

ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ ОРГАНИЗАЦИИ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ НА БАНКОВСКОМ РЫНКЕ

© 2022 г. О. А. Тарасенко

Университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)

E-mail: olga201175@gmail.com

Поступила в редакцию 21.10.2021 г.

Аннотация. Саморегулирование – неотъемлемый элемент рыночных отношений, позволяющий облегчить государству управление рынком и повысить конкуренцию между субъектами предпринимательской деятельности. Однако в силу специфики банковского рынка здесь имеют место особенности правового режима, а подход законодателя к саморегулированию лишь намечен. В фокусе настоящей статьи – представление перспективной модели организации саморегулирования на банковском рынке. Одновременно указываются правовые лакуны регуляторных окон саморегулирования (в части нормотворчества, объема делегированных полномочий и состава Комитета Центрального банка РФ по стандартам деятельности кредитных организаций), способные снизить эффективность работы банковских саморегулируемых организаций и обозначаются возможные варианты их преодоления.

Ключевые слова: кредитные организации, Центральный банк РФ, саморегулирование, модель организации саморегулирования, сорегулирование, «двойное» регулирование, стандарты, мисселинг, рынок микрофинансирования, рынок ценных бумаг.

Цитирование: Тарасенко О.А. Перспективная модель организации саморегулирования на банковском рынке // Государство и право. 2022. № 11. С. 131–138.

DOI: 10.31857/S102694520017209-0

PROSPECTIVE MODEL OF ORGANIZATION OF SELF-REGULATION IN THE BANKING MARKET

© 2022 O. A. Tarasenko

Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

E-mail: olga201175@gmail.com

Received 21.10.2021

Abstract. Self-regulation is an indispensable element of market relations that facilitates state management of the market and increases competition between business entities. However, due to specific character of the banking market there are peculiarities of a legal regime, and a legislator's approach to self-regulating is only outlined. This paper focuses on a prospective model of self-regulating in the banking market. At the same time, it points out legal gaps in self-regulating regulatory windows (in part of rulemaking, scope of delegated authority, and composition of the Bank of Russia's Committee on activity standards for credit institutions) that may reduce efficiency of banking self-regulating institutions, and outlines possible ways to overcome them.

Key words: credit institutions, Central Bank of the Russian Federation, self-regulation, self-regulatory organization model, co-regulation, “double” regulation, standards, misselling, microfinance market, securities market.

For citation: Tarasenko, O.A. (2022). Prospective model of organization of self-regulation in the banking market // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 11, pp. 131–138.

Поиск баланса между интересами государства и предпринимателями может быть найден путем введения различных моделей саморегулирования. Именно поэтому в законодательстве регулирование деятельности саморегулируемых организаций (СРО) занимает значительное место¹.

Что касается банковского рынка, то здесь институт саморегулирования только делает свои первые шаги. Чтобы спрогнозировать варианты развития, представим прежде всего его текущее состояние и существующие модели организации саморегулирования предпринимательской деятельности.

Модели организации саморегулирования предпринимательской или профессиональной деятельности

Исследование многообразия организации *саморегулирования* предпринимательской и профессиональной деятельности в Российской Федерации позволяет выявить *две его модели*: модель классического регулирования и модель сорегулирования. Каждая из моделей имеет по две модификации: модель классического саморегулирования может быть основана на обязательном или добровольном членстве; модель сорегулирования может дополняться требованием о лицензировании определенного вида деятельности либо работать без него.

Классическая модель саморегулирования традиционно применяется как альтернатива лицензированию. В этом случае саморегулируемые организации осуществляют: стандартизацию соответствующей деятельности; допуск членов СРО на рынок; контроль за членами СРО; компенсацию имущественного вреда, причиненного членами СРО; привлечение членов СРО к дисциплинарной ответственности.

В настоящий момент классическая модель саморегулирования применяется в таких *сферах*, как аудит, арбитражное управление, строительство, проектирование, изыскания, оценка, реклама, пожарная безопасность, теплоснабжение и др. Ее регуляторное окно – Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»² (далее – Федеральный закон о СРО) и профильные нормативные правовые акты по отдельным видам деятельности, содержащие специальные нормы о саморегулировании.

¹ Данная тематика исследуется автором в развитии с момента ее актуализации (см., напр.: Тарасенко О.А. Проблемы квалификации предпринимательской и иной приносящей доход деятельности на примере саморегулируемых организаций // Право и экономика. 2014. № 8. С. 4–9; *Ее же*. Саморегулирование деятельности микрофинансовых организаций: на пороге перемен // Микроfinance+. 2014. № 3. С. 46–50; Тарасенко О.А., Хоменко Е.Г. Саморегулирование на рынке банковских услуг // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 43–47; Тарасенко О.А. Стандартизация деятельности микрофинансовых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 35–38; *Ее же*. Саморегулирование деятельности микрофинансовых организаций: что показал обязательный призыв // Микроfinance+. 2017. № 1. С. 53–58; *Ее же*. Тенденции правоприменительной практики в сфере саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в России // Предпринимательское право. 2018. № 4. С. 29–41).

