО, раскрытие информации о жалобах потребителей, итогах их рассмотрения, выявленных нарушениях членов СРО и примененных к ним мерах воздействия? Существуют ли, на ваш взгляд, аргументы против раскрытия информации об определенных видах нарушений членов СРО, например о нарушениях пруденциальных нормативов?*
5. *Считаете ли вы целесообразным введение СРО механизма «сделки с регулятором»?*

## 3.4. Предложения по расширению роли СРО на финансовом рынке

### 3.4.1. Саморегулирование кредитных организаций

В настоящее время правовое регулирование защиты прав потребителей банковских услуг закреплено в отдельных федеральных законах и не может быть охарактеризовано как комплексное, обладающее упорядоченной структурой и обеспечивающее адекватный уровень удовлетворенности клиента банка оказанной ему услугой.

Актуальность проблемы защиты прав потребителей услуг кредитных организаций подтверждается объемом поступающих в Банк России жалоб. Так, в 2018 г. на деятельность кредитных организаций поступило 142,4 тыс. жалоб, при этом общее число поступивших жалоб на финансовые организации составило 241,1 тысяч. За январь-август 2019 г. в отношении кредитных организаций поступило 95,5 тыс. жалоб. Наибольшую долю жалоб составляли жалобы по вопросам потребительского (38,8% от общего количества) и ипотечного кредитования (10,3%).

Указанная статистика подтверждает целесообразность принятия дополнительных мер, направленных на усиление защиты прав потребителей банковских услуг.

В настоящем докладе мы предлагаем обсудить одну такую меру – введение института саморегулирования на банковском рынке в части защиты прав потребителей финансовых услуг.

Как отмечалось в п. 1.4.1 доклада, зарубежные кредитные организации ряда стран (Польши, Австралии и других) объединяются в СРО, которые занимаются среди прочего вопросами защиты прав потребителей. Введение обязательного саморегулирования кредитных организаций будет соответствовать опыту Гонконга.

В настоящее время стандарты СРО НФО уже содержат целый ряд значимых норм, направленных на защиту прав потребителей финансовых услуг, в том числе близких к банковским с экономической точки зрения. Так, базовый стандарт защиты прав получателей услуг, оказываемых членами СРО МФО, предусматривает меры защиты заемщиков, которые отсутствуют в законодательстве о потребительском кредите (займе).

К таким мерам защиты относятся, в частности:

- ограничение числа договоров микрозайма с одним потребителем;
- ограничение числа соглашений о продлении срока микрозайма с одним потребителем;
- правила обучения сотрудников МФО, взаимодействующих с потребителями;
- дополнительные меры по информированию потребителей, в том числе требования о наличии в договоре микрозайма QR-кода со ссылками на информационные материалы в сети Интернет;

- порядок и сроки рассмотрения МФО обращений потребителей их услуг;
- обязанность МФО обеспечить соблюдение своим агентами требований базового стандарта в отношениях с потребителями.

На банковском рынке саморегулирование, по нашему мнению, целесообразно направить на создание комплексного механизма защиты прав потребителей услуг кредитных организаций. Правила поведения кредитных организаций по отношению к потребителям будут закреплены в соответствующем базовом стандарте (далее – Базовый стандарт защиты прав), контроль за соблюдением которого будет осуществляться СРО банков.

Мы допускаем, что на первоначальном этапе Банк России будет осуществлять надзор за соблюдением членами СРО – кредитными организациями Базового стандарта защиты прав и передавать информацию о выявленных нарушениях в СРО для принятия соответствующих мер. Такой подход позволит регулятору обеспечить дисциплину кредитных организаций в соблюдении Базового стандарта защиты прав.

Представляется, что введение обязательного саморегулирования кредитных организаций будет способствовать снижению рисков нарушения прав заемщиков по потребительским кредитам, а также способствовать большей защищенности потребителей иных банковских продуктов и услуг (кредитные карты, расчетные услуги и так далее).

