

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.060-072

В. В. Чистюхин*

Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями

Аннотация. Статья посвящена исследованию основополагающих начал современной модели надзора за некредитными финансовыми организациями. По результатам проведенного исследования автор приходит к выводу, что надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в настоящее время представляет собой сложное, многоаспектное явление, основными характеристиками которого выступают риск-ориентированность, макропруденциальная направленность, применение мотивированного (профессионального) суждения, пропорциональное регулирование, осуществление надзора за соблюдением прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также сочетание различных форм контрольно-надзорной деятельности. Подобная модель надзора за некредитными финансовыми организациями, основанная на лучшей мировой практике, позволяет обеспечить эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, полноту и своевременность выполнения некредитными финансовыми организациями возложенных на них обязательств, защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

Ключевые слова: надзор; некредитные финансовые организации; Банк России; риск-ориентированный подход; макропруденциальный надзор; системный риск; мотивированное суждение; профессиональное суждение; пропорциональное регулирование; селективное регулирование.

Для цитирования: Чистюхин В. В. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями // Актуальные проблемы российского права. — 2022. — Т. 17. — № 1. — С. 60–72. — DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.060-072.

A Modern Model of Supervision over Non-Credit Financial Institutions

Vladimir V. Chistyukhin, Deputy Governor of the Central Bank of the Russian Federation
(Bank of Russia)
ul. Neglinnaya, d. 12, Moscow, Russia, 107016
Lab.kfp@msal.ru

Abstract. The paper is devoted to the study of fundamental principles of a modern model of supervision over non-credit financial institutions. Based on the results of the study, the author comes to the conclusion that the supervision over the activities of non-credit financial institutions is currently a complex, multifaceted phenomenon, the main characteristics of which include risk-orientation, macroprudential orientation, the use of motivated (professional) judgment, proportional regulation, supervision over observance of the rights and legitimate interests

© Чистюхин В. В., 2022

* Чистюхин Владимир Викторович, заместитель Председателя Центрального банка Российской Федерации (Банка России)
Неглинная ул., д. 12, г. Москва, Россия, 107016
Lab.kfp@msal.ru

of financial services' consumers and a combination of various forms of control and supervision activities. Such a model of supervision over non-credit financial institutions, based on the best world practices, makes it possible to ensure effective management of risks arising in financial markets, completeness and timeliness of performance by non-credit financial institutions of their obligations, protection of the rights and legitimate interests of financial services' consumers.

Keywords: supervision; non-credit financial institutions; Bank of Russia; risk-based approach; macroprudential supervision; systemic risk; motivated judgment; professional judgment; proportional regulation; selective regulation.

Cite as: Chistyukhin VV. Sovremennaya model nadzora za nekreditnymi finansovymi organizatsiyami [A Modern Model of Supervision over Non-Credit Financial Institutions]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2022;17(1):60-72. DOI: 10.17803/1994-1471.2022.134.1.060-072 (In Russ., abstract in Eng.).

Правовое регулирование на финансовом рынке в Российской Федерации основывается на лучшей мировой практике, лежащей в основе рекомендаций ведущих международных организаций и объединений — Совета по финансовой стабильности (FSB), ОЭСР (OECD), ФАТФ (FATF), Банка международных расчетов (BIS), Международной организации комиссий по ценным бумагам (IOSCO), Международной ассоциации органов страхового надзора (IAIS) и т.д. Следует отметить, что подходы к регулированию финансового рынка в целом и надзора за некредитными финансовыми организациями в частности за последние два десятилетия претерпели существенные изменения. Так, в зарубежной юридической научной литературе выделяют три концептуальные модели регулирования общественных отношений на финансовом рынке — «регулирование, основанное на принципах» (principle-based regulation), «регулирование, основанное на правилах» (rules-based regulation) и «регулирование, основанное на суждении» (judgement-based regulation). К сожалению, ни в отечественной науке теории государства и права, ни в российском публичном финансовом праве соответствующая тема не нашла должного освещения. Между тем понимание сути и различий указанных концепций носит принципиальный характер для настоящего исследования, поскольку позволяет, во-первых, проследить эволюцию модели правового

регулирования надзора за некредитными финансовыми организациями, а во-вторых, спрогнозировать дальнейшее развитие финансового законодательства Российской Федерации.

С конца 1990-х гг. за рубежом стало широко обсуждаться регулирование, основанное на принципах» (или подход, основанный на принципах), которое, в противовес традиционному регулированию, основанному на правилах (или подходу, основанному на правилах), предполагает большую дискрецию и свободу субъектов правоотношений в процессе правоприменения. Подход, основанный на правилах, предполагает установление подробных строгих правил поведения. В свою очередь, в рамках подхода, основанного на принципах, нормы сформулированы в виде руководящих указаний, точная реализация которых оставлена на усмотрение субъектов правоотношений. Для наглядной демонстрации разницы в указанных подходах в англоязычной литературе приводится следующий пример: если в рамках подхода, основанного на правилах, нормы устанавливают строгое ограничение скорости (например, 100 км/ч на автострате), то подход, основанный на принципах, предполагает, что водитель должен управлять автотранспортным средством ответственно и наиболее безопасным образом, отвечающим состоянию дорожного движения и погодным условиям¹.