² См.: СЗ РФ. 2007. № 49, ст. 6076.

Положительный эффект классического саморегулирования наблюдается в развитии инициативы у членов СРО, что позволяет повышать стандарты их деятельности по сравнению с обычно применяемыми на рынке. СРО, организованные по этой модели, независимы; государство не осуществляет прямого контроля за деятельностью их членов, делегируя эти полномочия СРО, что снижает государственные расходы и повышает ответственность предпринимательского сообщества.

В России модель классического саморегулирования осуществляется в основном на обязательной основе. Добровольное саморегулирование предполагает инициативу объединения в ассоциации и СРО, исходящую от профессионального сообщества, т.е. «снизу». Оно характерно для государств с традициями демократии и свободы предпринимательства, в частности для стран англосаксонской системы права, где не принимаются специальные законы о саморегулировании, но саморегулирование существует как правовое явление³.

Вместе с тем было бы неверно утверждать о том, что добровольное саморегулирование – большая редкость в российском правовом порядке. В частности, российский финансовый рынок сегментируется на две части, первую из которых представляют лицензируемые кредитные организации, поднадзорные Центральному банку РФ (Банку России). Здесь и реализуется *добровольное саморегулирование посредством ассоциаций и союзов*, которое иногда характеризуется экспертами как «мягкое» регулирование⁴.

Наиболее авторитетными являются *Ассоциация банков России*, созданная в 1990 г. и насчитывающая более 240 членов⁵, и *Ассоциация российских банков* (далее – АРБ), учрежденная в 1991 г., членами которой являются 177 организаций⁶. Здесь будет уместна ремарка о том, что эти статистические данные следует оценивать с небольшой погрешностью, поскольку информация на сайтах ассоциаций в одних случаях не вполне актуальна, в других – весьма затруднительна к считыванию.

На сайте АРБ отображается информация о том, что Ассоциацией, в частности, утверждены следующие стандарты: «Стандарт продаж кредитными организациями финансовых инструментов и финансовых услуг некредитных финансовых организаций», «Стандарт качества услуг инкассации и перевозки ценностей». Положения стандартов применяются кредитными организациями добровольно. Исходя из реестра кредитных организаций, принявших обязательство соблюдать данные стандарты, следует, что первый стандарт соблюдает 20 кредитных организаций, а второй семь. Аналогичная картина наблюдается и в стандартизации деятельности членов Ассоциации банков России. Таким образом, можно заключить, что *банковские ассоциации скорее обладают атрибутивными признаками саморегулируемых организаций* классической модели, нежели являются таковыми по своей сути. Немаловажным является тот факт, что ассоциации работают на основе общих положений Гражданского кодекса РФ о союзах и ассоциациях, а не Федерального закона о СРО.

³ См.: Предпринимательское право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лахно. М., 2017.

⁴ См.: Кормош Ю. Саморегулирование для банков: кому это нужно? // Фининвестия. 2021. 21 окт.

⁵ См.: URL: <https://asros.ru/> (дата обращения: 17.10.2021).

⁶ См.: URL: <https://arb.ru/> (дата обращения: 17.10.2021).

Вторая часть финансового рынка представлена *некредитными финансовыми организациями*, регулирование, контроль и надзор за деятельностью которых также осуществляет Центральный банк РФ. Здесь *членство в СРО является обязательным условием* для приобретения права на осуществление соответствующей профессиональной деятельности. Правовой основой деятельности данных саморегулируемых организаций выступает Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка»⁷ (далее — Федеральный закон № 223-ФЗ). Особенности саморегулирования отдельных видов деятельности на финансовом рынке фиксируются в специальных нормативных правовых актах.

По состоянию на 18 октября 2021 г. в Едином реестре СРО в сфере финансового рынка было зарегистрировано 16 некоммерческих организаций⁸, которые объединяют участников рынка, осуществляющих 15 видов деятельности (ст. 3 Федерального закона № 223-ФЗ).

В отношении некредитных финансовых организаций, объединенных Федеральным законом о СРО в сфере финансового рынка, по воле законодателя применяется *модель сорегулирования*. Модель сорегулирования реализуется *как с требованием об обязательном лицензировании деятельности финансовой организации, так и без такого*. Конструкция первого случая в юридической литературе иногда обозначается «двойным регулированием»⁹.

Принимая во внимание тот факт, что в последние годы конкретное воплощение в нормах права приобретает тенденция *гармонизации регулирования деятельности кредитных и квазибанковских организаций*, логично рассматривать модель сорегулирования, осуществляемую без лицензирования, на примере *рынка микрофинансирования* как наиболее близкого экономического аналога рынка банковских услуг. «Двойное регулирование» применяется, в частности, к профессиональным участникам рынка ценных бумаг. Поскольку кредитные организации также вправе осуществлять деятельность *на рынке ценных бумаг*, постольку именно особенности организации саморегулирования этого вида деятельности представляются полезными к рассмотрению.

