

Реформирование системы регулирования и надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг

© 2016 Морозов Степан Викторович
старший научный сотрудник

© 2016 Бряннов Георгий Алексеевич
младший научный сотрудник

Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82
E-mail: morozov_stepan@hotmail.com, gbryanov@gmail.com

Уделено внимание изучению проблемы регулирования и надзора за профессиональными участниками рынка ценных бумаг. Рассмотрены вопросы внедрения на рынке ценных бумаг системы пруденциального надзора по аналогии с банковским сектором, представлена зарубежная практика применения инструментов оценки состояния на примере банков США. Обоснована возможность делегирования ряда полномочий по надзору саморегулируемым организациям.

Ключевые слова: финансовая устойчивость, надзор, регулирование, рынок ценных бумаг, пруденциальный, пропорциональное регулирование, саморегулируемые организации.

В настоящее время вопросу финансовой устойчивости уделяется все больше внимания, ведь это напрямую влияет на стабильность финансового рынка. Формирование системы, которая заблаговременно поможет выявлять разного рода риски и нарушения на финансовом рынке, необходимо для выполнения функций по защите инвесторов и добросовестных участников финансового рынка. Реализацией указанных задач способна заниматься система принятых во многих странах пруденциального регулирования и надзора. В России указанная система успешно применяется в банковском секторе. Остальные отрасли финансового рынка в меньшей степени реализуют подходы пруденциального регулирования и надзора. С момента появления мегарегулятора финансового рынка в лице Банка России все больше внимания уделяется выстраиванию комплексной системы пруденциального надзора и регулирования¹.

Цель пруденциального регулирования и надзора состоит в том, чтобы с помощью экономически обоснованных требований, закрепленных в нормах права (пруденциальных нормах), обеспечить стабильность и надежность как отдельно взятого профессионального участника, так и системы в целом, обнаружить на ранней стадии возникновение проблем, обострение которых может вызвать его банкротство, защитить интересы клиентов профессионального участника рынка ценных бумаг. Таким образом, пруденциальное регулирование и надзор представляют собой правовую форму закрепления экономичес-

ки обоснованных требований, предъявляемых к функционированию организаций, в целях повышения их финансовой устойчивости и минимизации рисков неликвидности и неплатежеспособности.

Между пруденциальным регулированием и пруденциальным надзором есть некоторые различия. Регулирование предшествует надзору. Надзор существует не сам по себе, он подчинен целям регулирования деятельности. Однако и пруденциальное регулирование является регулированием только применительно к деятельности каждой в отдельности финансовой организации. Его цель - создать такие нормативные условия, при которых деятельность каждой в отдельности финансовой организации будет приведена в соответствие с целями функционирования всей финансовой системы. Получается, что пруденциальное регулирование - это разновидность надзора за деятельностью всей финансовой системы в целом.

В качестве основы системы регулирования финансового рынка Банк России может использовать опыт риск-ориентированного надзора, реализуемого в банковском секторе. При этом развитие регулирования подразумевает постепенный переход к пруденциальному надзору всего финансового рынка. Нормативы достаточности капитала и ликвидности следует разрабатывать в комплексе при уже существующей системе управления рисками организации, для которой будут имплементированы требования к соблюдению вышеуказанных нормативов. Таким обра-

зом, первичной задачей по выстраиванию системы пруденциального надзора является разработка общих требований к системе управления рисками профессионального участника рынка ценных бумаг.

Сложность разработки системы пруденциальных норм состоит в том, что при этом должна учитываться специфика каждого сектора финансового рынка и финансового института, так как участники финансового рынка существенно различаются по специфике бизнеса и по уровню ключевых финансовых показателей. Простой перенос банковских нормативов и стандартов на остальных участников финансового рынка повлечет за собой появление проблем учета специфических отраслевых рисков. Требования регулятора, а особенно требования к достаточности капитала должны учитывать особенности деятельности компании. Причем для ряда профессиональных участников (регистраторы и, возможно, депозитарии), скорее всего, следует установить ограничительные меры, такие как, например, требования к начальному размеру капитала при получении лицензии ("входной билет"), требования к непрерывности деятельности, требования к операционным системам, иные аналогичные требования, и не устанавливать требования к соблюдению норматива достаточности капитала.

В работе регулятора все больше применяются инструменты риск-ориентированного надзора (анализ финансовой устойчивости организации, упоминание организации в СМИ, анализ операций, проводимых организацией за определенный период, и др.). В свою очередь, система пруденциального надзора в большей степени представляет собой надзор, основанный на комплексном анализе ряда индикаторов надежности и кредитоспособности, позволяющих регулятору осуществлять раннее предупреждение банкротства участников рынка. В связи с тем что пруденциальный надзор основывается на комплексном анализе индикаторов надежности и кредитоспособности организации, основной проблемой является отсутствие нормативно закрепленных требований к таким индикаторам.

