

Отчетность профучастников рынка ценных бумаг как инструмент системы риск-ориентированного пруденциального надзора

© 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 вопроса использования надзорной и статистической отчетности в части реализации регулятором внедрения пруденциального надзора на финансовом рынке. Рассмотрены вопросы совершенствования передачи надзорных и статистических сведений в регулирующие органы от участников финансового рынка (на основе формата XBRL), а также перехода финансовых организаций с 1 января 2018 г. на МСФО. Одновременно рассмотрен вопрос использования нового подхода по применению мер ответственности в случае искажения и представления заведомо ложной информации, содержащейся в отчетности. Описано разделение профучастников на группы (крупные, небольшие, прочие) в зависимости от показателей их деятельности и представление в отношении каждой из групп различной по составу сведений отчетности (детальная, достаточная, отчетность с агрегированными показателями).

Ключевые слова: надзорная отчетность, надзор, регулирование, рынок ценных бумаг, пруденциальный, саморегулируемые организации, Банк России, XBRL.

Взгляд на пруденциальный надзор через призму надзорной отчетности

Формирование системы, которая временно 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 данная 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 уделено выстраиванию комплексной системы пруденциального надзора и регулирования¹. Работая над созданием системы пруденциального надзора за финансовыми организациями, Банк России использовал модель своих взаимоотношений с коммерческими банками при осуществлении надзора в сегменте кредитных организаций.

Стоит также отметить, что целью пруденциального надзора является то, как с помощью экономически обоснованных требований (пруден-

циальных норм) обеспечить стабильность и надежность как отдельно взятого профучастника, так и системы в целом, обнаружить на ранней стадии возникновение проблем, обострение которых может вызвать банкротство, а также защитить интересы клиентов профучастника.

В свою очередь, пруденциальный надзор относится к косвенному нормативному регулированию, он в основном заключается в надзоре за отчетностью и соблюдением требований раскрытия информации, иными словами, - в надзоре за соблюдением тех требований, которые предъявляются к поднадзорным организациям. Иногда пруденциальный надзор называют "дистанционным, документарным", указывая при этом, что он основан на проверке форм отчетности и позволяет заранее выявить потенциально существующие проблемы. При предоставлении надлежащей отчетности и анализе определенных нормативов пруденциальный контроль может предупредить неплатежеспособность поднадзорных организаций. Таким образом, особенность пруденциального надзора видна в способе его осуществления - проверке форм отчетности.

В настоящее время сбор и мониторинг отчетности осуществляются профильными департаментами Банка России. Ведь именно на осно-

вании сведений, получаемых из форм отчетности, Банком России реализуется пруденциальный надзор за финансовыми организациями, в том числе за профучастниками рынка ценных бумаг.

После того как Банк России стал мегарегулятором на финансовом рынке, стало возможным оперативное внесение изменений в формы отчетности с целью совершенствования системы пруденциального надзора. Так, Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» определено, что Банк России устанавливает обязательные требования к правилам ведения учета и составления отчетности (за исключением бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности)² эмитентами и профучастниками рынка ценных бумаг. В связи с этим хотелось бы остановиться на отчетности, предоставляемой участниками финансового рынка, а именно профучастниками рынка ценных бумаг.

В настоящее время отчетность в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг формируется согласно Указанию Банка России от 15 января 2015 г. № 3533-У «О сроках и порядке составления и представления отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг в Центральный банк Российской Федерации», а также в отношении кредитных организаций – профессиональных участников рынка ценных бумаг согласно Указанию Банка России от 12 ноября 2009 г. № 2332-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации». Существуют различные формы отчетности: представляемые на нерегулярной основе, еженедельные (применяются в отношении крупнейших профессиональных участников рынка ценных бумаг)³, ежемесячная и ежеквартальная. Информация, которую собирает Банк России в формах отчетности, на сегодняшний момент не позволяет отслеживать все риски, с которыми участник сталкивается при осуществлении профессиональной деятельности (риск ликвидности, рыночный, операционный риск и др.). Однако позволяет отслеживать такие риски, как риск банкротства⁴, риск аффилированности⁵, кредитный риск⁶, судебные риски⁷. При этом Банк России также собирает отчетность профучастников, а именно: общие сведения, информацию об операциях, которые профучастники совершили на биржевом и внебиржевом рынках, об операциях РЕПО, о срочных сделках и иную информацию. Однако объем и уровень информации, которую получает Банк России, недостаточны для построения системы эффективного риск-ориентированного пруденциального надзора.

Совершенствование и дополнение состава сведений надзорной отчетности необходимо вводить поступательно, следя за тем, как рынок и его участники реагируют на те или иные его формы, а уже в случае надобности вносить коррективы, изменения в нормативные документы.

