

САМОРЕГУЛИРУЕМЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Н.Полежаева

13 июля 2015 г. был принят Федеральный закон о саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка¹ (далее – ФЗ о СРО в сфере ФР), который вступает в силу с 11 января 2016 г. Несмотря на серьезную критику со стороны профессионального и научного сообщества на этапах разработки и рассмотрения Государственной Думой², закон был принят почти без изменений. Таким образом, в России выстраивается новая система регулирования деятельности СРО на финансовом рынке с активным участием Банка России, где степень такого участия во многом определяется самим регулятором финансовых рынков. Однако в ней есть несколько рискованных для независимости СРО моментов.

Общий характер ФЗ о СРО в сфере ФР определяется не только тем, что он регулирует деятельность 16 видов СРО независимо от объединяемых ими финансовых организаций – от брокеров до сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов (п. 1 ст. 3), но и тем, что закон содержит «рамочные» нормы о саморегулировании; особенности регулирования отношений, возникающих в связи с осуществлением деятельности СРО, устанавливаются или внутренними документами организации, или нормативными актами Банка России как регулятора финансовых рынков.

Виды деятельности субъектов финансового рынка слишком разнообразны, и ФЗ о СРО в сфере ФР является обезличивающим по отношению к ним. Представляется, что было бы более целесообразным проводить совершенствование законодательного регулирования саморегулирования на уровне специальных законов.

В части *приобретения и прекращения статуса СРО* ФЗ о СРО в сфере ФР устанавливает, что статус СРО приобретает некоммерческой организацией в отношении одного или нескольких видов деятельности финансовых организаций при условии, что СРО объединяет в качестве ее членов не менее 26% общего количества финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности (п. 2, подп. 1 п. 4, 5 ст. 3). Следовательно, закон ограничивает количество СРО одного вида до трех, что в сочетании с введением обязательного членства в них может существенно повысить риск монополизации на финансовом рынке.

1 Федеральный закон от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка и о внесении изменений в статьи 2 и 6 Федерального закона “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // Российская газета, 2015. № 157.

2 Комментируя Законопроект № 652159-6 «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков», П.М. Лансков, заместитель председателя совета директоров ПАРТАД, отметил, что профессиональные участники рынка ценных бумаг и их саморегулируемые организации получают только то, чем и так обладают, но уже в виде делегирования полномочий. См.: <http://russianforumsro.ru/>.

Также для приобретения статуса СРО некоммерческая организация должна соответствовать требованиям о наличии предусмотренных ФЗ о СРО в сфере ФР внутренних стандартов, органов управления¹ и специализированных органов² (п. 4 ст. 3).

Представители Банка России не вправе входить в состав органов управления СРО (п. 3 ст. 20). Однако Банк России оказывает существенное влияние на назначение руководителя СРО. Он устанавливает порядок согласования руководителя и может устанавливать дополнительные требования к его деловой репутации. СРО направляет ходатайство о согласовании кандидата на должность ее руководителя в Банк России, который принимает решение о согласии или несогласии с предполагаемым назначением. Кроме того, Банк России имеет право требовать замены руководителя СРО (подп. 4 п. 3, п. 4, 5 ст. 24).

Такие широкие полномочия Банка России при определенных условиях могут негативно отразиться на работе совета саморегулируемых организаций (или лица, представляющего интересы СРО), создаваемого для координации интересов СРО и их представительства в Банке России, – в том числе путем присутствия председателя совета СРО на заседании экспертного совета при Банке России, внесения предложений в повестку дня заседания и изложения особого мнения по обсуждаемому на заседании вопросу, – поскольку совет СРО состоит из руководителей СРО, и положение о нем утверждается нормативным актом Банка России (ст. 31).

Некоммерческая организация приобретает статус СРО со дня внесения сведений о ней в единый реестр саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка и утрачивает его со дня исключения этих сведений из реестра, решение принимается Банком России, осуществляющим ведение реестра (п. 6, 7, 12 ст. 3, ст. 26). ФЗ о СРО в сфере ФР содержит закрытый перечень оснований для принятия Банком России решения об отказе от внесения сведений о некоммерческой организации в реестр (п. 11 ст. 3), что удержит регулятора финансовых рынков от возможных злоупотреблений в данном вопросе.