Разграничивая описанные выше подходы, профессор Вашингтонского университета

¹ ACCA P1 — Professional Accountant — Study Text 2013. P. 51 // URL: <https://books.google.ru/books?id=Y5VA DwAAQBAJ&pg=PA51&lpg=PA51&dq=principles+based+Drive+responsibly+when+it+is+snowing&source=bl&ots=QD4oKHfxhs&sig=ACfU3U2mDsvFbGEPqj08k0o8ehKMeHWBag&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwikuYW4gsfyAh WSRPEDHbBjDAsQ6AF6BAgAgEAM#v=onepage&q=principles%20based%20Drive%20responsibly%20when%20it%20is%20snowing&f=false> (дата обращения: 01.09.2021).

Л. А. Канненгем выделил три «измерения», описывающие разницу между регулированием, основанным на принципах, и регулированием, основанным на правилах:

- 1) *временное измерение*, т.е. когда определяется содержание регулирования: правила определяют границы регулирования *ex ante*, то есть до принятия и реализации, а принципы — *ex post*, т.е. когда происходит проверка соответствия. Таким образом, первый подход требует больших усилий от регулирующего органа, который должен определить все детали, связанные с регулированием тех или иных общественных отношений, заранее, а подход, основанный на принципах, предполагает больше усилий со стороны субъекта, применяющего нормы, поскольку подконтрольное лицо должно оценивать свое поведение на предмет соответствия принципам;
- 2) *концептуальное измерение*, определяющее характер норм: принципы носят общий, абстрактный, универсальный характер, правила — частный, конкретный, строго определенный характер;
- 3) *функциональное измерение*, в рамках которого оценивается дискреция участников регулирующего процесса: правила определяются регулятором, принципы оставляют больше места для интерпретации как подконтрольным лицом, так и контролирующим органом².

Впервые подход, основанный на принципах, стал применяться для регулирования финансо-

вых рынков в Великобритании. В 1990 г. Управление по финансовому регулированию и надзору (Financial Services Authority) представило Принципы регулирования финансовых услуг: в рамках надзорной практики указанного органа это означало отход от детально прописанных надзорных мер, большую свободу финансовых организаций в достижении своих бизнес-целей, а также введение надзора, основанного на оценке рисков, т.е. риск-ориентированного надзора, предполагающего сосредоточение надзорных ресурсов на мониторинге и контроле наиболее существенных рисков: «Чем больше предполагаемый риск, тем интенсивнее надзор и тем больше ограничений, налагаемых на фирму»³.

Прогрессивность подхода, основанного на принципах, обусловила его повсеместное внедрение ведущими регуляторами национальных финансовых рынков, и, как констатирует Ф. де Врие, основным трендом законодательства в сфере финансового надзора в последние два десятилетия стала замена детализированных правил более открытыми принципами⁴. Вместе с тем мировой финансовый кризис продемонстрировал несовершенство подхода, основанного на принципах, в связи с чем он стал предметом научной оценки и критики⁵. Более того, регулирование, основанное на принципах, стало рассматриваться как часть проблемы, одна из причин глобального финансового кризиса⁶.

Начиная с 2010-х гг. происходит постепенное, но коренное изменение парадигмы надзора на

² *Cunningham L. A. A prescription to retire the rhetoric of principles-based systems in corporate law, securities regulation and accounting. Technical Report 127, Boston College Law School, 2007 // URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1196&context=lsfp> (дата обращения: 01.09.2021).*

³ *Regulation moves from 'principles' to 'judgement' and 'forward-looking' // URL: <https://www.open.edu/openlearn/ocw/mod/oucontent/view.php?id=48197§ion=1.2>.*

⁴ *Vries F. de How Can Principles-Based Regulation Contribute to Good Supervision? // Kellermann A., de Haan J., de Vries F. (eds) Financial Supervision in the 21st Century. Springer, Berlin, Heidelberg, 2013. P. 165. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-36733-5_11 (дата обращения: 01.09.2021).*

⁵ *Ford C. Principles-Based Securities Regulation in the Wake of the Global Financial Crisis // 2010 55:2 McGill LJ 257. URL: https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=fac_pubs (дата обращения: 01.09.2021) ; *Strazisar B. Is Principle Based Legislation Smart Choice for Capital Market's Regulation? (November 10, 2011) // URL: <https://ssrn.com/abstract=1999798>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1999798>.**

⁶ См. подробнее: *Vries F. de. Op. cit. P. 165–183.*

финансовых рынках. Современный надзор за некредитными финансовыми организациями характеризуется применением:

- риск-ориентированного подхода;
- макропруденциального надзора;
- модели регулирования, основанного на суждениях;
- пропорционального регулирования;
- поведенческого надзора;
- сочетания различных форм контрольно-надзорной деятельности.