Применение классической модели или модели сорегулирования поставлено в зависимость от степени рискованности осуществляемой предпринимательской или профессиональной деятельности, ее целевой аудитории, необходимости ее неперменной стандартизации, а также пределов возможности государства устраниваться от выполнения функций по регулированию, контролю и надзору за такой деятельностью.

Следуя логике анализа, вслед за классической моделью организации СРО, далее рассмотрим особенности модели сорегулирования, включая и ее модификацию «двойное» регулирование.

⁷ См.: СЗ РФ. 2015. № 29, ст. 4349.

⁸ См.: URL: <http://www.cbr.ru/registries/sro/> (дата обращения: 17.10.2021).

⁹ Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: учеб. / отв. ред. И.В. Ершова. М., 2020. С. 108 (авторы гл. 4 — О.А. Тарасенко, Т.П. Шишмарева).

Особенности модели сорегулирования предпринимательской или профессиональной деятельности

Модель сорегулирования профессиональной или предпринимательской деятельности, получившая распространение в сфере российского финансового рынка, сочетает *обязательное саморегулирование и совместную разработку стандартов предпринимательским сообществом и мегарегулятором*. Она применяется в отношении отдельных видов некредитных финансовых организаций: микрофинансовых организаций (МФО), кредитных потребительских кооперативов (КПК), инвестиционных советников, сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов.

Ее *ключевыми особенностями* являются: количественный порог членства: не менее 26% от общего количества финансовых организаций, осуществляющих соответствующий вид деятельности, что предопределяет возможность создания до трех СРО одного вида на рынке. Крупные СРО на финансовых рынках призваны обеспечить добросовестность и избежать появления СРО-«однодневок», а также неуправляемого создания и прекращения деятельности СРО¹⁰; возможность членства в нескольких СРО при условии осуществления финансовой организацией одновременно несколько видов профессиональной деятельности; возможность приобретения статуса СРО в отношении одного или нескольких видов деятельности финансовых организаций (при условии соблюдения количественного порога членства по каждому виду деятельности финансовых организаций). Например, национальная ассоциация фондового рынка НАУФОР одновременно осуществляет саморегулирование деятельности брокеров, дилеров, доверительных управляющих, депозитариев, инвестиционных советников, специализированных депозитариев, а также акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов. Это объясняется взаимосвязанностью данных видов деятельности. Вместе с тем, исходя из данных реестра фактически такое совмещение функций наблюдается лишь у СРО, действующих на рынке ценных бумаг. СРО рынков микрофинансирования и страхования сегментированы по отдельным финансовым организациям; возможность наделяния СРО «административными» функциями по отношению к своим членам. Согласно Федеральному закону о СРО в сфере финансового рынка и Указанию Банка России от 7 февраля 2017 г. № 4281-У¹¹ последний может передать СРО полномочия по получению отчетности от своих членов. Делегированный объем правомочий на этом исчерпывается, хотя с учетом публично-правовой природы СРО им можно было бы передавать и иные полномочия¹². К примеру, вопросы защиты инвесторов, надлежащего функционирования рынка (противодействия неправомерному использованию инсайдерской информации, манипулированию рынком); дифференцированный подход к обеспечению гражданской ответственности членов СРО. Например, обязанность СРО МФО по созданию системы обеспечения имущественной

¹⁰ См.: Зобова Е.П. Саморегулирование участников финансового рынка: новые правила // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 6. С. 10–21.

¹¹ См.: Вестник Банка России. 2017. № 62.

¹² См.: Хабаров С.А. Законодательные новеллы и регулирование профессиональной деятельности на рынке финансовых инструментов // Право и экономика. 2016. № 3. С. 62–66.

ответственности не предусмотрена Федеральным законом от 2 июля 2010 г. № 151-ФЗ «О микрофинансовой деятельности и микрофинансовых организациях»¹³, но такую деятельность они вправе вести на добровольной основе. При этом констатируется недостаточная прозрачность о размере, порядке формирования и использования компенсационных фондов СРО МФО. В тоже время СРО КПК обеспечивают имущественную ответственность своих членом путем формирования компенсационного фонда и вправе предъявлять к кредитным кооперативам, привлекающим денежные средства своих членом — физических лиц, требования о страховании риска ответственности за нарушение договоров передачи личных сбережений (ст. 39 Федерального закона от 18.07.2020 г. № 196-ФЗ «О кредитной кооперации»¹⁴); совместная работа Банка России и СРО над стандартизацией деятельности финансовых организаций.

Последняя особенность наиболее ярко отражает сущность рассматриваемой модели, в связи с чем уделим ей пристальное внимание.

Разработка и утверждение двух типов стандартов: базовых и внутренних — обязательное условие для включения СРО в реестр саморегулируемых организаций финансового рынка.

Базовыми стандартами деятельности определены стандарты, разработанные одной из СРО по соответствующему виду деятельности, согласованные и утвержденные Центральным банком РФ в установленном порядке. В Банке России функционируют комитеты по стандартам для отдельных видов деятельности на финансовых рынках. При этом *не менее чем 2/3 Комитета* по стандартам Банка России *должны составлять представители СРО* по соответствующему виду деятельности, которые призваны представлять интересы своих членом при согласовании базовых стандартов.