Кроме того, с нашей точки зрения, стандартизация в банковской сфере, направленная на защиту прав потребителей, позволит в значительной мере повысить качество предоставляемых банками услуг и, как следствие, уровень удовлетворенности потребителей такими услугами.

Отдельным блоком вопросов, которые могут требовать дополнительного регулирования с участием СРО на банковском рынке, является деятельность банков, выступающих агентами НФО. Однако вопрос о выборе подхода к регулированию агентов НФО<sup>1</sup> требует отдельного обсуждения (более подробно см. пункт 3.4.2).

### **3.4.2. Регулирование деятельности агентов по продаже страховых и иных финансовых продуктов: возможная роль СРО**

В настоящее время страховые агенты, заключающие от имени страховых организаций страховые договоры, не входят в круг поднадзорных Банку России финансовых организаций. Ведение реестра страховых агентов, контроль за их деятельностью и применение к ним санкций осуществляет сам страховщик. Законом установлено лишь небольшое число правил деятельности страховых агентов при продаже финансовых продуктов, направленных на защиту потребителей. Значительная часть таких правил (предоставление информации потребителю, порядок взаимодействия с ним и так далее) закреплена в базовом стандарте СРО страховых организаций<sup>2</sup>. Однако ни Банк России, ни СРО не могут применять меры воздействия непосредственно к страховым агентам.

Указанная ситуация увеличивает риски продажи потребителям страховых продуктов, не соответствующих их потребностям (мисселлинг). Особенно большие возможности для мисселлинга имеются у финансовых организаций, обладающих развитой филиальной сетью, клиентской базой и доверием среди потребителей.

<sup>1</sup> Так, с середины февраля 2019 г. (начало учета подобных жалоб) по август 2019 г. в Банк России поступило порядка 1,5 тыс. жалоб на действия кредитных организаций при реализации ими в качестве агента некредитных финансовых организаций, в частности, инвестиционного страхования жизни; векселей; накопительного страхования жизни; продуктов/услуг доверительного управляющего. Анализ поступивших жалоб позволяет отнести к числу основных проблем недостаточность правового регулирования, направленного на противодействие навязыванию дополнительных услуг кредитными организациями при заключении договора, а также обеспечение раскрытия кредиторами потенциальному заемщику исчерпывающей информации в отношении предоставляемой ему услуги.

<sup>2</sup> Базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации (утвержден Решением Комитета финансового надзора Банка России, протокол от 09.08.2018 № КФНП-24).

Полагаем, что повышению ответственности финансовых организаций – страховых агентов и снижению рисков для потребителей может способствовать введение для таких организаций обязанности вступать на правах специальных членов в СРО страховых организаций. На специальных членов СРО будут распространяться правила продажи страховых продуктов, установленные в базовом стандарте, СРО будут контролировать соблюдение специальными членами этих правил. Целесообразно, чтобы специальные члены имели особый статус по сравнению с обычными членами СРО: их право голоса на общем собрании может быть ограничено вопросами, касающимися их интересов, для них могут быть установлены особые условия уплаты членских взносов. Указанный подход будет соответствовать опыту Японии (п. 1.4.1).

Предлагаем обсудить также два альтернативных варианта решения проблемы.

Первый вариант предполагает, что стандарты распространения финансовыми организациями – страховыми агентами страховых продуктов будут разработаны СРО таких финансовых организаций<sup>3</sup>. Например, если страховым агентом является брокер, то стандарты его деятельности должны быть разработаны СРО брокеров. В этом варианте не требуется создавать конструкцию специального членства в СРО. При этом нужно учесть, что СРО разных видов финансовых организаций могут выработать различные правила распространения страховых продуктов и сформировать практику их применения. Сотрудники соответствующих «нестраховых» СРО могут не быть достаточно компетентными, чтобы контролировать распространение страховых продуктов.