Один из наиболее известных в мире подходов к оценке финансовой устойчивости коммерческих и инвестиционных банков - *CAMELS*², используется американскими органами банковского регулирования и надзора. Он представляет собой комплексную оценку, выставляемую организации на основе данных, поступающих в надзорные органы. В настоящее время в системе российского банковского регулирования в целях оценки финансовой устойчивости банков и системы управления рисками применяется балль-

но-веса метод, предусмотренный Указанием Банка России от 11 июня 2014 г. № 3277-У "О методиках оценки финансовой устойчивости банка в целях признания ее достаточной для участия в системе страхования вкладов". При этом в российской практике используются следующие группы показателей:

- 1) группа показателей собственных средств (капитала);
- 2) группа показателей активов;
- 3) группа показателей доходности;
- 4) группа показателей ликвидности;
- 5) группа показателей качества управления банком;
- 6) группа показателей прозрачности структуры собственности.

Следует отметить, что во многом данный метод корреспондирует с подходами, применяемыми в международной практике. Например, Федеральная резервная системой США анализ деятельности банка осуществляется по методике *CAMELS*.

В 1978 г. Федеральная резервная система США, Контролер денежного обращения и Федеральная корпорация по страхованию вкладов договорились об унификации и стандартизации своих рейтинговых систем анализа финансового состояния коммерческого банка. Аббревиатура *CAMELS* представляет собой сочетание начальных букв анализируемых компонентов, названия которых фактически аналогичны используемым российскими органами банковского надзора:

C - capital adequacy (достаточность капитала)

Система определяет, какой капитал банка может быть использован для защиты его кредиторов (вкладчиков) и достаточна ли его величина;

A - asset quality (качество активов)

Система позволяет получить информацию об областях повышенного кредитного риска, проанализировать состав ссудного портфеля, уделяя внимание финансовому воздействию проблемных займов, структуру ценных бумаг;

M - management (качество управления)

Методика определяет качество банковского менеджмента на основе оценки результатов работы, соблюдения законов и инструкций, принятой системы контроля;

E - earnings (доходность/прибыльность)

Система оценивает эффективность деятельности банка, определяет источники получения прибыли и выявляет ее достаточность для будущего развития банка;

L - liquidity (ликвидность)

Система определяет достаточность ликвидности банка с точки зрения своевременного исполнения своих обязательств;

S - sensitivity to risk (чувствительность к риску)

Позволяет определить, насколько изменится финансовое состояние банка при изменении процентных ставок (данный компонент в качестве составной части методики, применяемой надзорными органами США, введен с 1996 г.).

Большинство показателей, на базе которых строятся оценки американской рейтинговой системы, определяются “заочно”, на основе документов, поступающих в агентства банковского надзора (call reports - отчетность, представляемая банками на ежеквартальной основе). По данным отчетности банки представляют **унифицированный отчет о деятельности банка** (Uniform Bank Performance Report, UBPR), включающий в себя показатели деятельности банка на отчет-

участников рынка ценных бумаг. Используя данный подход, регулятор может формировать объективную оценку в отношении финансового состояния поднадзорных организаций.

Немаловажным аспектом при осуществлении надзорных функций является тот факт, что профессиональные участники очень сильно отличаются друг от друга. В первую очередь, как и в банковском секторе, прослеживается высокая концентрация средств клиентов в руках топ-20 профессиональных участников по размеру активов (около 80 %). В связи с этим регулирующим органам стоит разделять профессиональных участников рынка ценных бумаг на группы в зависимости от параметров их деятельности. Предлагается разделить на 3 группы³ (табл. 1).

Таблица 1. Группы профессиональных участников в зависимости от основных параметров осуществления деятельности на рынке ценных бумаг

Группа	Показатель	Значение показателя
I	Величина собственных средств профессионального участника рынка ценных бумаг, млн руб.	500 +
	Количество клиентов	5 000 +
	Объем собственных и клиентских сделок на рынке ценных бумаг, YoY, млрд руб.	100 +
II	Величина собственных средств профессионального участника рынка ценных бумаг, млн руб.	50-500
	Количество клиентов	500 – 5 000
	Объем собственных и клиентских сделок на рынке ценных бумаг, YoY, млрд руб.	0,5-100
III	Величина собственных средств профессионального участника рынка ценных бумаг, млн руб.	До 50
	Количество клиентов	До 500
	Объем собственных и клиентских сделок на рынке ценных бумаг, YoY, млрд руб.	До 0,5

ную дату, сопоставимые с другими банками. Кроме того, UBPR содержит аналогичные показатели деятельности банка за предшествующие периоды времени (как правило, за последние 3-4 года).

В случае необходимости для выяснения интересующих деталей предусмотрены проверки на местах, в рамках которых надзорные органы могут получить дополнительную информацию в целях наиболее комплексного анализа. Поэтому методика CAMELS используется как при дистанционном надзоре, так и при проведении инспекционных проверок.