Центральный банк РФ устанавливает перечень и требования к содержанию стандартов для каждого вида деятельности из числа следующих: 1) управления рисками; 2) корпоративного управления; 3) внутреннего контроля; 4) защиты прав и интересов получателей финансовых услуг, оказываемых членами СРО; 5) совершения операций на финансовом рынке.

Базовые стандарты обязательны для соблюдения всеми финансовыми организациями, осуществляющими соответствующий вид деятельности, причем вне зависимости от их членства в СРО. Задача базовой стандартизации заключается в создании унифицированных правил предпринимательства, поэтому это решение законодателя представляется оправданным.

В целях развития инициативности СРО финансового рынка предусмотрена возможность разработки ими дополнительных базовых стандартов. На текущий момент такие стандарты не разрабатывались, что отмечено в Докладе Банка России.

Процесс создания базовых стандартов можно разделить на несколько *этапов*: установление Центральным банком РФ перечня обязательных для разработки СРО определенного вида базовых стандартов и требований к их содержанию; разработка СРО проектов базовых стандартов из установленного Банком России перечня; согласование базовых стандартов Комитетом по стандартам при Банке России; утверждение базовых стандартов Центральным банком РФ; размещение Центральным банком РФ базовых стандартов на своем официальном сайте и их вступление в силу (ст. 5 Федерального закона № 223-ФЗ).

Наряду с базовыми стандартами СРО на финансовых рынках разрабатывают и утверждают **внутренние стандарты**: 1) по порядку проведения СРО проверок соблюдения ее членами требований законодательства и актов Банка России, обоих типов стандартов и иных внутренних документов СРО; 2) по условиям членства в СРО; 3) по системе мер воздействия и порядку их применения за несоблюдение членами СРО требований стандартов обоих типов и иных внутренних документов СРО; 4) по требованиям к деловой репутации должностных лиц СРО; 5) по правилам профессиональной этики работников СРО.

Центральный банк РФ ведет активную деятельность в направлении базовой стандартизации. Так, 30 мая 2016 г. он принял Указание № 4027-У «О перечне обязательных для разработки саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, базовых стандартов и требованиях к их содержанию, а также о перечне операций (содержании видов деятельности) на финансовом рынке, подлежащих стандартизации в зависимости от вида деятельности финансовых организаций»¹⁵. В соответствии с этим актом были разработаны и введены в действие три базовых стандарта для МФО (по управлению рисками; совершения операций на финансовом рынке; защиты прав и интересов получателей финансовых услуг) и четыре базовых стандарта для КПК (дополнительно к указанным применительно к МФО еще стандарт корпоративного управления). Последний Базовый стандарт для МФО вступил в силу 1 июля 2018 г., на полгода позже установленного Федеральным законом № 223-ФЗ срока. Несмотря на эту задержку, можно сформулировать вывод о том, что базовая стандартизация деятельности МФО и КПК, осуществленная по модели саморегулирования, состоялась.

В отношении МФО до введения модели саморегулирования, произошедшего в 2016 г., использовалась модель классического добровольного саморегулирования, однако она практически не работала. Несмотря на то что уже в 2013 г. МФО были предоставлены широкие возможности в части саморегулирования, ожидание массового включения МФО в этот процесс оказалось иллюзорным. Даже при отсутствии угрозы чрезмерного обязательного саморегулирования со стороны абсолютного большинства участников рынка имело место равнодушие или противостояние этому тренду. Статистика говорила сама за себя: в СРО вступило лишь 1.7% от общего количества МФО.

Таким образом, введение правового механизма саморегулирования имело важное практическое значение для рынка микрофинансовых услуг: посредством его удалось относительно быстро установить единые для всех правила и очистить сектор от недобросовестных игроков. Этим была открыта новая страница в правотворчестве, так как базовый стандарт по своей сути — нормативный правовой акт, выработанный путем саморегулирования. При этом *путь стандартизации эффективен для рынка поскольку стандарты можно оперативно менять в зависимости от новых тенденций и конъюнктуры рынка. Процедура при этом проще, чем при изменении законодательства*¹⁶.

В качестве последней по порядку, но отнюдь не по значению для рынка укажем на модификацию модели саморегулирования по типу «двойного» регулирования предпринимательской или

¹⁵ См.: Вестник Банка России. 2016. № 46.

¹⁶ См.: URL: <https://sro-mfo.ru/bazovyie-standartyi-deyatelnosti-mfk-i-mkk-rassmotrenyi-bankom-rossii/> (дата обращения: 12.10.2021).

¹³ См.: СЗ РФ. 2010. № 27, ст. 3435.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2009. № 29, ст. 3627.

профессиональной деятельности. В ее основе лежит идея саморегулирования, но укрепленная требованием лицензирования соответствующего вида деятельности.