При втором варианте деятельность финансовых организаций – страховых агентов будет поднадзорной Банку России. Однако нужно учитывать, что передача такой деятельности под надзор Банка России требует ее детальной регламентации в законодательстве. Преимущества данного варианта – в системном подходе к защите инвесторов и более высоком уровне защиты, предоставляемой государственным регулированием, по сравнению с саморегулированием. С другой стороны, такой подход может повысить регуляторную нагрузку на финансовые организации, выступающие страховыми агентами, и сделать правила их поведения менее гибкими.

Кроме того, вызывает озабоченность недостаточная защищенность инвесторов при продаже им иных видов финансовых продуктов и услуг агентами, привлекаемыми финансовыми организациями, а также при взаимодействии с иными посредниками в области финансовых продуктов. Так, в законодательстве полностью отсутствуют правила поведения для агентов по заключению пенсионных договоров. Законодательство устанавливает правила об инвестиционном консультировании в отношении сделок с финансовыми инструментами, но не с иными инвестиционными продуктами (например, с договорами инвестиционного страхования жизни, пенсионными договорами). Допускаем, что для решения данной проблемы могут быть использованы предложенные выше подходы к регулированию финансовых организаций – страховых агентов.

Следует отметить, что в странах с развитыми финансовыми рынками существовали системы, где одни виды посреднической деятельности регулируются публичным регулятором, а другие – только СРО. Однако развитые зарубежные юрисдикции постепенно отказываются от таких систем, так как они приводят к регуляторному арбитражу и снижают уровень защиты потребителей.

<sup>3</sup> Сходные стандарты уже разработали ассоциации банков АРБ и АСРОС (см. Стандарт продаж кредитными организациями финансовых инструментов и финансовых услуг некредитных финансовых организаций, разработанный АРБ, Стандарт оказания услуг кредитными организациями, членами АСРОС, действующими в качестве представителей некредитных финансовых организаций). Однако к таким стандартам пока присоединилась лишь малая часть членов ассоциаций – в частности, к стандарту АСРОС присоединились лишь девять банков.

### Введение фидуциарных обязанностей брокеров-дилеров

*В качестве иллюстрации можно привести споры по поводу введения фидуциарных обязанностей брокеров-дилеров в США. В данной юрисдикции еще с 1940-х гг. существовал арбитраж между регулированием инвестиционных консультантов, которые несут фидуциарные обязанности по отношению к своим клиентам, и брокеров-дилеров, которые, предоставляя инвестиционные рекомендации клиентам, не имеют фидуциарных обязанностей, но должны обеспечивать соответствие рекомендаций инвестиционному профилю согласно правилам СРО FINRA. В 2019 г. регулятор рынка ценных бумаг (SEC) после длительных консультаций принял нормы, возлагающие на брокера-дилера, предоставляющего инвестиционные рекомендации непрофессиональному клиенту, обязанности в случае нераскрытого конфликта интересов действовать в наилучших интересах инвестора. В результате режим брокеров-дилеров приблизился к режиму инвестиционных советников, что сгладило регуляторный арбитраж.*

### 3.4.3. Надзор СРО за специалистами на финансовом рынке

В ряде юрисдикций (США, Канада, Япония) СРО осуществляют аттестацию ключевых сотрудников и агентов финансовых организаций, являющихся их членами, – в частности, специалистов, занимающихся консультированием клиентов и продажей им финансовых продуктов. На аттестованных сотрудников распространяются правила СРО. В случае выявления нарушений СРО могут применять к таким сотрудникам санкции, в том числе лишать их права осуществлять профессиональную деятельность на финансовом рынке.

Российские СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг и управляющих компаний до 1 июля 2019 г. могли осуществлять аттестацию специалистов в области финансовых рынков<sup>4</sup>. Однако система аттестации прекратила существование в связи с реформой системы профессиональной квалификации<sup>5</sup>. В рамках новой системы независимой оценки квалификации СРО НФО могли бы стать центрами такой оценки<sup>6</sup> на финансовом рынке.