Решение о прекращении статуса СРО принимается Банком России на основании заявления организации о прекращении статуса СРО и в случае ее ликвидации. Банк России вправе принять решение о прекращении статуса СРО в случае ее несоответствия требованиям ФЗ о СРО в сфере ФР, а также другим установленным требованиям, либо в случае неоднократного невыполнения или неоднократного (грубого) нарушения таких требований организацией (ст. 27). При нарушениях указанных требований, выявленных в ходе надзора Банком России, регулятор финансовых рынков вправе применить меры в отношении СРО, отличные от прекращения статуса СРО – наложить штраф, потребовать замены руководителя организации, приостановить исполнение всех или части ее функций (п. 1–4 ст. 28).

1 Общее собрание членов; постоянно действующий коллегиальный орган управления; исполнительный орган, если формирование такого органа предусмотрено уставом организации; руководитель (ст. 20–24).

2 Орган, осуществляющий контроль за соблюдением членами СРО требований нормативных правовых актов РФ, нормативных актов Банка России, стандартов и иных внутренних документов СРО, условий членства в СРО; орган по рассмотрению дел о применении мер в отношении членов СРО (ст. 25).

ФЗ о СРО в сфере ФР содержит и другие общие нормы о *деятельности СРО*, например, о раскрытии и защите информации СРО (ст. 13), о рассмотрении СРО обращений (ст. 17), об ограничении прав СРО и ее работников (ст. 19), о взаимодействии СРО и федеральных органов исполнительной власти (ст. 32).

Закон содержит открытый перечень источников формирования имущества СРО и ограничивает предельный размер вступительного членского взноса до 100 тыс. рублей, что препятствует установлению входных барьеров со стороны СРО. Более того, Банк России вправе снизить такой размер взноса, в том числе в отношении отдельного вида СРО (ст. 18).

Банк России вправе передать СРО полномочия по получению от ее членов отчетности, перечень которой устанавливается Банком России. Порядок передачи и осуществления полномочий, их объем и полнота, порядок и основания их прекращения также устанавливаются Банком России (ст. 7). Ранее проект ФЗ о СРО в сфере ФР предусматривал передачу одинакового объема полномочий СРО одного вида, а также право Банка России передавать другие полномочия, например, по аттестации руководителей членов СРО и их работников. Невключение указанных положений в ФЗ о СРО в сфере ФР сделали его менее авторитарным по отношению к регулируемым субъектам, что больше соответствует независимой природе СРО.

Банк России и СРО могут объединяться для совместной подготовки проектов нормативных актов Банка России. При подготовке нормативных актов Банка России по предмету регулирования финансового рынка, касающемуся деятельности СРО и ее членов, Банк России обязан по инициативе СРО выносить проекты таких нормативных актов на рассмотрение указанных объединений (ст. 30). И хотя последнее слово остается за Банком России, закрепление этой нормы является своеобразным шагом навстречу СРО.

Отличительной особенностью ФЗ о СРО в сфере ФР является разделение *стандартов СРО* – документов, устанавливающих требования к членам СРО и регулирующих отношения между СРО, ее членами, их клиентами – на базовые и внутренние (ст. 4–6).

Базовые стандарты обязательны для исполнения всеми финансовыми организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности, независимо от их членства в СРО.

СРО должна разработать и согласовать с комитетом по стандартам по соответствующему виду деятельности финансовых организаций при Банке России¹ проекты базовых стандартов: по управлению рисками; корпоративного управления; внутреннего контроля; защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций; совершения операций на финансовом рынке.

Банк России устанавливает перечень обязательных для разработки СРО определенного вида базовых стандартов и требования к их содержанию, определяет порядок согласования стандартов и их утверждения, устанавливает основания для отказа в утверждении стандарта.