Работу данной модификации логично проиллюстрировать на примере рынка ценных бумаг. Все виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (за исключением деятельности инвестиционных советников и определенной деятельности центрального депозитария) осуществляются на основе лицензирования (п. 1 ст. 39 Федерального закона от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»¹⁷). Лицензию Центрального банка РФ должны получить брокеры, дилеры, форекс-дилеры, управляющие, депозитарии, реестродержатели. Наряду с лицензированием названные участники рынка ценных бумаг обязаны вступить в члены СРО.

При этом наблюдается взаимосвязь лицензирования и саморегулирования, поскольку те субъекты, которые получают лицензию на занятие определенным видом деятельности, при вступлении в члены СРО должны соответствовать лицензионным требованиям. В Федеральном законе о СРО в сфере финансового рынка случаи приема в СРО участника, имеющего и не имеющего лицензии разграничены. Финансовые организации, имеющие лицензию, приобретают членство в СРО с момента принятия соответствующего решения СРО. Для приема участника, не имеющего лицензии, в СРО представляются документы, необходимые для ее получения, т.е. СРО осуществляет предварительный контроль на предмет соответствия лицензионным требованиям. Прием в члены СРО в этом случае проходит в два этапа: на первом этапе участника, соответствующего лицензионным требованиям, принимают в кандидаты в члены СРО, а после получения лицензии Банка России кандидат считается членом СРО (ст. 10 Федерального закона № 223-ФЗ).

По общему правилу для СРО рынка ценных бумаг не предусмотрено обязательное формирование компенсационного фонда, хотя в соответствии с Федеральным законом о СРО это является их существенным признаком. В этом ракурсе СРО профессиональных участников рынка ценных бумаг видятся не вполне типичными организациями, поскольку они не несут ответственности за своих членов, причинивших имущественный вред при осуществлении деятельности.

Представляется, что модификация «двойное» регулирование эффективна на высокорисковом рынке ценных бумаг, поскольку позволяет осуществлять как действенный контроль со стороны Центрального банка РФ, так и профессиональный контроль СРО за его участниками. Одновременно можно использовать все преимущества саморегулирования.

Саморегулирование банковского рынка за рубежом

В большинстве экономически развитых стран ключевые аспекты банковской деятельности регулируются законодательно. Тем не менее в ряде государств действуют и банковские СРО. В Гонконге есть саморегулируемая ассоциация банков, основанная на обязательном членстве. Ассоциация занимается представлением интересов своих членов, распространением среди них лучших практик ведения бизнеса и консультированием государственных органов.

В других юрисдикциях также существуют банковские ассоциации, которые вовлечены в разработку стандартов, создание баз данных и введение реестров, публикацию разъяснений к нормативным актам, формирование компенсационных фондов. Особое место в их деятельности отведено подготовке

стандартов поведения и кодексов этики. Например, Ассоциация швейцарских банкиров действует на основании добровольного членства. Она добивается наилучших условий ведения банковского бизнеса, представляет интересы швейцарских банков перед государственными органами, принимает участие в подготовке разъяснений и соглашений, дает рекомендации. Разъяснения и соглашения становятся обязательными для всех швейцарских банков в случае их одобрения регулятором. К важным проектам ассоциации можно отнести разъяснения о безопасном облачном банкинге, Кодекс поведения швейцарских банков при проведении идентификации клиентов и бенефициаров¹⁸, руководящие принципы ипотечного финансирования.

Страной с наиболее фундаментальной системой ассоциаций банковской индустрии является ФРГ. Известно, что ее банковская система имеет два основных уровня: на первом уровне находится Европейский центральный банк и Немецкий федеральный банк со своими банками федеральных земель, на втором кредитные и финансовые организации. Нижний уровень банковской системы Германии состоит из тех компонентов: первый представлен коммерческими банками, второй кооперативными союзами, третий объединяет сберегательные кассы, земельные банки и др.¹⁹

Данная структура (нем. *Dreisäulensystem*) сложилась исторически, а не на основании государственного регулирования или научной доктрины. Понятие «Drei-Säulen-Struktur» старше Федеративной Республики Германия, так как немецкая банковская система имеет более чем 250-летнюю историю²⁰. Соответственно, банковская система Германии обладает развитой инфраструктурой²¹. Прежде всего все три компонента банковской системы соединяются в союзах и ассоциациях, представляющих их интересы. Сберегательные кассы и их основные страховые группы объединяются в союз сберегательных банков и расчетных центров («Deutscher Sparkassen- und Giroverband DSGV»²²), один из самых влиятельных союзов в Германии. Коммерческие частные банки и около 30 экстраординарных членов, таких как финтехкомпании и региональные ассоциации, входят в банковский союз «Bundesverband»²³. Интересы народных и кооперативных банков представляет колыбель кредитных союзов – «Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken»²⁴.

Кроме перечисленных объединений существует также «Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands»,

¹⁸ См.: Доклад Банка России «Саморегулирование на российском финансовом рынке. Анализ эффективности и вопросы совершенствования существующей модели. М., 2019. С. 12, 13 (далее – Доклад Банка России). URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/85278/Consultation_Paper_191025.pdf (дата обращения: 16.10.2021).

