



Банк России



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

Отчет об итогах публичного обсуждения доклада
для общественных консультаций

Москва
2020

СОДЕРЖАНИЕ

Модель СРО на российском финансовом рынке, корпоративное управление и ресурсная обеспеченность	3
Место СРО в системе регулирования финансового рынка.....	4
Повышение качества контрольной и дисциплинарной функций СРО	4
Расширение роли СРО на финансовом рынке	5
Выводы	6

Настоящий материал подготовлен Департаментом стратегического развития финансового рынка Банка России.

Фото на обложке: А. Байбара, Банк России

Адрес: 107016, Москва, ул. Неглинная, 12

Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru

© Центральный банк Российской Федерации, 2020

Банк России 25 октября 2019 года опубликовал доклад для общественных консультаций *«Саморегулирование на российском финансовом рынке. Анализ эффективности и вопросы совершенствования существующей модели»* (далее – Доклад). Основная цель Доклада – обсудить с участниками рынка состояние развития института саморегулирования на финансовом рынке и инициативы Банка России, связанные с его совершенствованием.

В рамках публичного обсуждения Доклада поступило 20 письменных заключений от девяти саморегулируемых организаций (СРО) в сфере финансового рынка¹, трех ассоциаций², шести НФО³, двух кредитных организаций⁴, получены мнения Министерства экономического развития Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации.

Дополнительно рассмотрение затронутых в Докладе вопросов состоялось на различных общественных площадках (конференциях, круглых столах), проводимых участниками финансового рынка, в том числе в рамках XXVIII Международного финансового конгресса, где также широко обсуждалась возможность распространения института СРО на кредитные организации.

Модель СРО на российском финансовом рынке, корпоративное управление и ресурсная обеспеченность

На вопрос о возможной трансформации СРО в модель «независимой СРО»⁵ от всех организаций получен отрицательный ответ. На настоящем этапе развития финансового рынка, для которого характерна высокая интенсивность регулирования и правоприменения со стороны государственного регулятора, модель «СРО-ассоциации», предусматривающая наличие у СРО функций по представлению интересов своих членов и сохранение у представителей членов СРО большинства мест в ее совете директоров, является наиболее продуктивной.

В отношении перехода к модели, предусматривающей возможность существования только одной СРО для каждого вида финансовых организаций или увеличения требований к доле членов СРО от числа финансовых организаций, осуществляющих деятельность в соответствующем сегменте финансового рынка, были получены также отрицательные ответы. Организации предлагают придерживаться эволюционного пути формирования системы саморегулирования с учетом достаточно небольшого опыта ее функционирования.

Некоторые СРО и финансовые организации считают значимость конфликта интересов в аспекте взаимоотношений СРО со своими членами, о котором говорится в Докладе, переоцененной. Предлагается оставить порядок формирования органов управления СРО и принятие решения о выборе (назначении) руководителя СРО на усмотрение участников СРО, поскольку непосредственное назначение руководителя СРО Банком России снизит заинтересованность финансовой индустрии в саморегулировании.

Вместе с тем участники рынка и СРО в большинстве случаев согласны с приведенной в Докладе оценкой ресурсной обеспеченности СРО, которая характеризуется высокой долей член-

¹ Всероссийский союз страховщиков, Саморегулируемая организация Союз микрофинансовых организаций «Единство», Ассоциация Профессиональных Страховых Брокеров, Ассоциация форекс-дилеров, Национальная ассоциация участников фондового рынка, Саморегулируемая организация «Национальная финансовая ассоциация», Саморегулируемая организация Ассоциация негосударственных пенсионных фондов «Альянс пенсионных фондов», Ассоциация «Саморегулируемая организация кредитных потребительских кооперативов «Кооперативные Финансы», Союз «Микрофинансовый Альянс «Институты развития малого и среднего бизнеса».

² Национальный союз страховых агентов, Национальный совет финансового рынка, Ассоциация «Финансовые инновации».