Стоит также отметить, что перед внедрением пруденциального надзора за профучастниками должен предшествовать переход профучастников на МСФО. Так, в настоящее время Банком России осуществляется переход некредитных финансовых организаций (НКО) на единый план счетов и отраслевые стандарты финансовой отчетности. В планах с 1 января 2018 г. все НКО, в том числе и профучастники, должны будут представлять отчетность в соответствии с международными стандартами.

Новое качество надзорной отчетности: XBRL и МСФО

В настоящее время существующая система финансовой отчетности страдает от ряда проблем, в частности из-за большого количества видов разнообразной обязательной отчетности (бухгалтерская РСБУ, финансовая МСФО, надзорная, налоговая, статистическая), содержащей большой объем пересекающейся, избыточной и противоречивой информации в различных форматах. Подготовка этой отчетности выливается в крайне трудоемкий процесс, причем финансовые результаты деятельности компании по разным формам могут радикально различаться. А если требуется внести корректировку в какой-либо параметр отчетности, то это приводит к необходимости переделки сразу нескольких форм, где он учитывается.

Достижению задачи по оптимизации регуляторной нагрузки, повышению достоверности и качества отчетных данных будет способствовать переход некредитных финансовых организаций на Международные стандарты финансовой отчетности (МСФО), а также внедрение единого унифицированного формата предоставления отчетности.

В связи с созданием на базе Банка России мегарегулятора финансового рынка и сближением норм регулирования финансового рынка России с нормами регулирования стран G20 возникает необходимость проведения ряда системных преобразований в сфере ведения бухгалтерского учета, организации регулирования и надзора, а также сбора и обработки отчетности финансовых организаций. Одной из приоритетных задач является перевод отчетности на единый современный формат передачи данных финансовой, надзорной и другой бизнес-отчетности на основе

модели данных, обогащенной описаниями форм отчетности, библиотеками справочников и классификаторов, правилами согласования и проверки данных.

Основными целями внедрения единого электронного формата для отчетности являются:

- устранение избыточности и дублирования отчетных данных путем построения единой системы сбора и обработки отчетности на основе МСФО;
- повышение достоверности и качества отчетных данных путем унификации и автоматизации процессов;
- повышение прозрачности и открытости финансовой информации для всех участников рынка;
- унификация форматов межведомственного и международного электронного обмена данными.

Внедрение единого электронного формата отчетности будет реализовываться с учетом сроков и состава работ по проектам Банка России в части внедрения единого плана счетов, отраслевых стандартов бухгалтерского учета и отчетности, унификации требований к статистической отчетности и отчетности в порядке надзора за финансовыми организациями. При этом Банк России рассматривает вопрос поэтапного изменения автоматизированных процессов сбора и анализа всех видов отчетности поднадзорных организаций на базе нового формата, который позволит устранить избыточность и дублирование отчетных данных, повысить достоверность и качество поступающей информации, унифицировать формат межведомственного электронного обмена данными. В перспективе использование такого единого формата поможет снизить нагрузку на поднадзорные организации по подготовке комплектов отчетности для различных целей и в различные ведомства. В качестве единого электронного формата представления отчетности Банком России выбран формат XBRL.

XBRL (eXtensible Business Reporting Language; расширяемый язык деловой отчетности) - современный формат передачи данных финансовой, надзорной и другой бизнес-отчетности на основе модели данных, обогащенной описаниями форм отчетности, библиотеками справочников и классификаторов, правилами согласования и проверки данных, в совокупности составляющих таксономию XBRL.

В противоположность традиционной отчетности, XBRL оперирует не формами, а базовыми показателями, сгруппированными в модели данных и позволяющими получить аналитическую информацию в различных разрезах.

Наличие общедоступной, детально проработанной базовой таксономии XBRL должно также значительно облегчить завершение работы по унификации отчетности поднадзорных Банку России организаций на основе МСФО. В среднесрочном периоде введение обязанности представления отчетности в едином электронном формате XBRL будет реализовано для некредитных финансовых организаций. Решение о целесообразности внедрения указанного формата предоставления отчетности для кредитных организаций в целях унификации регулирования и надзора (в частности, устранения из отчетности избыточной и дублирующей информации) будет принято по итогам анализа полученных результатов его использования некредитными финансовыми организациями. Для обеспечения достоверности информации, передаваемой при электронном взаимодействии, а также во избежание ее дублирования требуется комплексное использование информационных систем различных органов власти, которые содержат необходимые сведения.

Применение формата XBRL Банка России в части надзорной и статистической отчетности будет сформировано на основании нового нормативного акта Банка России, который в данный момент разрабатывается Банком России.