В то же время с учетом зарубежного опыта допускаем, что институт саморегулирования мог бы использоваться не только для оценки уровня квалификации, но и для установления профессиональных и этических правил для ключевых сотрудников финансовых организаций и физических лиц, привлеченных финансовой организацией путем аутсорсинга (специалистов). СРО могли бы также контролировать соблюдение специалистами таких правил и применять меры воздействия к нарушителям.

Подобные меры могли бы повысить индивидуальную ответственность специалистов, побуждать их к добросовестному и этичному поведению. В свою очередь, это могло бы служить дополнительным фактором, обеспечивающим соблюдение финансовыми организациями законодательства и интересов своих клиентов.

Для достижения указанных целей в законе могла бы быть предусмотрена обязанность специалистов, привлекаемых финансовыми организациями для осуществления наиболее значимых функций (продажи и консультирование клиентов, управление рисками, внутренний контроль, аудит и так далее), становиться специальными членами СРО соответствующих финансовых организаций. Другим вариантом могло бы быть закрепление обязанности таких специалистов вступать в отдельные СРО, как это предусмотрено в настоящее время, например, для актуариев и независимых оценщиков.

<sup>4</sup> См., в частности, Указание Банка России от 23.04.2015 № 3627-У «Об условиях и порядке аккредитации организаций, осуществляющих аттестацию специалистов финансового рынка».

<sup>5</sup> Ст. 11 Федерального закона от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

<sup>6</sup> Ст. 8 Федерального закона от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».



### **3.4.4. Частичное делегирование СРО полномочий регулятора по надзору в сферах с низким уровнем риска**

Анализ качества проводимых СРО проверок в отношении своих членов в некоторых случаях демонстрирует их формальный подход, связанный, как представляется, в том числе с недостатком ресурсов у СРО.

С другой стороны, расширение роли СРО по контролю за соблюдением их членами законодательства может служить ценным инструментом для повышения эффективности регулирования.

Банк России в настоящее время изучает вопрос о возможности уменьшить интенсивность надзора за пруденциальными требованиями к финансовым организациям в микрофинансовом секторе и полагаться на контрольные мероприятия СРО за исполнением данных требований. Это возможно при условии совершенствования контрольного механизма и повышения ресурсной обеспеченности СРО, а также эффективного надзора. Предлагаем обсудить возможность распространения данного подхода на другие секторы финансового рынка.

#### **Планируемые мероприятия по расширению роли контроля СРО в микрофинансовом секторе**

Банк России предполагает в среднесрочной перспективе возложить на СРО МФО и КПК контрольные полномочия по сбору, обработке, анализу отчетности малых МФО и КПК и проведению контрольно-надзорных мероприятий по результатам анализа.

Передачу полномочий предполагается провести в три этапа:

**Этап 1.** Отчетность будет предоставляться как в Банк России, так и в СРО. СРО будут проводить только анализ данной отчетности и сообщать о его результатах в Банк России, не проводя контрольно-надзорные мероприятия.

**Этап 2.** СРО будет осуществлять также предварительные контрольно-надзорные мероприятия, которые затем будут дублироваться Банком России.

**Этап 3.** Банк России полностью передает контрольно-надзорные мероприятия под ответственность СРО.

В этих целях СРО необходимо провести совершенствование своего контрольного механизма (подраздел 3.5, врезка «Совершенствование контрольного механизма СРО: опыт микрофинансового сектора»).

#### **Вопросы для обсуждения**

1. Каким образом, по вашему мнению целесообразно выстроить систему мер защиты прав потребителей услуг, оказываемых кредитными организациями:
  - а) посредством введения обязательного участия СРО с последующей разработкой СРО Базового стандарта защиты прав потребителей услуг кредитных организаций и осуществлением СРО контроля за его соблюдением своими членами;
  - б) через введение правил взаимодействия кредитных организаций и потребителей в законодательстве?Вы можете указать иной подход, который представляется вам целесообразным.
2. Регулирование каких аспектов деятельности банков, помимо вопросов защиты потребителей банковских услуг, могло бы, по вашему мнению, осуществлять СРО банков?