³ КПК «Ренда ЗСК», ООО «Микрокредитная компания Инвестпрофиль», ООО «МКК Скорфин», ООО «МКК Стандартфинанс СТВ», ООО МКК «Элвас», ООО «МФК Новое финансирование».

⁴ ПАО Банк ВТБ, ООО КБ «Кубань Кредит».

⁵ При такой модели у СРО отсутствуют функции по представлению интересов своих членов, в органах управления СРО большинство имеют независимые директора (например, FINRA в США или IIROC Канаде).

ских взносов в доходах и незначительной величиной иных источников доходов, но оценивают риски возникновения бюджетного дефицита СРО в случае незначительного сокращения числа ее членов как невысокие.

В целях расширения источников финансирования СРО организациями предлагаются такие виды деятельности и услуг, как: разработка и реализация программ повышения квалификации, организация конференций, консалтинг, разработка внутренних документов членов СРО, проведение СРО аудита определенных областей деятельности своих членов с выдачей рекомендаций по совершенствованию отдельных направлений их деятельности.

Инициатива Банка России, направленная на разработку методики для определения оптимальных финансовых требований к СРО, воспринята представителями финансового рынка и СРО неоднозначно. Ряд организаций считают данную меру излишней, некоторые отмечают, что методика необходима, но должна носить рекомендательный характер.

В связи с этим проведение реформы модели саморегулирования и установление требований к ресурсной обеспеченности СРО Банк России на текущий момент полагает нецелесообразным, но считает возможными разработку методики определения ресурсной обеспеченности СРО для оценки возможности осуществления функций, а также осуществление мониторинга величины и структуры доходов и расходов СРО на основе сведений об исполнении сметы расходов СРО. В дальнейшем указанная методика и результаты мониторинга могут послужить основой для установления требований к ресурсной обеспеченности СРО.

Место СРО в системе регулирования финансового рынка

Большинство участников рынка и СРО считают сложившийся процесс стандартизации деятельности финансовых организаций путем разработки базовых стандартов СРО эффективным.

Целью работы СРО, по мнению участников обсуждения Доклада, должно стать в первую очередь продвижение наилучших практик и предотвращение недобросовестного поведения на финансовом рынке. Для установления единой практики применения стандартов СРО целесообразно провести мероприятия по обеспечению публикации разъяснений стандартов и обобщению принципов их применения.

Повышение качества контрольной и дисциплинарной функций СРО

В основу дискуссии участников финансового рынка и СРО на тему необходимости совершенствования контрольного и дисциплинарного механизмов СРО было положено мнение Банка России о необходимости формирования СРО превентивной системы контроля за деятельностью своих членов, которая сможет предотвратить нарушения в деятельности финансовой организации на ранней стадии и минимизировать их последствия.

Основной проблемой при осуществлении контрольной функции ряд участников обсуждения Доклада считают требования Федерального закона № 223-ФЗ⁶ об осуществлении СРО контроля за соблюдением как базовых и внутренних стандартов, так и требований законодательства, при отсутствии у СРО полномочий на применение мер за нарушение требований законодательства⁷.

Вместе с тем часть организаций не согласилась с предложениями по увеличению доли расходов на контроль, озвученными в Докладе, полагая, что в случае акцента контрольных функций на проверке соблюдения базовых и внутренних стандартов текущих ресурсов СРО будет достаточно для обеспечения качественного контроля.

⁶ Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка».

⁷ За исключением СРО, объединяющих КПК и МФО, которым переданы полномочия по надзору за соблюдением требований законодательства в сфере микрофинансового рынка.

В отношении оптимального подхода к формированию дисциплинарного органа СРО получены мнения, что он должен устанавливаться непосредственно СРО с учетом специфики деятельности, количества членов и иных факторов, поскольку существующий дисциплинарный механизм СРО в полной мере позволяет обеспечить баланс интересов потребителей и финансовых организаций, предотвращать серьезные нарушения на российском финансовом рынке.

