

УДК 351.72
DOI: 10.17223/22229388/19/9

А.А. Мартенс

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ РОССИИ

Рассматривается сущность саморегулирования, выделяются преимущества данной формы регулирования, а также анализируется проект Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков». Выявляются основные проблемы развития саморегулирования как в целом, так и на финансовом рынке России.

Ключевые слова: финансовый контроль, саморегулируемые организации, финансовый рынок.

Создание мегарегулятора на финансовом рынке не означает завершение преобразований в области контроля в финансовой сфере. Построение наиболее эффективного регулирования финансовой системы возможно при развитии не только государственной формы воздействия. В связи с этим важным элементом процесса регулирования является саморегулирование со стороны участников этой сферы, которое обеспечивает самостоятельный уровень воздействия на базе специального механизма.

Финансовый рынок наиболее предрасположен к саморегулированию, о чем свидетельствует зарубежный опыт. Эта сфера является второй по развитию контроля со стороны объединений профессиональных участников рынка, уступая лишь рекламе. Наиболее актуальна эта система воздействия для небанковского сегмента финансового рынка, который и будет рассмотрен в представленной статье.

Под саморегулированием автором понимается самостоятельная и инициативная деятельность, осуществляемая субъектами предпринимательской или профессиональной сферы. Содержанием этой деятельности являются разработка и установление стандартов и правил в части предоставляемого обслуживания, а также контроль за их соблюдением, который реализуется с целью защиты интересов как участников саморегулируемых организаций (СРО), так и потребителей услуг.

Самой главной задачей СРО является не выдача разрешений на осуществление деятельности, что, к сожалению, можно наблюдать в российской практике отдельных сфер деятельности (строительная отрасль и др.), а контроль за качеством предоставляемых членами СРО услуг и развитие их бизнеса.

Согласно мировому опыту саморегулирование возникает в результате реализации потребностей самих производителей товаров (услуг) и связано с осознанием ими готовности без излишнего вмешательства государства регулировать свою деятельность самостоятельно с целью сохранения деловой репутации и усиления доверия потребителей услуг к бизнесу [1. С. 56].

В отличие от России на Западе традиции саморегулирования существуют давно, что связано прежде всего с тем, что сначала появилась определенная форма бизнеса и только потом его регулирование. В развитых зарубежных правовых системах презумпцией является негосударственное регулирование, государству передается та часть регулирования, которую профессиональное сообщество не может осуществлять самостоятельно [2. С. 79].

Первые саморегулируемые организации на финансовом рынке возникли на рынке ценных бумаг США и Англии. Современным прототипом саморегулируемой организации считается Нью-Йоркская фондовая биржа, которая с самого начала своей деятельности не только устанавливала систему норм и правил торговли ценными бумагами, но и следила за их исполнением [Там же].

В отличие от США Великобритания в дальнейшем отказалась от активного функционирования института саморегулирования на рынке ценных бумаг. Это было обусловлено неспособностью СРО предотвратить массовые нарушения прав инвесторов, противоречием между системой узковедомственных саморегулируемых организаций и тенденцией к универсализации деятельности участников рынка ценных бумаг, а также потребностью в комплексном регулировании возникающих между ними отношений [Там же. С. 82]. Но все же роль СРО в регулировании фондового рынка Великобритании является значительной. На основании закона о финансовых услугах (1986) за Казначейством закреплены функции по регулированию, среди которых главные – общий контроль за состоянием рынка и допуск на рынок Великобритании зарубежных инвестиционных институтов и фондовых бирж, остальные функции делегированы СРО [3. С. 19].

Необходимость саморегулирования как института воздействия на субъекты финансового рынка связана с его преимуществами, среди основных следует выделить:

- Нормы СРО более эластичны, нежели государственные, и более быстро адаптируются к изменениям геополитической, экономической и другой ситуации на рынке.

- При объединении в СРО у участников рынка появляется больше возможностей воздействия на органы государственной власти с целью продвижения профессиональных интересов сообщества путем установления диалога между властью

и бизнесом (участие в разработке законопроектов, продвижение в выборные органы государственной власти и др.).

– Формирование на базе СРО механизма досудебного разбирательства между потребителями и организациями, оказывающими финансовые услуги, что, как правило, экономичнее и более оперативно, нежели судебное разбирательство. Ярким примером является проект «Финансовый омбудсмен», реализуемый Ассоциацией российских банков.

– Повышает открытость бизнеса, его социальную ответственность.

– Саморегулирование отличает последовательность и экспертный контроль [4. С. 42], оно позволяет внедрять лучшие апробированные практики профессионального регулирования отрасли [5. С. 20].

– Передача части полномочий по контролю, а следовательно, существенная экономия средств со стороны государства.