Каждый из перечисленных элементов требует более полного раскрытия и анализа в рамках проводимого нами исследования.

1. Риск-ориентированный надзор за некредитными финансовыми организациями. Как уже отмечалось, риск-ориентированный подход к осуществлению надзора на финансовых рынках в целом и надзора за НФО в частности является продуктом модели регулирования, основанного на принципах. Основными характеристиками риска являются:

- вероятность — возможность наступления неблагоприятных последствий в будущем;
- реальность — последствия действительно могут произойти;
- оценочность — риск может быть оценен и измерен.

В силу вероятностного характера риск может быть оценен по-разному. В связи с этим при оценке риска важно исходить из единой методологии, позволяющей унифицировать подходы и ожидания как надзорного органа, так и поднадзорных лиц.

Вследствие международного финансового кризиса 2008 г. международными органами и организациями в сфере финансового рынка, а также национальными регуляторами была осознана ограниченность применявшегося риск-

ориентированного подхода, основывавшегося преимущественно на анализе количественных показателей финансово-хозяйственной деятельности субъектов финансового рынка. В связи с этим одной из основных тенденций развития риск-ориентированного надзора стало *внедрение качественных показателей*, направленных на оценку применяемых финансовыми организациями политики и внутренних процедур, в том числе связанных с управлением рисками.

Отметим, что на сегодняшний день отсутствует единый документ, устанавливающий перечень рисков для некредитных финансовых организаций. К основным (значимым) рискам НФО можно отнести:

- *кредитный риск* — риск неисполнения, несвоевременного либо неполного исполнения контрагентом НФО своих обязательств;
- *рыночный риск* — риск возникновения убытков вследствие изменения рыночной цены финансовых инструментов, курсов иностранных валют и (или) учетных цен на драгоценные металлы;
- *операционный риск* — риск наступления неблагоприятных последствий, вызванных сбоями во внутренних процедурах и (или) системах контроля некредитной финансовой организации вследствие как факторов внутреннего характера (несоответствие информационных систем масштабам и профилю деятельности организации, умышленные или непреднамеренные действия сотрудников НФО и т.д.), так и внешних событий (хакерские атаки на информационные системы, иные противозаконные действия в отношении НФО и т.д.). С развитием информационных цифровых технологий значение операционного риска существенно возрастает⁷;

⁷ В связи с этим одним из наиболее приоритетных направлений деятельности Банка России является совершенствование надзорной практики в части информационной безопасности. Так, согласно Годовому отчету Банка России за 2020 г. Центральный банк РФ совершенствует подход к надзору в отношении субъектов кредитно-финансовой сферы по вопросам выполнения требований к обеспечению защиты информации и применению информационных технологий. Основная цель данного подхода — переход к риск-ориентированному надзору в рамках дистанционного надзора и контактных проверок. Данные направления деятельности, в частности, связаны с внедрением консультативного надзора за деятельностью организаций кредитно-финансовой сферы и проведением киберучений (Годовой отчет Банка

- *риск ликвидности* — риск, связанный с неспособностью НФО финансировать свою деятельность и обеспечить погашение обязательств в полном объеме в установленный срок;
- *репутационный риск (риск потери деловой репутации)* — риск возникновения убытков вследствие негативного восприятия некредитной финансовой организации со стороны клиентов, иных субъектов финансового рынка и других контрагентов, надзорного органа. Потеря доверия к НФО может негативно сказаться на ее финансовой устойчивости вследствие массового исхода клиентов, невозможности установления новых деловых отношений, потери внешних источников финансирования⁸.

Подчеркнем, что приведенное описание рисков отражает их общий смысл и может различаться в разных правовых документах.

Необходимо также отметить тот факт, что специфика деятельности в рамках отдельных секторов финансового рынка оказывает влияние на риски некредитных финансовых организаций. Так, например, для страховщиков риск ликвидности никогда не стоял на первом месте вследствие наличия института перестрахования, который способствует перераспределению рисков. В то же время это обуславливает наличие

на страховом рынке *риска неисполнения обязательств перестраховщиками*. Кроме того, в документе Международной ассоциации органов страхового надзора «Основные принципы страхования, стандарты, инструкции и методология оценок» в качестве одного из основных рисков страховщиков называется *риск андеррайтинга* — возможность получения убытка вследствие недостатков в процедуре анализа страховых рисков и принятия решения о страховании того или иного страхового риска, условий его страхования⁹.

Нормативными актами Банка России применительно к отдельным некредитным финансовым организациям могут быть предусмотрены и иные виды рисков: например, в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг также называются *кастодиальный и коммерческий риски*¹⁰; в отношении негосударственных пенсионных фондов — *риск концентрации, риск увеличения периодов выплат накопительных пенсий или негосударственных пенсий застрахованным лицам или участникам, риск, связанный со смертностью и половозрастной структурой застрахованных лиц и участников*¹¹; в отношении микрофинансовых организаций — *процентный и стратегический риски*¹² и т.д. В то же время относительно репозитариев в указании Банка России от 29.09.2016 № 4144-У упоми-

России за 2020 год // URL: https://www.cbr.ru/Collection/Collection/File/32268/ar_2020.pdf (дата обращения: 01.09.2021)).