Искажение отчетности и принимаемые меры

Введение новых требований к финансовой отчетности в рамках перехода на Международные стандарты финансовой отчетности для некредитных финансовых организаций, с одной стороны, связано с высоким уровнем издержек перехода, а с другой - создает преимущества для пользователей такой отчетности и развития самой индустрии. При этом существует риск нивелирования эффективности данной меры в случае отсутствия доверия к качеству и достоверности такой отчетности. Указанное недоверие может быть основано на отсутствии ответственности органов управления за ее искажение и на недобросовестном аудите. С целью снижения данного риска возможны два варианта реакции регулятора:

- создание правоприменительных практик жесткой ответственности сотрудников финансовых организаций за представление недостоверной отчетности и искажение данных, представленных для аудита, а также ответственности аудиторских организаций за качество аудита. Такая мера способствует возникновению страха перед неотвратимостью наказания за нарушение. Издержки применения этого варианта для отрасли минимальные, но он требует высокой степени

координации между регулятором и правоохранительной системой;

- противодействие искажению данных и предоставлению недостоверной отчетности механическим путем за счет детализации правил и совершенствования порядка составления отчетности, повышение интенсивности надзорно-инспекционных мероприятий Банка России в отношении всех поднадзорных организаций.

Необходимо в среднесрочном периоде рассмотреть возможность развития системы, предусматривающей применение мер ответственности как к финансовой организации, являющейся отдельным юридическим лицом, так и к ее сотрудникам, руководителям, контролирующим собственникам. Такие меры ответственности могут быть направлены, в частности, на корректировку бизнес-модели и системы управления финансовой организации без применения наиболее строгой меры воздействия – отзыва (аннулирования) лицензии.

В настоящее время лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа профучастника, и контролер несут ответственность за достоверность, полноту и сроки представления отчетности независимо от его формы. Непредставление или нарушение порядка и сроков представления отчетности, а равно представление информации не в полном объеме, недостоверной информации и (или) вводящей в заблуждение информации являются основанием для привлечения к административной ответственности⁸. Совершение такого рода деяний влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 20 тыс. до 30 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до одного года; на юридических лиц – от 500 тыс. руб. до 700 тыс. руб.

В случае неоднократного в течение одного года нарушения сроков представления отчетности у профучастника может быть аннулирована лицензия⁹.

Пропорциональное регулирование – пропорциональность в представлении отчетности

Оптимизация регуляторной нагрузки на участников финансового рынка – необходимое условие повышения конкурентоспособности сектора. При этом наличие в Российской Федерации финансовых конгломератов требует применения комплексных подходов в регулировании и надзоре за деятельностью различных субъектов финансового рынка, предусматривающих сближение существующих принципов и методик. Однако различия в регулировании и надзоре за разными сегментами финансового рынка сложились

объективно, и не все надзорные принципы и правила должны быть унифицированы. Таким образом, для Банка России базовым принципом при совершенствовании системы регулирования и надзора остается стимулирование развития разных сегментов финансового рынка как единого организма, обеспечение к ним доверия участников и его устойчивости. Оптимизация должна осуществляться по нескольким направлениям:

- пропорциональность регуляторной нагрузки согласно системной значимости финансового посредника;

- внедрение современных информационных технологий, сокращающих затраты финансовых посредников на составление различного рода отчетности;

- соответствие регуляторной нагрузки достигаемому результату.

В связи с вышесказанным первоочередной мерой по оптимизации регуляторной нагрузки является внедрение селективного подхода к регулированию и надзору за финансовыми организациями в зависимости от уровня развития сектора и с учетом его специфики, а также осуществляемых финансовых операций и рисков, сопутствующих деятельности финансовых посредников. Необходимо прежде всего выстроить систему пропорционального регулирования финансовых организаций, предполагающую их условное разделение внутри на три группы: крупные организации, небольшие организации и прочие компании. В этой связи предполагается установление различных требований к таким группам финансовых организаций. Так, к крупным финансовым организациям стоит применять повышенные требования, к небольшим компаниям – упрощенное регулирование, к остальным компаниям – базовые регуляторные требования в зависимости от рисков их деятельности.

Данный подход в пропорциональности следует принять и в отношении профучастников рынка ценных бумаг. Немаловажным аспектом при осуществлении надзорных функций является тот факт, что профучастники, как и остальные участники финансового рынка, очень сильно отличаются друг от друга. В первую очередь прослеживается высокая концентрация средств клиентов (более 60 %) в руках топ-10 профучастников по размеру активов (см. рисунок).

В данной связи регулятору стоит разделять профучастников на группы в зависимости от параметров их деятельности. Предлагается разделить их на 3 группы (см. таблицу)¹⁰.