Предпосылки возникновения института саморегулирования в России связаны с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях». Данный нормативно-правовой акт был введен в 2007 г., что сформировало общую законодательную базу для создания и развития указанной формы регулирования, но только не на финансовом рынке. Частью 3 ст. 1 Федерального закона № 315-ФЗ предусмотрено, что его действие не распространяется на СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, жилищных накопительных кооперативов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй [6].

Таким образом, деятельность СРО указанных видов определяется федеральными законами, регулирующими соответствующий вид деятельности, а значит, их деятельность на большинстве сегментах финансового рынка осуществляется в соответствии с профильными законами о деятельности соответствующих участников финансового рынка либо не урегулирована вовсе [7].

В то же время саморегулирование среди отдельных субъектов финансового рынка развивается с момента его становления. Так, с середины 1998 г. членство в СРО и соответствующее ходатайство СРО стало обязательным условием получения лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг, но данное требование было отменено в 2000 г. В настоящее время статус саморегулируемых организаций не определен, как и их функции. [8. С. 46]. В связи с этим ведется разработка специального нормативно-правового акта, способного заполнить данные пробелы.

20 января 2015 г. Государственной думой был принят в первом чтении законопроект «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков» [9], содержащий концептуальные элементы, меняющие существующий механизм саморегулирования на финансовом рынке.

Согласно этому проекту формирование саморегулируемых организаций будет обязательно для всех участников рынка (небанковский сектор), при этом участники финансового рынка смогут участвовать только в составе одной СРО, за исключением тех, которые осуществляют различные сферы бизнеса.

Как следствие, возможно создание СРО следующих субъектов финансового рынка:

- брокеров;
- дилеров;
- депозитариев;
- регистраторов;
- акционерных инвестиционных фондов;
- управляющих компаний инвестиционных фондов;
- паевых инвестиционных фондов;
- негосударственных пенсионных фондов;
- специализированных депозитариев;
- страховых организаций;
- страховых брокеров;
- обществ взаимного страхования;
- микрофинансовых организаций;
- кредитных потребительских кооперативов;
- жилищных накопительных кооперативов;
- актуариев;
- рейтинговых агентств;
- сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов.

Саморегулируемая организация одного вида должна объединять в своем составе в качестве членов не менее 34 % от общего количества финансовых организаций, осуществляющих указанный вид деятельности, а значит, одна сфера не может быть представлена более двумя организациями.

Законопроектом не устанавливается запрет на совмещение в одной СРО функций по различным видам деятельности участников финансового рынка в целях снижения издержек участников рынка и исходя из практики функционирования СРО в России.

Целями деятельности саморегулируемых организаций будут являться [9]:

- развитие финансового рынка Российской Федерации, содействие созданию условий для эффективного функционирования финансовой системы Российской Федерации и обеспечения ее стабильности;
- реализация экономической инициативы членов саморегулируемой организации;
- защита и представление интересов своих членов в Банке России, федеральных органах ис-

полнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, судах, международных организациях.

Саморегулируемые организации должны будут разработать следующие базовые стандарты:

- по управлению рисками;
- корпоративному управлению;
- внутреннему контролю;
- защите прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций;
- совершению операций на финансовом рынке.

Причем Банк России как мегарегулятор устанавливает для исследуемого института обязательный перечень базовых принципов для разработки в зависимости от сферы деятельности СРО. Базовые стандарты обязательны для всех участников конкретной сферы деятельности вне зависимости, в какой саморегулируемой организации они находятся, и могут быть отменены только Центральным банком РФ. Это значит, что даже в случае ликвидации организации, разработавшей данные стандарты, они будут действовать, если мегарегулятор не примет иного решения.

Помимо базовых принципов, СРО на финансовом рынке разрабатывает и внутренние стандарты, направленные на [9]:

- формирование условий участия в данной организации;
- установку порядка проведения контроля участников конкретной СРО и порядка воздействия на участников при несоблюдении ими правил и стандартов СРО;
- утверждение требований к деловой репутации должностных лиц СРО и правил этики сотрудников саморегулируемой организации.

Внутренние стандарты обязательны только для участников конкретной саморегулируемой организации.

Наиболее интересным является то, что согласно законопроекту СРО могут претендовать на отдельные полномочия в области надзора и контроля, а именно:

- дистанционный/инспекционный надзор за соблюдением участниками требований нормативно-правовых актов;
- аттестацию руководителей организаций в составе СРО;
- утверждение программ квалификационных экзаменов для аттестации граждан в определенном виде профессиональной деятельности (СРО одной сферы разрабатывают единые требования для профессиональной аккредитации);
- сбор обязательной отчетности участников рынка для ее первичной обработки и последующего направления в Банк России;

– ведение реестра профессиональных участников конкретной сферы финансового рынка.

При отсутствии СРО в определенной сфере профессиональной деятельности на финансовом рынке все указанные выше полномочия остаются у мегарегулятора.