⁸ Видом риска потери деловой репутации является *правовой риск* — риск потерь, вызванных несовершенством правовой системы (в том числе из-за неясности правовых норм, из-за коллизий и (или) пробелов в законодательстве), правовыми ошибками самой НФО, нарушением ею или ее контрагентом нормативных правовых актов или договоров.

⁹ Основные принципы страхования, стандарты, инструкции и методология оценок // URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/finpol/dofp/finance/Documents/Основные_принципы_страхования_стандарты_и_методология_оценок_МАСН.pdf (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁰ П. 2.2.1 указания Банка России от 21.08.2017 № 4501-У «О требованиях к организации профессиональным участником рынка ценных бумаг системы управления рисками, связанными с осуществлением профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и с осуществлением операций с собственным имуществом, в зависимости от вида деятельности и характера совершаемых операций» // Вестник Банка России. 2017. № 119–120.

¹¹ П. 2.1. указания Банка России от 04.07.2016 № 4060-У «О требованиях к организации системы управления рисками негосударственного пенсионного фонда» // Вестник Банка России. 2016. № 74.

¹² Приложение № 1 к Базовому стандарту по управлению рисками микрофинансовых организаций, утв. Банком России, протокол от 27.07.2017 № КФНП-26.

наются лишь операционный, коммерческий, правовой и регуляторный риски¹³.

Помимо рисков отдельных некредитных финансовых организаций, Банк России приводит оценку рисков объединений НФО. Так, Стандарт надзорной деятельности в отношении НФО выделяет четыре группы основных (значимых) рисков, присущих деятельности финансового объединения: кредитный риск, рыночный риск, риск ликвидности, риск концентрации и иные риски.

Особое место в надзорной деятельности Банка России занимает оценка системного риска, которая проводится в рамках макропруденциального надзора.

2. Макропруденциальный надзор. Одним из последствий мирового финансового кризиса стало разграничение надзора на финансовых рынках, в том числе надзора за НФО, на микро- и макропруденциальный. В отличие от традиционного микропруденциального надзора, сосредотачивающего фокус внимания на конкретных финансовых организациях и имеющего своей целью обеспечение безопасности и устойчивости отдельных субъектов финансового рынка, макропруденциальный надзор направлен на обеспечение безопасности и устойчивости финансового рынка в целом. Как отметил бывший председатель правления Европейского центрального банка Ж.-К. Трише, цель макропруденциального надзора заключается в выявлении источников системного риска и формулировании рекомендаций по применению корректирующих действий¹⁴. Таким образом, макропруденциальный надзор направлен на анализ тенденций развития финансового рынка, изучение источников системного риска, прогнозирование сценариев развития ситуации на финансовом рынке.

Системный риск применительно к предмету настоящего исследования может быть определен как *потенциальная возможность краха финансовой системы и (или) финансового рынка вследствие неспособности одной финансовой организации исполнить принятые на себя обязательства, результатом чего станет неспособность всех или большинства финансовых организаций исполнить свои обязательства*. Таким образом, системный риск основан на эффекте домино, при котором неустойчивость одного элемента ведет к краху всей системы.

Следует отметить, что в большинстве экономически развитых стран именно центральные банки рассматриваются в качестве *ключевых субъектов макропруденциального надзора*. Упомянутый выше Ж.-К. Трише связывает это с наличием у центральных банков трех основных характеристик, позволяющих им выполнять указанную функцию: по своей природе центральные банки являются якорями стабильности; они ориентированы на среднесрочную перспективу; они являются независимыми органами. Центральные банки традиционно занимаются анализом финансовой стабильности, от которой всего один шаг к макропруденциальному надзору. При этом если анализ финансовой стабильности описывает устойчивость системы в целом, то макропруденциальный надзор сосредоточен в первую очередь на конкретных источниках нестабильности финансового рынка в целом или конкретных групп финансовых учреждений¹⁵.

Институциональная организация макропруденциального надзора в разных странах различается — данная функция может быть возложена либо на центральный банк, либо на коллегиальный орган, в состав которого входят

¹³ См.: указание Банка России от 29.09.2016 № 4144-У «О требованиях к системе управления рисками, связанными с осуществлением репозитарной деятельности, и правилам управления рисками репозитария» // Вестник Банка России. 2016. № 101.

¹⁴ Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB The Economist's 2nd City Lecture London, 11 December 2009 // URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091211_2.en.html (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁵ Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet...

представители центрального банка. Так, для целей макропруденциального надзора в США образован Совет по надзору за финансовой стабильностью, в состав которого входит, в частности, председатель Совета управляющих Федеральной резервной системы¹⁶. В Европейском Союзе за осуществление макропруденциального надзора отвечает образованный в 2010 г. Европейский совет по системным рискам, председателем которого выступает президент Европейского центрального банка. Указанный орган разделяет функции макропруденциального надзора с национальными органами стран — участников Европейского Союза¹⁷. В Великобритании макропруденциальный надзор осуществляет Комитет по финансовой политике (Financial Policy Committee) Банка Англии. В России соответствующие функции возложены на Центральный банк Российской Федерации.