По мнению большинства организаций, размеры штрафов СРО и частота их применения являются незначительными. Система контроля не является «карательной», она призвана поддерживать диалог с бизнесом и, соответственно, должна быть направлена на профилактику нарушений. Регламентация размеров накладываемых СРО штрафов со стороны Банка России нецелесообразна, поскольку разные сегменты финансового рынка по-разному толерантны к размеру имущественной ответственности за допущенные ошибки.

Отмечаем, что Банк России полагает сохранить предусмотренный Федеральным законом № 223-ФЗ подход по осуществлению СРО контрольных и дисциплинарных функций, при котором Банком России могут быть переданы СРО функции по контролю и надзору за соблюдением финансовыми организациями требований законодательства и нормативных актов Банка России в сфере отдельного сегмента финансового рынка, в то время как СРО не вправе отчуждать возложенные на нее функции и задачи.

Учитывая необходимость повышения качества и эффективности реализации контрольной и дисциплинарной функций СРО по сравнению с текущим уровнем, Банк России намерен инициировать изменения в регулировании деятельности СРО, исключая из функций СРО задачи по контролю за соблюдением ее членами требований законодательства в сфере финансового рынка и нормативных актов Банка России. Эта мера позволит избежать дублирования функций Банка России и СРО по контролю, снизить нагрузку на СРО и ее членов по проведению проверок, а также сконцентрировать СРО на вопросах установления требований к деятельности членов СРО (в форме базовых и внутренних стандартов) на основе обобщения практики деятельности финансовых организаций, а также контроля за соблюдением таких требований с учетом профессионального суждения СРО.

При этом сокращение функционала СРО не затронет действующее регулирование в отношении контроля СРО за соблюдением микрокредитными компаниями, кредитными потребительскими кооперативами и сельскохозяйственными кредитными потребительскими кооперативами профильного законодательства.

Дополнительно Банк России готов выступить с инициативой по внесению изменений в действующее регулирование в части раскрытия СРО в открытом доступе обобщенной информации о таких нарушениях, а также публикации аналитических материалов об основных нарушениях базовых и внутренних стандартов и мерах по предотвращению таких нарушений.

Расширение роли СРО на финансовом рынке

Вопрос передачи функций регулирования и надзора за соблюдением прав потребителей банковских услуг на уровень СРО принявшие участие в обсуждении Доклада кредитные организации считают преждевременным по причине нецелесообразности возникновения дополнительного контрольно-дисциплинарного механизма в банковском секторе с учетом большого числа регулирующих органов, надзирающих за деятельностью кредитных организаций.

На вопрос о необходимости введения для ключевых специалистов на финансовом рынке требования о членстве в СРО были получены ответы о том, что в отношении таких специалистов уже существуют квалификационные требования и требования к деловой репутации.

В отношении регулирования деятельности страховых агентов и установления требований к продаже страховых продуктов страховые организации высказали позицию в поддержку действующей нормы законодательства об ответственности страховщиков за действия агентов.

Принимая во внимание изложенные доводы, а также итоги обсуждения указанных вопросов на иных площадках, свидетельствующие об отсутствии заинтересованности страховых организаций в установлении ответственности за действия своих посредников (агентов), а также о неготовности банков к саморегулированию, Банк России полагает целесообразным отложить решение вопроса о распространении института СРО на кредитные организации.

Тем не менее с учетом наличия проблемы недобросовестных практик при продаже финансовых услуг и продуктов, включающих мисселинг, Банком России будет рассмотрен вопрос о возможных подходах к установлению правил взаимодействия финансовых организаций и организаций, реализующих финансовые услуги и продукты в качестве агента финансовой организации, с потребителями при оказании финансовых услуг (правил продаж).