Среди существенных недостатков законопроекта о СРО на финансовом рынке эксперты выделяют отсутствие четких границ полномочий государственного регулирования и саморегулирования [8. С. 49]. Несмотря на передачу части функций СРО, Центральный банк не снижает уровень контроля по отношению к ним, а значит, саморегулируемые организации не становятся самостоятельным элементом финансового контроля, и в сфере, по сути, создается двойной контроль.

Кроме того, вхождение в СРО неспециализированных организаций может привести к размыванию профессиональных компетенций при выстраивании регулирования в данных организациях, не исключен случай преобладания сторонних организаций, не заинтересованных в повышении контроля и качества услуг, а сосредоточенных на снижении их стоимости, что в совокупности может привести к сведению саморегулирования до уровня формальности.

Требование об участии в составе одной саморегулируемой организации не менее 34 % участников данной сферы деятельности приведет к олигополии, а в связи с тем, что большая часть финансовых организаций зарегистрирована в Центральной России, то и интересы регионов не будут учтены, так как большая часть СРО появится в Москве.

Более того, на развитие саморегулирования на финансовом рынке оказывают воздействия общие тенденции. В связи с этим является важным рассмотрение базовых недостатков отраслевого саморегулирования в России. Среди наиболее существенных выделяют [10]:

– Низкое качество стандартизации. В России, в отличие от зарубежной практики, уровень профессиональных стандартов СРО зачастую не формирует высокую репутацию их участников. К сожалению, отечественная практика свидетельствует о формальном переложении требований нормативно-правовых актов в соответствующие профессиональные стандарты.

– Неэффективный контроль саморегулируемых организаций за своими членами. СРО в российской практике не применяют серьезного воздействия к своим участникам при несоответствии их деятельности принципам и стандартам СРО, что в свою очередь никаким образом не влияет на их репутацию.

– Низкий коэффициент использования механизмов ответственности предпринимателей или профессионалов перед потребителями, производимых ими товаров и услуг. Это означает, что

компенсационные фонды, создаваемые на базе СРО, несмотря на существенный объем, практически не используются, страхование ответственности участников СРО тоже не развито.

– Неразвитость процедур внесудебного разрешения споров между членами саморегулируемых организаций и их контрагентами, а значит, одна из самых важных функций СРО фактически не работает.

– Невысокий уровень государственного контроля за деятельностью самих саморегулируемых организаций.

– Низкую степень универсальности закона о саморегулируемых организациях, как следствие, принципы закона фактически не работают для всех отраслей экономики, что влечет за собой большое количество специализированных нормативно-правовых актов.

Выделенные проблемы отражают актуальность создания трехуровневой модели саморегулирования в России, блоками которого являются СРО, национальные объединения СРО, государственные органы по надзору и контролю.

Для реализации предлагаемой модели необходимо наличие четких требований в законе о саморегулировании к национальным объединениям саморегулируемых организаций, их правам и обязанностям, к распределению полномочий между национальными объединениями, самими саморегулируемыми организациями и государственными органами по надзору и контролю.

Безусловно, современное развитие финансового рынка требует упорядочения и регламентации механизма саморегулирования этой сферы, а также определения ее места в общей системе регулирования. Но при этом необходимо сохранить положительный опыт, накопленный за все время существования добровольного профессионального регулирования, так как при усилении бюрократии

в этой области саморегулирование превратится лишь в еще одну форму бизнеса и сведется к простой формальности, что в совокупности не защитит потребителя и не приведет к усилению конкуренции, повышению качества финансовых услуг.

Литература

1. Евдокимова Т.В. Реформа финансового регулирования в США: работа над ошибками // США и Канада: экономика, политика, культура. 2012. № 9. С. 55–70.
2. Кенов В.А., Ткачев П.А. Обзор зарубежного опыта развития саморегулируемых организаций // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2011. № 3. С. 79–84.
3. Международный опыт саморегулирования: Великобритания // Век качества. 2011. № 2. С. 18–19.
4. Татарникова А.Л. Саморегулируемые организации как агенты институционального рынка // Государственное управление. Электронный вестник. 2013. № 40. С. 41–52.
5. Международный опыт саморегулирования: Австралия // Век качества. 2011. № 1. С. 20–21.
6. ФЗ «О саморегулируемых организациях» № 315-ФЗ от 01.12.2007: в ред. Федерального закона Российской Федерации от 24.11.2014 № 359-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Послед. обновление: 07.02.2015.
7. Пояснительная записка «К проекту Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Послед. обновление: 07.02.2015.
8. Лансков П., Артюшенко В., Зенькович Е. Саморегулирование на финансовом рынке: 20 лет спустя // Рынок ценных бумаг. 2014. № 7. С. 46–50.
9. Законопроект «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». Послед. обновление: 07.02.2015.
10. Стенограмма заседания Правительства РФ «О совершенствовании системы саморегулирования» от 29.01.2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Российской Федерации. Режим доступа: <http://government.ru/news/16654/> Загл. с экрана (дата обращения: 16.02.15).