¹ Не менее чем две трети членов комитета по стандартам должны составлять представители СРО. Положение о комитете по стандартам утверждается Банком России. Подробнее об основных функциях комитета по стандартам и его составе см. п. 4, 5 ст. 5.

Для одного вида деятельности финансовых организаций и одного вида базового стандарта не может быть согласовано более одного базового стандарта. При ликвидации СРО стандарты продолжают действовать, если Банк России не принял решение об их неприменении.

Внутренние стандарты обязательны для исполнения членами СРО и, если это предусмотрено внутренними стандартами, ассоциированными членами (финансовые организации, являющиеся членами другой СРО того же вида, а также иные лица (ст. 9)).

СРО обязана разработать и утвердить внутренние стандарты порядка проведения СРО проверок ее членов, условий членства, системы мер воздействия и порядка их применения к членам, требований к деловой репутации должностных лиц СРО, правил профессиональной этики работников организации.

Разработка и установление стандартов и правил деятельности своих членов – основное содержание работы СРО. СРО должна оставаться свободной в вопросах регулирования деятельности членов в рамках определенных обязанностей, возложенных на нее государством. В противном случае речь должна идти не о СРО, а о совершенно другом субъекте (например, о квазигосударственной организации).

ФЗ о СРО в сфере ФР не устанавливает четких границ вмешательства регулятора финансовых рынков в разработку стандартов СРО. Чрезмерная активность Банка России может негативно повлиять на качество регулирования СРО, поскольку будет упущено одно из преимуществ саморегулирования – доверие между «регулируемыми» и «регулирующими». В США уже сталкивались с подобной проблемой, когда инициатором нормотворчества СРО NASD выступал государственный регулятор, и отстранение членов организации от участия в разработке стандартов привело к низкому уровню выполнения их требований. Российскому регулятору необходимо учесть этот опыт.

Согласно ФЗ о СРО в сфере ФР, *членство в СРО* является обязательным для финансовой организации в случае наличия СРО, вид которой соответствует виду деятельности, осуществляемому такой финансовой организацией.

При определенных условиях обязательное членство в СРО может оказаться пагубным для финансовых организаций с их клиентами и для государства, особенно при сохранении лицензирования деятельности на финансовом рынке, что может проявляться в виде дополнительных затрат вследствие двойного контроля, вступления в сговор, купли-продажи членства, установления барьеров для новых компаний. Тем не менее следует отметить, что сам по себе обязательный характер членства не столь опасен для частноправового статуса СРО, как его сочетание с сокращением количества организаций и чрезмерным государственным вмешательством в их деятельность, что убедительно продемонстрировал американский опыт, где все брокеры и дилеры фактически¹ должны быть членами СРО FINRA – во многом квазигосударственной организации.

Финансовая организация может являться членом только одной СРО определенного вида. Финансовая организация, осуществляющая де-

¹ Биржевые СРО передают свои определенные функции по регулированию деятельности членов FINRA.

тельность, которая соответствует разным видам СРО, может являться членом нескольких СРО соответствующих видов или одной СРО, имеющей статусы СРО в отношении соответствующих видов деятельности финансовой организации (ст. 8). Рассматриваемая норма соответствует положениям Федерального закона «О саморегулируемых организациях» 2007 г.¹ (далее – ФЗ о СРО) (п. 3, 4 ст. 5) и направлена на установление единообразной правовой регламентации осуществляемого определенной финансовой организацией конкретного вида деятельности на финансовом рынке.

В части приема в члены СРО и прекращения членства ФЗ о СРО в сфере ФР устанавливает условия для приема в члены и приема в кандидаты в члены (для лиц, которые не имеют лицензии (разрешения), закрытый перечень оснований для отказа в приеме в члены или в кандидаты в члены СРО; случаи, сроки и некоторые особенности прекращения членства в СРО (ст. 10, 11). СРО устанавливает требования для приема в члены СРО, которые не должны противоречить требованиям, установленным Банком России (п. 1 ст. 10).