Выводы

Отраженное в Докладе текущее состояние развития системы саморегулирования на финансовом рынке, характеризующееся невысоким качеством реализации контрольной функции СРО и зачастую формальным подходом СРО к проведению своих проверок, сформировавшееся отношение участников рынка к СРО как к ассоциациям, основная цель деятельности которых – защита интересов членов СРО, а также мнение ряда представителей СРО о возможности реализации контрольной и дисциплинарной функций СРО на финансовом рынке свидетельствуют о необходимости совершенствования контрольного и дисциплинарного механизмов СРО для подтверждения их состоятельности в качестве элемента системы регулирования финансового рынка.

Вместе с тем, принимая во внимание незначительный период времени для становления системы саморегулирования на финансовом рынке, Банк России полагает, что кардинальное изменение роли СРО в системе регулирования финансового рынка на текущий момент нецелесообразно, но в качестве основных задач по совершенствованию деятельности СРО, которые должны быть реализованы в ближайшие два года, выделяет следующие.

1. Повышение качества и эффективности контрольного и дисциплинарного механизмов СРО, включающее в том числе:
 - разработку механизма воздействия СРО на ее членов для принятия организациями мер, направленных на недопущение нарушений, аналогичных ранее совершенным;
 - совершенствование и регламентацию механизма выездных проверок, тайных закупок (контрольных мероприятий);
 - обеспечение объективного и беспристрастного рассмотрения дисциплинарным комитетом результатов проверок и более детальной оценки поведенческих аспектов деятельности при проверке членов СРО.
2. Гармонизация базовых и внутренних стандартов СРО или отдельных направлений регулирования, установленных стандартами СРО.
3. Расширение сферы деятельности СРО задачами по продвижению принципов этического и добросовестного поведения на финансовом рынке, что может быть реализовано путем расширения перечня базовых стандартов, разрабатываемых СРО, базовым стандартом этики. Имплементация такого стандарта будет способствовать повышению качества обслуживания клиентов финансовых организаций и снижению распространения недобросовестных практик.
4. Развитие корпоративного управления путем усиления роли общего собрания членов СРО и независимых директоров в ее управлении, разработка СРО принципов и процедур для более эффективного управления конфликтом интересов и обеспечения принятия СРО обоснованных мер в отношении членов СРО – нарушителей.
5. Реализация мероприятий, направленных на введение оценки эффективности СРО при планировании основных направлений своей деятельности на ближайший год, а также разработка системы оценки (КПЭ) и ее внедрение для СРО в части повышения удовлетворенности потребителей услуг членов СРО.

6. Акцентирование внимания СРО на вопросах защиты прав получателей финансовых услуг, включая повышение информированности граждан о возможности обратиться в СРО с жалобой в отношении деятельности члена СРО (в частности, путем размещения информации на сайтах членов СРО), и проведение СРО экспертной оценки новых финансовых продуктов на соответствие заявленным финансовой организацией характеристикам.

Дополнительно необходимо выделить совместные задачи Банка России и СРО в сегменте микрофинансового рынка по реализации плана по передаче СРО контрольного функционала и развитию контрольной среды в СРО, которые предполагают разработку системы мер воздействия для обеспечения единого подхода СРО к применению дисциплинарных мер к своим членам, а также приведение системы внутренних документов СРО к целевой модели.

Кроме того, Банком России рассматривается вопрос о передаче СРО, объединяющим микрофинансовые организации, сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, кредитные потребительские кооперативы, полномочий по сбору отчетности своих членов и по контролю за небольшими участниками рынка микрофинансирования.

Банк России полагает, что решение указанных задач позволит обеспечить эффективность и доказать состоятельность системы саморегулирования на финансовом рынке.

Тем не менее по итогам следующих двух лет Банком России будут дополнительно оценены результаты мероприятий для принятия решения о целесообразности дальнейшего развития системы саморегулирования на финансовом рынке в рамках действующей концепции.