Эффективность макропруденциального надзора зависит от множества факторов, в частности от объема и качества получаемой информации, количества и добросовестности источников (поставщиков) информации, включая участников финансового рынка, государственные органы и иные заинтересованные лица, от профессиональной компетентности лиц, анализирующих макрофинансовую информацию, и т.д. Получаемые данные подлежат оценке не только с точки зрения количественных показателей деятельности некредитных финансовых организаций, но и с позиции качества такой деятельности, что представляется достаточно сложной интеллектуальной задачей. Кроме того, следует понимать, что экономическая ситуация является весьма подвижной, и для целей макропруденциального надзора требуется применение различных макрофинансовых переменных. Затруднения вызывает установление связей в сложных системах, прогнозирование сценариев распространения рисков в таких системах. При осуществлении макропруденциального надзора

следует также корректировать выводы с учетом предположения о недостаточности сведений по тем или иным вопросам, а также возможного искажения информации.

3. Профессиональное (мотивированное) суждение. В целях компенсации слабых сторон действовавшей ранее модели регулирования и надзора на финансовом рынке регуляторы наиболее экономически развитых стран с начала 2010-х гг. стали внедрять модель регулирования, основанного на суждениях. При этом следует особо подчеркнуть, что несмотря на то, что модели регулирования и надзора, основанные на правилах, принципах и суждениях, предполагают порой диаметрально противоположные подходы, на практике они не противопоставляются, а применяются одновременно, дополняя друг друга, обеспечивая наиболее эффективный надзор за деятельностью НФО. Как было справедливо указано в зарубежной литературе, «законодательство о финансовом надзоре в его нынешнем виде остается смесью подробных правил и открытых стандартов»¹⁸. Очевидно, что регуляторы не могут отказаться от четких правил, заменив их исключительно принципами, — это приведет к неясности финансового законодательства, размыванию границ регуляторного воздействия, лабильности надзорной практики и, как следствие, отсутствию четкого понимания надзорных требований со стороны некредитных финансовых организаций. Стабильность надзорной практики — одно из основных условий обеспечения стабильности финансового рынка. Определенность надзорных требований, соответствие поведения участников надзорного процесса ожиданиям поднадзорных лиц является залогом формирования среды доверия на финансовом рынке. В свою очередь, краеугольным камнем регулирования, основанного на суждениях, является риск-ориентированный надзор, модель которого была выработана в рамках регулирования, основанного на принципах.

¹⁶ About FSOC // URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/fsoc/about-fsoc> (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁷ Mission & Establishment (The European Systemic Risk Board (ESRB)) // URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (дата обращения: 01.09.2021).

¹⁸ Vries F. de. Op. cit. P. 165.

Суть подхода, основанного на суждении, заключается в том, что *надзорные мероприятия, периодичность их проведения, интенсивность и концентрация внимания участников надзорного процесса определяются рисками деятельности каждого конкретного НФО, при этом указанные участники надзорного процесса должны быть готовы осуществить надзорные мероприятия в порядке превентивного реагирования в целях предотвращения или снижения нежелательных последствий деятельности НФО как для самой организации, так и для финансового рынка.* Надзорный орган должен быть готов применить меры надзорного реагирования в том числе при отсутствии фактических нарушений, но при наличии повышенных рисков потенциальных нарушений, где это применимо и целесообразно. Таким образом, *принципиально меняется подход к контрольно-надзорной деятельности — от реактивного реагирования, происходящего постфактум, т.е. после нарушения действующих требований со стороны некредитных финансовых организаций, надзорный орган переходит к опережающему реагированию и проактивному поведению*¹⁹.

4. Пропорциональное (соразмерное, селективное) регулирование и надзор. Изначально «пропорциональность» — математическая категория, означающая, согласно Словарю русского языка, зависимость между величинами, при которой увеличение одной из них влечет за собой изменение другой во столько же раз²⁰. В противовес однородному, или гомогенному, регулированию и надзору *пропорциональный* подход ставит набор и интенсивность применяемых регулятором в отношении некредитных финансовых организаций мер в зависимости от совокупности различных факторов, в том числе размера, уровня рисков, характера и вида деятельности поднадзорного лица. Данный подход

также называют *соразмерным*, т.е. соответствующим размеру и значимости НФО, или *селективным* — основанным на выборе применяемых мер в отношении конкретной организации. Каждое наименование отражает одну из существенных граней рассматриваемого явления и в дальнейшем пропорциональное, селективное и соразмерное регулирование и надзор будут употребляться в качестве синонимов.

Как было отмечено в Концепции пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО, опубликованной в 2018 г., переход к соразмерному регулированию был обусловлен:

- ростом числа поднадзорных лиц;
- усложнением видов поднадзорной деятельности;
- ограниченностью ресурсов регулирующих и надзорных органов (в том числе финансовых, кадровых и временных);
- ослаблением конкурентной среды в силу дороговизны единых требований для субъектов малого и среднего бизнеса²¹.