¹⁹ См.: Leicht T. Veränderung und Innovativität in der deutschen Kreditwirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse im Kontext der Vereinbarkeit von Beruf und Familie // Sozialökonomische Schriften. 2016. No. 51. S. 69. URL: <http://dx.doi.org/10.3726/978-3-653-06887-0> (дата обращения: 21.10.2021).

²⁰ См.: Martin T., Krüger T. Bankrecht. Baden-Baden, 2014. S. 41–43.

²¹ См. подр.: Тарасенко О.А. Банковская система современной Германии // Банковское право. 2014. № 3. С. 16–24.

²² См.: URL: <https://www.dsgv.de/> (дата обращения: 15.10.2021).

²³ См.: URL: <https://bankenverband.de/> (дата обращения: 15.10.2021).

²⁴ URL: <https://www.bvr.de/> (дата обращения: 15.10.2021).

¹⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 17, ст. 1918.

представляющий интересы публичных (государственных) банков, банков федеральных земель, а также банков развития. Общие активы учреждений и членов этой ассоциации составляют 3143 млрд евро, а это около трети немецкого банковского капитала²⁵. Ипотечные банки и связанные с ними учреждения образуют “*Verband deutscher Pfandbriefbanken*”²⁶.

Названные пять ведущих объединений немецкой банковской индустрии объединяются в ассоциации *Deutsche Kreditwirtschaft*, учрежденной в 1932 г. *Deutsche Kreditwirtschaft* формулирует общее мнение и волю кредитных ассоциаций и союзов Германии по вопросам банковского права, банковской политики и банковской практики. Это включает в себя, в частности, надзорное, валютное и налоговое законодательство. Кроме того, *Deutsche Kreditwirtschaft* разрабатывает стандартизированные правила платежных операций, включая системы платежных карт²⁷. Таким образом, банковская система ФРГ сохранила свою историческую самобытность, ее основные столпы имеют явную специализацию деятельности; она имеет децентрализованную систему управления с колоссальным влиянием саморегулирования.

Представленные в государствах Западной Европы варианты организации банковского саморегулирования в основном тяготеют к его классической модели и в целом *практически не модальны для адаптации* в российском правовом порядке. Национальная банковская система довольно «молода», а российские банки характеризуются универсальностью деятельности, что исключает потребность в существовании нескольких специализированных банковских ассоциаций. Добровольный характер исполнения стандартов — не самая сильная черта действующих в Российской Федерации банков. Вместе с тем отдельные «штрихи» организации систем зарубежного саморегулирования банковского рынка могут быть взяты на вооружение отечественным законодателем. К примеру, можно было бы оставить сложившуюся систему банковских ассоциаций и придать обязательный характер разработанным ими стандартам, а не насаждать саморегулирование «сверху». Впрочем, мегарегулятор в очередной раз предпочел традиционности и гибкости подходов строгость и скорость регламентации, поэтому появление подобной схемы возможно уже лишь в теории. Вместе с тем, законодательный «люфт» допускает сохранение отдельных черт самобытной системы саморегулирования российского банковского рынка, о чем будет сказано далее.

Саморегулирование на банковском рынке — новеллы законодательства

Банковское сообщество поставлено перед необходимостью внедрения института саморегулирования в экономические механизмы своего рынка. Дискуссии по этому вопросу велись, начиная с 2003 г., но регуляторное окно этого процесса связано с принятием Федерального закона от 11 июня 2021 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»²⁸ (далее — Федеральный закон № 192-ФЗ). Указанный Федеральный закон

дополнил Закон РФ от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской деятельности»²⁹ двумя блоками норм.

Первый блок касается *существования саморегулирования банковской деятельности* и содержит следующие положения: кредитная организация обязана соблюдать стандарт защиты прав и законных интересов получателей банковских услуг, который может быть разработан в рамках саморегулирования либо *введен нормативным актом Центрального банка РФ*; в случае несоблюдения этого стандарта Банком России в отношении кредитной организации могут быть применены меры, предусмотренные Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; в число базовых стандартов деятельности кредитных организаций также включаются: стандарты совершения операций на финансовом рынке и стандарт корпоративного управления; механизм разработки стандартов деятельности кредитных организаций базируется на основе Федерального закона № 223-ФЗ.

Таким образом, Федеральный закон № 192-ФЗ определил перечень обязательных к разработке для кредитных организаций базовых стандартов из трех видов. Отказ законодателя от установления необходимости разработки для банковской деятельности стандартов управления рисками и внутреннего контроля обусловлен тем, что участие СРО в регулировании и контроле соответствующей сферы не требуется, так как оно уже осуществляется Центральным банком РФ.

Второй блок норм, по сути, предусматривает отличия действия института саморегулирования банковской деятельности от Федерального закона № 223-ФЗ *в переходный период*.