Исходя из предложенного разделения профучастников представляется целесообразным в отношении каждой из групп применять разные

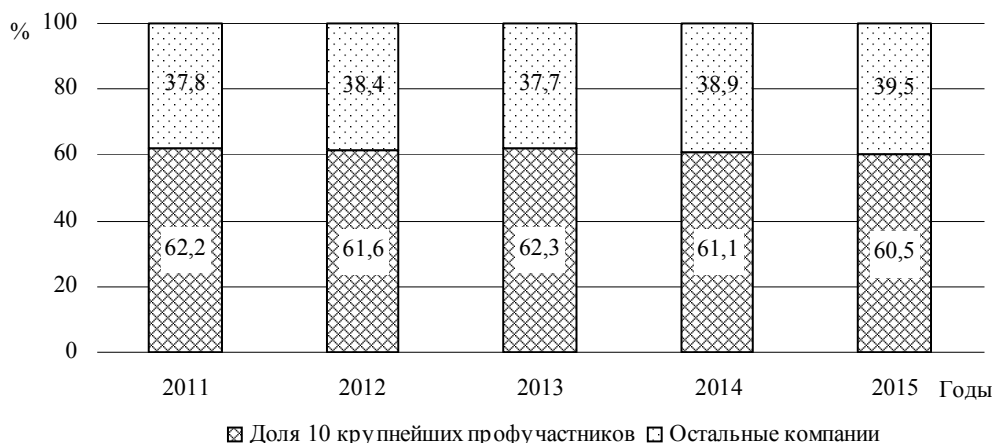


Рис. Доля десяти крупнейших профучастников

Источник. НАУФОР.

Группы профучастников в зависимости от основных параметров осуществления деятельности на рынке ценных бумаг

Группа	Показатели	Значение показателя	Состав сведений, содержащихся в отчетности
I	Величина собственных средств профессионального участника рынка ценных бумаг, млн руб.	500 +	Расширенный состав информации с увеличенной частотой сбора (вплоть до еженедельной по отдельным видам отчетности)
	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	Направление общих и специальных сведений, необходимых для осуществления пруденциального надзора
	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	Направление отчетности, содержащей агрегированные показатели
	Количество клиентов	До 500	
	Объем собственных и клиентских сделок на рынке ценных бумаг, YoY, млрд руб.	До 0,5	

подходы по регулированию деятельности поднадзорных, так называемое *пропорциональное регулирование*. Применение данного подхода позволит оптимизировать затраты отрасли, сохранив ее устойчивость к регуляторному и операционному рискам.

Таким образом реализацию мер по пруденциальному надзору, а также направление детальных сведений, содержащихся в отчетности, целесообразно применять в отношении групп I, II и практически полностью освободить от обязательства по его осуществлению тех профессиональных участников рынка ценных бумаг, которые не относятся к крупным в соответствии с предложенными ранее критериями, т.е. группу III. При этом стоит руководствоваться тем сообра-

жением, что издержки, связанные с внедрением пруденциального надзора для мелких организаций, будут высоки, а их потенциальные риски негативного воздействия на всю финансовую систему низки¹¹. Целесообразно в отношении группы III представлять агрегированные показатели деятельности и уменьшать частоту сбора иных сведений, предусмотренных надзорной отчетностью.

¹¹ 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 Изменение и совершенствование бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности закреплены за Минфином России.

³ Крупнейшие профучастники рынка ценных бумаг определены Приложением 1 к приказу Банка России от 19 августа 2015 г. □ ОД-2165 “О распределении обязанностей по контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (включая деятельность центрального депозитария), деятельности по проведению организованных торгов, клиринговой деятельности (включая деятельность центрального контрагента)”.

⁴ Форма отчетности 0420412 “Сведения о займах и кредитах”, утвержденная Указанием Банка России от 15 янв. 2015 г. □ 3533-У “О сроках и порядке составления и представления отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг в

Центральный банк Российской Федерации” (далее - Указание 3533-У).

⁵ Форма отчетности 0420402, предусмотренная Указанием 3533-У.

⁶ Форма отчетности 0420414, предусмотренная Указанием 3533-У.

⁷ Форма отчетности 0420408, предусмотренная Указанием 3533-У.

⁸ Статья 15.19 (Нарушение требований законодательства, касающихся представления и раскрытия информации на финансовых рынках) КоАП РФ.

⁹ Статья 39.1 (Аннулирование и приостановление действия лицензии) Федерального закона от 22 апр. 1996 г. □ 39-ФЗ “О рынке ценных бумаг”.

¹⁰ Авторская методика.

¹¹ *Ефремов А.П.* Совершенствование системы пруденциального надзора на российском рынке ценных бумаг // Теория и практика. 2014. □ 6.

Поступила в редакцию 06.07.2016 г.