Пропорциональный подход находит свою реализацию применительно к регулированию деятельности некредитных организаций, он связан с установлением дифференцированных требований в отношении собственных средств (капитала) организаций, требований к должностным лицам НФО, нормативов, требований к корпоративному управлению, управлению рисками, внутреннему контролю, внутреннему аудиту и т.д.²² Примером селективного регулирования в отношении страховых организаций является установление требований к минимальному размеру уставного капитала в зависимости от осуществляемого ими вида страховой деятельности²³.

В надзорной практике селективный подход применяется в рамках риск-ориентированного

¹⁹ «Проактивность» обозначает поведение, основанное на готовности самостоятельно и инициативно предпринимать меры, направленные на достижение заданных целей, умении планировать и корректировать свои действия, исходя из текущей обстановки и меняющихся обстоятельств.

²⁰ Ожегов С. И. Словарь русского языка : около 57 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1986. С. 536.

²¹ Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО. С. 3.

²² Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО. С. 13.

²³ П. 3 ст. 25 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

надзора. Пропорциональный надзор предполагает проведение надзорных мероприятий с различной периодичностью и интенсивностью в отношении разных НФО, что способствует концентрации ресурсов участников надзорного процесса на организациях с наибольшим объемом рисков. В этих целях надзорный орган формирует риск-профили поднадзорных НФО и в зависимости от него, а также категории «размер и значимость» данного НФО устанавливает соответствующий им режим надзора.

5. Поведенческий надзор. В рамках поведенческого надзора Банк России осуществляет контроль взаимодействия финансовых организаций с потребителями финансовых услуг. В отличие от более традиционного пруденциального надзора, сосредотачивающегося на проблемах обеспечения стабильности финансового рынка, поведенческий надзор имеет своей целью обеспечение защиты и восстановление нарушенных прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, устранение причин недобросовестных практик.

В зарубежных странах, применяющих модель Twin Peaks, функции пруденциального и поведенческого надзора разделяются между регуляторами²⁴. Поведенческий надзор в определенной степени противопоставляется надзору пруденциальному, уравновешивая тем самым систему контроля на финансовом рынке. В то же время следует признать, что поведенческий надзор во многом служит дополнением к надзору за финансовой устойчивостью, поскольку пруденциальные проблемы имеют большее влияние на сферу защиты прав потребителей финансовых услуг, нежели наоборот. Как было

признано председателем Экспертного совета по защите прав потребителей финансовых услуг при Управлении финансового регулирования Великобритании, «когда ситуация становится критичной, пруденциальный надзор всегда берет верх»²⁵.

Тем не менее нельзя не признать важность поведенческого надзора в современных условиях развития финансового рынка, когда финансовые услуги становятся всё более доступными (в том числе в дистанционной форме), в том числе для граждан, не обладающих необходимым уровнем финансовой грамотности.

В Российской Федерации система защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг включает в себя целый ряд органов. Указанная деятельность осуществляется органами прокуратуры Российской Федерации, Роспотребнадзора, Центральным банком РФ и созданным при непосредственном участии Банка России институтом уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг²⁶.

Особенность Банка России «как органа по защите прав потребителя финансовых услуг состоит в том, что это направление деятельности им осуществляется одновременно с иным, более традиционным направлением финансового регулирования и надзора»²⁷. К указанным направлениям также относятся обеспечение устойчивости финансовых организаций и доступности финансовых услуг. В своей практической деятельности Банк России должен осуществлять эффективное планирование и распределение ресурсов в рамках указанных видов деятельности, которые «образуют интегральное, хотя и достаточно напряженное единство»²⁸.

²⁴ Данная модель, например, реализована в Австралии, где соответствующие функции осуществляют Австралийское управление пруденциального регулирования (Australian Prudential Regulation Authority (APRA)) и Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям (Australian Securities & Investments Commission (ASIC)).

²⁵ Британский опыт: пруденциальный надзор всегда берет верх над поведенческим // URL: <https://bosfera.ru/bo/britanskiy-opyt-prudencialnyy-nadzor-vsegda-beret-verh-nad-povedencheskim> (дата обращения: 01.09.2021).

²⁶ Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг».

²⁷ Гузнов А. Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 320.

²⁸ Гузнов А. Г. Указ. соч. С. 320.

Отметим также, что Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов выделяют тетраду соответствующих направлений: формирование доверительной среды; развитие конкуренции на финансовом рынке; поддержание финансовой стабильности; обеспечение доступности финансовых услуг и капитала²⁹. При этом признается, что мероприятия по защите прав потребителей в первую очередь влияют на укрепление доверия на финансовом рынке и обеспечение доступности финансовых услуг.

В целях осуществления рассматриваемого направления деятельности Банка России в его структуре образовано специализированное подразделение — Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг³⁰. В то же время в проведении поведенческого надзора участвуют и иные профильные надзорные подразделения Банка России.