Нормы Федерального закона № 192-ФЗ вступили в силу по истечении 90 дней после его официального опубликования, т.е. с 10 сентября 2021 г. Однако до тех пор вышеуказанные базовые стандарты деятельности кредитных организаций, а также стандарты осуществления надзора за соблюдением стандартов деятельности кредитных организаций (включая применение мер принуждения за несоблюдение указанных стандартов) не будут утверждены по правилам Федерального закона № 223-ФЗ, *утверждать их полномочен Центральный банк РФ* в лице Комитета по стандартам деятельности кредитных организаций.

В состав данного Комитета должны входить помимо представителей Центрального банка РФ представители Минфина России и (или) иные представители, определяемые Правительством РФ, а также представители ассоциаций (союзов) кредитных организаций. Положение о Комитете по стандартам деятельности кредитных организаций и его состав утверждаются Центральным банком РФ по согласованию с Минфином России. Стоит сказать, что этот документ не принят, и *сколько голосов получат в нем представители ассоциаций кредитных организаций* — неизвестно.

Примечательно, что первый стандарт (противодействия мисселингу) законодатель разрешает принять обычным актом Банка России, т.е. минуя Комитет по стандартам деятельности кредитных организаций. Центральный банк РФ также допускает, что на первоначальном этапе он самостоятельно будет осуществлять и надзор за соблюдением этого стандарта и передавать информацию о выявленных нарушениях в банковские ассоциации для принятия соответствующих мер, что «позволит регулятору обеспечить дисциплину кредитных организаций в соблюдении Базового стандарта защиты прав потребителей банковских услуг»³⁰.

²⁹ См.: СЗ РФ. 1996. № 6, ст. 492.

³⁰ Доклад Банка России. С. 34.

²⁵ См.: URL: <https://www.voeb.de/startseite> (дата обращения: 15.10.2021).

²⁶ URL: <https://www.pfandbrief.de/> (дата обращения: 15.10.2021).

²⁷ См.: URL: <https://die-dk.de/#> (дата обращения: 15.10.2021).

²⁸ См.: СЗ РФ. 2021. № 24, ст. 4210.

Выводы и предложения

Итак, в перспективе саморегулирование на рынке банковских услуг будет организовано посредством действия этого института на финансовом рынке: по модели саморегулирования, усиленной требованием лицензирования. Статус СРО в отношении деятельности кредитных организаций имеет возможность получить без усилий только Ассоциация банков России, так как число кредитных организаций – членов АРБ меньше требуемого порогового значения. Однако не настолько меньше, чтобы полностью исключить АРБ из конкурентной борьбы.

Как представляется, предмет саморегулирования только на начальном этапе может заключаться исключительно в противодействии мисселингу (идея, высказанная в Докладе Банка России 2019 г. и прослеживаемая в Федеральном законе № 192-ФЗ). Если бы речь шла только о противодействии недобросовестной практике продажи банками продуктов финансовых организаций, то ее проще было бы реализовать посредством уже существующего саморегулирования на рынках ценных бумаг, микрофинансирования и страховых услуг. Либо как вариант непосредственно через регулирование данной ситуации Центральным банком РФ, что и предусмотрено для этого стандарта в Федеральном законе № 192-ФЗ, так как иные базовые стандарты предполагается разрабатывать по модели саморегулирования.

Федеральный закон № 192-ФЗ фактически допускает сохранение *status quo в отношении положения банковских ассоциаций*. Так, если стандартизация банковской деятельности не будет реализована в рамках Федерального закона № 223-ФЗ, то законодатель разрешает Центральному банку РФ самостоятельно разрабатывать и утверждать поименованные базовые и «надзорные» стандарты, которые будут обязательны к соблюдению всеми кредитными организациями вне зависимости от их членства в СРО. Причем данный «прообраз» организации саморегулирования банковского рынка без преобразования банковских ассоциаций в СРО имеет большой потенциал стать образом «саморегулирования» банковского рынка на долгие годы.

Этот путь не слишком выгоден прежде всего для самих ассоциаций, поскольку в таком случае они лишаются возможности пользоваться правами СРО на финансовых рынках, получая в обязанность осуществлять контроль и надзор в отношении своих членов и принимать меры ответственности по отношению к нарушителям стандартов.

Потенциал положительных моментов от перехода к саморегулированию банковской деятельности (заключающийся в возможности участия банков в мобильном регулировании собственной деятельности) может сдерживаться недостатками Федерального закона № 223-ФЗ. Данный Федеральный закон позволяет: СРО – разрабатывать проекты базовых стандартов; выходить с инициативой обязательного рассмотрения нормативных актов Центрального банка РФ по предмету саморегулирования; представителям СРО – входить в Комитет по стандартам Центрального банка РФ и принимать участие в согласовании базовых стандартов и в осуществлении экспертизы проектов федеральных законов, иных нормативных актов, регулирующих отношения, возникающие при осуществлении финансовыми организациями своей деятельности; руководителям СРО – создать совет для координации интересов и их представительства в Банке России.