Каждый показатель оценивается по шкале от 1 до 5, где 1 получает финансово-устойчивый банк, имеющий лишь незначительные отклонения в определенных показателях по каждому элементу, которые не могут привести к негативным последствиям его деятельности; 5 - банк, объем и характер недостатков в деятельности которого имеют критический уровень и требуют немедленного вмешательства со стороны надзорных органов и руководства банка. По результатам оценки каждого компонента выставляется комплексная оценка (composite rating).

Указанная методика может быть успешно имплементирована в отношении профессиональных

Исходя из предложенного разделения профессиональных участников рынка ценных бумаг предлагается в отношении каждой из групп применять разные подходы по регулированию деятельности поднадзорных, так называемое **пропорциональное регулирование**. Применение данного подхода к регулированию деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг позволит оптимизировать затраты отрасли, сохранив ее устойчивость к регуляторному и операционному рискам.

Стоит отметить, что вопрос пропорциональности напрямую затрагивает вопрос осуществления надзора за каждой из предложенных групп. Целесообразно выстроить систему надзора так, чтобы функции по регулированию и надзора за группой I осуществлял непосредственно Центральный банк Российской Федерации. Полномочия по выполнению функций по регулированию и надзору за группами II и III передать саморегулируемым организациям (СРО) на рынке ценных бумаг. Данная реформа надзорной деятельности позволит регулятору, во-первых, сфокусироваться на более серьезных нарушениях, а не на рутинных ошибках, во-вторых, исключит дублирование проверок со стороны разных регу-

Таблица 2. Саморегулируемые организации рынка ценных бумаг

Наименование СРО	Регулируемый вид деятельности	Количество членов
Национальная ассоциация участников фондового рынка	<ul style="list-style-type: none"> • Брокерская • Дилерская • Депозитарная • Деятельность управляющих 	382
Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев	<ul style="list-style-type: none"> • Депозитарная • Клиринговая • Ведение реестра владельцев именных ценных бумаг 	60
Ассоциация управляющих компаний "Национальная лига управляющих"	<ul style="list-style-type: none"> • Деятельность управляющих 	122
Национальная финансовая ассоциация	<ul style="list-style-type: none"> • Брокерская • Дилерская • Деятельность управляющих 	265

лирующих органов, осуществляющих надзор. Стоит также отметить, что, например, в США в последние годы Комиссия по ценным бумагам и биржам (The United States Securities and Exchange Commission, SEC) не проводит плановые и внеплановые проверки, делегировав эту функцию саморегулируемой организации “Служба регулирования отрасли финансовых услуг” (Financial Industry Regulatory Authority, FINRA).

С 11 января 2016 г. вступил в силу Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 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”» (далее - Закон), который регулирует отношения, возникающие между финансовыми организациями и СРО.

Законом предусмотрена обязанность для финансовых организаций, в том числе для профессиональных участников рынка ценных бумаг, стать членом одной из саморегулируемых организаций в отношении вида деятельности, осуществляемого финансовой организацией. По состоянию на 1 июля 2016 г. на рынке ценных бумаг выдано 2107 лицензий, из которых 1043 имеют кредитные организации - профессиональные участники рынка ценных бумаг, что соответствует 810 организациям, из которых 346 кредитные организации - профессиональные участники рынка ценных бумаг⁴.

В настоящее время такими СРО в зависимости от регулируемого вида деятельности на рынке ценных бумаг являются представленные в табл. 2.

Таким образом, реализацию мер по пруденциальному надзору целесообразно применять в отношении групп I, II и освободить от обяза-

тельства по его осуществлению относительно тех профессиональных участников рынка ценных бумаг, которые не являются системно-значимыми в соответствии с предложенными ранее критериями, т.е. относительно группы III. При этом стоит руководствоваться тем соображением, что издержки, связанные с внедрением пруденциального надзора для мелких организаций, будут высоки, а их потенциальные риски негативного воздействия на всю финансовую систему низки⁵.

Также следует отметить, что после установления требований к системе управления рисками и установления необходимых нормативов потребуется повышение компетенции сотрудников, которые впоследствии будут осуществлять проверку соблюдения нормативов (пруденциальный надзор), а также потребуется набор специалистов в этой области. Таким образом, немаловажную роль в части эффективного выполнения функций по осуществлению пруденциального надзора, возложенных на регулятора, будет играть “человеческий ресурс”.

¹ Носова И.В. Регулирование и надзор Банка России как фактор упорядоченной консолидации банковского сектора : дис. ... канд. экон. наук / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Москва, 2016.

² Якимов И.А. Анализ деятельности банка по методике CAMELS (опыт надзорных органов США) // Регламентация банковских операций. Документы и комментарии. Москва, 2009. □ 4. С. 1-7.

³ Авторская методика.

⁴ Официальный сайт Центрального банка РФ. URL: www.cbr.ru.

⁵ Ефремов А.П. Совершенствование системы пруденциального надзора на российском рынке ценных бумаг // Теория и практика. 2014. □ 6.

Поступила в редакцию 06.04.2016 г.