Видами рассматриваемого надзора являются:

- реактивный поведенческий надзор — проводится на основании жалоб потребителей финансовых услуг;
- проактивный — осуществляется на основании мотивированного суждения участника надзорного процесса в целях превентивного реагирования для предотвращения или снижения нежелательных последствий деятельности НФО как для самой НФО, так и для потребителей финансовых услуг и финансового рынка в целом.

Поведенческий надзор на основе прямых и обратных связей влияет на практику НФО по предоставлению финансовых услуг, а также на действующее законодательство и подзаконные нормативные правовые акты. Так, в случае выявления недобросовестных практик, вызванных

пробелами в правовом регулировании, обходом действующих правил со стороны финансовых организаций или злоупотреблением ими своими правами, Банк России вправе издать рекомендации, направленные на предупреждение недобросовестного поведения, или же, в случае недостаточности таких мер, инициировать внесение изменений в нормативные правовые акты.

Поведенческий надзор противодействует мисселингу³¹, навязыванию финансовых услуг, продаже высокорисковых продуктов, искажению информации и (или) предоставлению неполной информации, а также ряду иных недобросовестных практик со стороны финансовых организаций. Банк России анализирует и систематизирует практические кейсы, публикуя их на своем официальном сайте в открытом доступе, а также вырабатывает рекомендации для НФО в целях профилактики и недопущения нарушения прав потребителей финансовых услуг³².

6. Сочетание форм надзора. Современная модель надзора за некредитными финансовыми организациями основывается на взвешенном сочетании различных форм контрольно-надзорной деятельности Банка России. Так, формы надзора за деятельностью НФО могут быть разграничены в зависимости от применяемых методов и включают в себя:

- 1) *дистанционный надзор* — осуществляется без выезда в НФО на основе представленных ею документов и иной информации, включает наблюдение (мониторинг и оценку) за деятельностью НФО, проверку соблюдения установленных нормативов, а также соблюдения иных требований законодательства Российской Федерации и подзаконных нормативных правовых актов Банка России;
- 2) *контактный надзор* — предполагает использование методов не только докумен-

²⁹ Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов. С. 4 // URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 01.09.2021).

³⁰ Служба по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг // URL: https://www.cbr.ru/about_br/bankstructute/szpp/ (дата обращения: 01.09.2021).

³¹ Продажа одних финансовых услуг под видом других посредством введения потребителя в заблуждение.

³² Поведенческий надзор // URL: https://www.cbr.ru/protection_rights/behavioral_surveillance/ (дата обращения: 01.09.2021).

тального, но и фактического контроля с выездом сотрудников Банка России в организацию и непосредственным ознакомлением с деятельностью НФО по месту ее осуществления. В рамках контактного надзора служащие Банка России наделяются большим объемом прав в отношении поднадзорной организации: в частности, они могут применять методы фактического контроля, включая опечатывание (опломбирование) помещений для совершения операций с ценностями, визуальное наблюдение за действиями работников поднадзорного лица в зоне обслуживания третьих лиц и т.д.³³

3) *встречи с менеджерами и иными сотрудниками некредитной финансовой организации* — проводятся участниками надзорного процесса (например, кураторами НФО) в целях уточнения отдельных вопросов, возникших в процессе надзора (в частности, экономического содержания тех или иных операций и обстоятельств их совершения), оценки рисков НФО, поиска способов устранения и недопущения в будущем нарушений законодательства, устранения недостатков в

деятельности НФО по результатам проведенных надзорных мероприятий.

Таким образом, подводя итог всему вышесказанному, еще раз отметим, что надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций в настоящее время представляет собой сложное многоаспектное явление, основными характеристиками которого выступают риск-ориентированность, макропруденциальная направленность, применение мотивированного (профессионального) суждения, пропорциональное регулирование, осуществление надзора за соблюдением прав и законных интересов потребителей финансовых услуг, а также сочетание различных форм контрольно-надзорной деятельности. Подобная модель надзора за некредитными финансовыми организациями, основанная на лучшей мировой практике, позволяет обеспечить эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, полноту и своевременность выполнения некредитными финансовыми организациями возложенных на них обязательств, защиту прав и законных интересов потребителей финансовых услуг.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Британский опыт: пруденциальный надзор всегда берет верх над поведенческим // URL: <https://bosfera.ru/bo/britanskiy-opyt-prudencialnyy-nadzor-vsegda-beret-verh-nad-povedencheskim> (дата обращения: 01.09.2021).
2. Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО // URL: <https://cbr.ru/Content/Document/File/46871/PropNadz.pdf> (дата обращения: 01.09.2021).
3. Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019–2021 годов // URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 01.09.2021).
4. ACCA P1 — Professional Accountant — Study Text 2013 // URL: <https://books.google.ru/books?id=Y5VADwAAQBAJ&pg=PA51&lpg=PA51&dq=principles+based+Drive+responsibly+when+it+is+snowing&source=bl&ots=QD4oKHfxhs&sig=ACfU3U2mDsvFbGEPqi08k0o8ehKMeHwBag&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwikuYW4gsfyAhWSRPEdHbBjDAsQ6AF6BAggEAM#v=onepage&q=principles%20based%20Drive%20responsibly%20when%20it%20is%20snowing&f=false> (дата обращения: 01.09.2021).
5. Ford C. Principles-Based Securities Regulation in the Wake of the Global Financial Crisis // 2010 55:2 McGill LJ 257. — URL: https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=fac_pubs (дата обращения: 01.09.2021).