СРО осуществляет контроль за соблюдением своими членами требований нормативных правовых актов РФ, нормативных актов Банка России, стандартов и иных внутренних документов СРО, в том числе путем проведения плановых и внеплановых проверок (ст. 14).

Следует отметить, что проект ФЗ о СРО в сфере ФР предусматривал осуществление СРО полномочий по надзору за соблюдением ее членами требований законодательства и нормативных актов Банка России только на основании передачи указанных полномочий Банком России (подп. 1 п. 1 ст. 7). Исключение данного положения из принятого закона является, пожалуй, наиболее существенной уступкой законодателя в ответ на критику со стороны профессионального сообщества.

ФЗ о СРО в сфере ФР содержит открытый перечень мер, применяемых в отношении членов СРО – нарушителей и порядок их применения (ст. 15, 16). Порядок рассмотрения дел о применении в отношении членов СРО мер и применяемые меры определяются в том числе в соответствии с нормативными актами Банка России (п. 2 ст. 16).

Решение об исключении из членов СРО может быть принято не менее чем 75% голосов членов органа СРО по рассмотрению дел о применении мер в отношении членов СРО. Орган может принять решение рекомендовать постоянно действующему коллегиальному органу управления СРО исключить финансовую организацию из членов СРО. Решения о применении остальных мер принимаются большинством голосов членов органа и вступают в силу со дня их принятия указанным органом (п. 4, 5 ст. 16).

Поскольку членство в СРО становится обязательным условием для осуществления определенных видов деятельности на финансовом рынке, то, представляется, что законодатель, установив закрытый перечень оснований для отказа в приеме в члены СРО и повышенные требования к порядку исключения из членов организации, таким образом пытается воспрепятствовать установлению барьеров для входа на рынок.

1 Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» // Собрание законодательства РФ, 03.12.2007, № 49, ст. 6076.

Помимо уже названных полномочий Банка России в отношении СРО, регулятор финансовых рынков определяет требования к составлению сметы, отражающей возможность осуществления СРО своих функций, предоставление которой необходимо для приобретения организацией статуса саморегулируемой (подп. 6 п. 7 ст. 3); устанавливает содержание отчетности, представляемой СРО (п. 9 ст. 28); а также осуществляет ряд других полномочий (подп. 9 п. 7 ст. 3). От подхода Банка России к осуществлению такого широкого круга полномочий, которыми ФЗ о СРО в сфере ФР наделяет регулятора финансовых рынков, зависит автономность объединений финансовых организаций, необходимая для отнесения их к СРО.

Таким образом, в России выстраивается новая система регулирования деятельности СРО на финансовом рынке с активным участием Банка России, где степень такого участия во многом определяется самим регулятором финансовых рынков.

В системе можно обозначить несколько основных рискованных для независимости СРО моментов:

1. Расширенное законодательное регулирование разработки и установления стандартов СРО, расширенные полномочия Банка России в данной области.
2. Ограничение некоторых естественных функций СРО (назначение руководителя СРО, получение от членов СРО отчетности).
3. Сокращение количества СРО одного вида в сочетании с обязательным членством в СРО для финансовых организаций и сохранением лицензирования их деятельности.

Кроме того, неопределенной остается роль законов, регулирующих деятельность отдельных видов СРО финансовых организаций, и ФЗ о СРО, действие которого распространяется на некоторые виды СРО, подпадающие под регулирование ФЗ о СРО в сфере ФР (СРО кредитных потребительских кооперативов, микрофинансовых организаций и пр.), поскольку соответствующие изменения в них еще не вносились¹.

1 Например, абз. 1 ст. 48 Федерального закона от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (см.: Собрание законодательства РФ, № 17, 22.04.1996, ст. 1918); п. 1 ст. 36.26 Федерального закона от 07.05.1998 № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (см.: Собрание законодательства РФ, № 19, 11.05.1998, ст. 2071); п. 1 ст. 56 Федерального закона от 30.12.2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» (см.: Собрание законодательства РФ, 03.01.2005, № 1 (часть 1), ст. 41) содержат прямое указание на добровольность объединения в СРО субъектов регулируемой ими предпринимательской деятельности.