3. Какой подход к регулированию деятельности финансовых организаций – страховых агентов, на ваш взгляд, целесообразнее:
  - а) введение специального членства страховых агентов в СРО страховых организаций;
  - б) введение правил распространения страховых продуктов СРО, в которые финансовые организации, распространяющие такие продукты, входят по предмету своей основной деятельности;
  - в) предоставление Банку России полномочий по регулированию и надзору за страховыми агентами?
4. Считаете ли вы, что дополнительные меры защиты потребителей финансовых продуктов и услуг, распространение которых в настоящее время полностью или частично не регулируется:
  - а) должны быть установлены СРО;
  - б) должны быть установлены в законодательстве и нормативных актах Банка России;
  - в) не требуются?Поясните свой ответ.
5. Какие полномочия по контролю за финансовыми организациями, помимо МФО и КПК, по вашему мнению, целесообразно возложить на СРО?
6. Считаете ли вы необходимым ввести для ключевых специалистов на финансовом рынке правила о членстве в СРО финансовых организаций либо отдельных СРО? На каких специалистов, по вашему мнению, следует распространить указанные правила?

### 3.5. Реализация предложений по совершенствованию работы СРО

По итогам общественного обсуждения настоящего доклада предполагается публикация итогового отчета о состоянии саморегулирования на финансовом рынке и дорожной карты мер по совершенствованию института СРО.

При этом допускаем, что выполнение многих предложений настоящего доклада может осуществляться СРО добровольно, следуя рекомендательным положениям дорожной карты. Необходимость соответствующего изменения нормативного регулирования СРО может обсуждаться по итогам оценки выполнения СРО соответствующих рекомендаций.

В качестве примера работы, которая уже проводится Банком России в данном направлении, можно привести мероприятия по улучшению контрольного механизма СРО МФО и КПК.

#### Совершенствование контрольного механизма СРО: опыт микрофинансового сектора

*В 2018–2019 гг. Банк России провел оценку контрольных возможностей СРО МФО и КПК:*

<b>Контрольные возможности</b>	Исходя из ресурсов контрольных органов СРО Банк России определил, какая часть членов СРО охватывается его контрольными возможностями. Выяснилось, что только 3 СРО из 10 имеют достаточно ресурсов для надлежащего контроля всех своих членов.
<b>Качество проверок</b>	По результатам выборочного анализа 17% актов плановых проверок СРО за 2018 г. установлено, что большинство СРО (8 из 10) формально подходят к осуществлению проверок своих членов и не обосновывают в актах сделанные выводы.
<b>Корпоративное управление</b>	Анкетирование СРО показало, что система корпоративного управления в ряде аспектов недостаточно эффективна (в СРО отсутствуют системы внутреннего контроля, во многих СРО отсутствуют комитеты и комиссии по отдельным направлениям деятельности и так далее).
<b>Бюджет</b>	Анализ показал, что бюджет СРО ограничивает возможности расширения контрольных возможностей.

*По итогам оценки для каждой СРО разработан индивидуальный план по улучшению контрольной среды и делегированию контрольных полномочий, который предусматривает:*

- *повышение взносов, уплачиваемых членами СРО;*
- *включение квалифицированных сотрудников в контрольные органы;*
- *создание системы внутреннего контроля;*
- *унификацию внутренних стандартов системы мер воздействия для обеспечения единого подхода к применению дисциплинарных мер к членам СРО;*
- *изменение внутреннего стандарта о порядке проведения проверок с целью достижения единообразия в проверочных процедурах.*

#### Вопрос для обсуждения

*Какие меры по совершенствованию института саморегулирования на российском финансовом рынке, на ваш взгляд, наиболее целесообразно реализовать путем введения нормативных требований к СРО, а какие – путем публикации рекомендаций для СРО и отслеживания их соблюдения?*