³³ См. подробнее: гл. 2 инструкции Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц».

6. *Cunningham L. A.* A prescription to retire the rhetoric of principles-based systems in corporate law, securities regulation and accounting. Technical Report 127, Boston College Law School, 2007 // URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1196&context=lsfp> (дата обращения: 01.09.2021).
7. *Vries F. de* How Can Principles-Based Regulation Contribute to Good Supervision? // Kellermann A., de Haan J., de Vries F. (eds) *Financial Supervision in the 21st Century*. — Springer, Berlin, Heidelberg, 2013. — P. 165–183. — URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-36733-5_11 (дата обращения: 01.09.2021).
8. Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB The Economist's 2nd City Lecture. London, 11 December 2009 // URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091211_2.en.html (дата обращения: 01.09.2021).
9. Mission & Establishment (The European Systemic Risk Board (ESRB)) // URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (дата обращения: 01.09.2021).
10. Regulation moves from 'principles' to 'judgement' and 'forward-looking' // URL: <https://www.open.edu/openlearn/ocw/mod/oucontent/view.php?id=48197§ion=1.2> (дата обращения: 01.09.2021).
11. *Strazisar B.* Is Principle Based Legislation Smart Choice for Capital Market's Regulation? (November 10, 2011) // URL: <https://ssrn.com/abstract=1999798>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1999798> (дата обращения: 01.09.2021).

Материал поступил в редакцию 1 сентября 2021 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Britanskij opyt: prudencial'nyj nadzor vseгда берет verh nad povedencheskim // URL: <https://bosfera.ru/bo/britanskij-opyt-prudencialnyy-nadzor-vseгда-beret-verh-nad-povedencheskim> (дата обращения: 01.09.2021).
2. Концепция пропорционального регулирования и риск-ориентированного надзора за НФО // URL: <https://cbr.ru/Content/Document/File/46871/PropNadz.pdf> (дата обращения: 01.09.2021).
3. Osnovnye napravleniya razvitiya finansovogo rynka Rossijskoj Federacii na period 2019–2021 godov // URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 01.09.2021).
4. ACCA P1 — Professional Accountant — Study Text 2013 // URL: <https://books.google.ru/books?id=Y5VADwAAQBAJ&pg=PA51&lpg=PA51&dq=principles+based+Drive+responsibly+when+it+is+snowing&source=bl&ots=QD4oKHfxhs&sig=ACfU3U2mDsvFbGEPqi08k0o8ehKMeHWBag&hl=ru&sa=X&ved=2ahUKEwikuYW4gsfyAhWSRPEDHbBjDAsQ6AF6BAGgEAM#v=onepage&q=principles%20based%20Drive%20responsibly%20when%20it%20is%20snowing&f=false> (дата обращения: 01.09.2021).
5. Ford C. Principles-Based Securities Regulation in the Wake of the Global Financial Crisis // 2010 55:2 McGill LJ 257. — URL: https://commons.allard.ubc.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=1127&context=fac_pubs (дата обращения: 01.09.2021).
6. *Cunningham L. A.* A prescription to retire the rhetoric of principles-based systems in corporate law, securities regulation and accounting. Technical Report 127, Boston College Law School, 2007 // URL: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1196&context=lsfp> (дата обращения: 01.09.2021).
7. *Vries F. de* How Can Principles-Based Regulation Contribute to Good Supervision? // Kellermann A., de Haan J., de Vries F. (eds) *Financial Supervision in the 21st Century*. — Springer, Berlin, Heidelberg, 2013. — P. 165–183. — URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-36733-5_11 (дата обращения: 01.09.2021).

8. Macro-prudential supervision in Europe. Speech by Jean-Claude Trichet, President of the ECB The Economist's 2nd City Lecture. London, 11 December 2009 // URL: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2009/html/sp091211_2.en.html (data obrashcheniya: 01.09.2021).
9. Mission & Establishment (The European Systemic Risk Board (ESRB)) // URL: <https://www.esrb.europa.eu/about/background/html/index.en.html> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
10. Regulation moves from 'principles' to 'judgement' and 'forward-looking' // URL: <https://www.open.edu/openlearn/ocw/mod/oucontent/view.php?id=48197§ion=1.2> (data obrashcheniya: 01.09.2021).
11. Strazisar B. Is Principle Based Legislation Smart Choice for Capital Market's Regulation? (November 10, 2011) // URL: <https://ssrn.com/abstract=1999798>; <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1999798> (data obrashcheniya: 01.09.2021).