Компетенция Центрального банка РФ в статьях, закрепляющих эти положения, во многих случаях изложена по формуле «вправе», что является коррупциогенным фактором. В тех же случаях, где СРО полномочна обязать Банк России рассмотреть нормативный акт или принять участие в его экспертизе, не прописана необходимость учета в конечном счете ее мнения Центральным банком РФ либо наличие какого-либо согласительного механизма.

Таким образом, универсальной базой саморегулирования деятельности кредитных организаций выступает Федеральный закон № 223-ФЗ с преломлением особенностей этого процесса посредством точечного дополнения Федерального закона о банках. При этом в первый акт есть смысл внести изменения и дополнения, касающиеся участия СРО в нормотворчестве, объема делегированных полномочий (к примеру, в целях повышения конкуренции на банковском рынке, противодействия регуляторному арбитражу).

В числе самых последних затронем вопрос о саморегулировании в национальной платежной системе (НПС). Ее институциональное строение подразумевает вовлечение большого числа самостоятельных инфраструктурных субъектов. Следующий шаг развития саморегулирования банковского рынка затронет и эту сферу, так как без него в НПС невозможно будет осуществлять надзорные функции на должном уровне. В частности, реализация задачи по внедрению цифровых платформ быстрых платежей и открытого банкинга, вызвала необходимость принятия в НПС новых участников: поставщиков платежных приложений, в том числе и иностранных (например, ApplePay) и платежных агрегаторов. Данные субъекты осуществляют деятельность только на основании договора с легальным оператором по переводу денежных средств. При этом кредитным организациям с 1 июля 2020 г. вменено в обязанность направлять в Центральный банк РФ сведения: 1) о поставщиках платежных приложений для включения их в перечень поставщиков платежных приложений; 2) о банковских платежных агентах, осуществляющих деятельность платежных агрегаторов, для включения их в соответствующий перечень.

Эта схема допуска финтех на рынок банковских услуг является в определенной степени недоработанной. Об эффективности опосредованного контроля за деятельностью поставщиков платежных приложений и платежных агрегаторов посредством кредитных организаций возможно будет говорить лишь в последующем. Но, принимая во внимание масштабы страны, потенциальное количество платежных агентов и поставщиков платежных приложений может составлять несколько тысяч юридических лиц. В связи с этим, а также учитывая зарубежный опыт допуска финтеха на банковский рынок, было бы целесообразнее распространить на поставщиков платежных приложений и платежных агентов в целом модель саморегулирования предпринимательской деятельности без необходимости лицензирования и освободить кредитные организации как коммерческие юридические лица от выполнения несвойственных им полномочий надзора за иными коммерческими юридическими лицами³¹.

Заключая изложенное, представляется возможным сформулировать вывод о том, что саморегулирование может стать важным элементом банковского рынка.

³¹ См.: Тарасенко О.А. Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы рос. права. 2020. № 6. С. 82.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Доклад Банка России «Саморегулирование на российском финансовом рынке. Анализ эффективности и вопросы совершенствования существующей модели». М., 2019. С. 12, 13, 34. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/85278/Consultation_Paper_191025.pdf (дата обращения: 16.10.2021).
2. *Зобова Е.П.* Саморегулирование участников финансового рынка: новые правила // Страховые организации: бухгалтерский учет и налогообложение. 2015. № 6. С. 10–21.
3. *Кормош Ю.* Саморегулирование для банков: кому это нужно? // Финишвестия. 2021. 21 окт.
4. Предпринимательское право Российской Федерации: учеб. 3-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. Е.П. Губин, П.Г. Лакхно. М., 2017.
5. Саморегулирование предпринимательской и профессиональной деятельности: учеб. / отв. ред. И.В. Ершова. М., 2020. С. 108 (авторы гл. 4 – *О.А. Тарасенко, Т.П. Шихмарева*).
6. *Тарасенко О.А.* Банковская система современной Германии // Банковское право. 2014. № 3. С. 16–24.
7. *Тарасенко О.А.* Предпринимательская активность Банка России // Актуальные проблемы рос. права. 2020. № 6. С. 82.
8. *Тарасенко О.А.* Проблемы квалификации предпринимательской и иной приносящей доход деятельности на примере саморегулируемых организаций // Право и экономика. 2014. № 8. С. 4–9.
9. *Тарасенко О.А.* Саморегулирование деятельности микрофинансовых организаций: на пороге перемен // Microfinance+. 2014. № 3. С. 46–50.
10. *Тарасенко О.А.* Саморегулирование деятельности микрофинансовых организаций: что показал обязательный призыв // MicroFinance+. 2017. № 1. С. 53–58.
11. *Тарасенко О.А.* Стандартизация деятельности микрофинансовых организаций // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 8. С. 35–38.
12. *Тарасенко О.А.* Тенденции правоприменительной практики в сфере саморегулирования предпринимательской и профессиональной деятельности в России // Предпринимательское право. 2018. № 4. С. 29–41.
13. *Тарасенко О.А., Хоменко Е.Г.* Саморегулирование на рынке банковских услуг // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 43–47.
14. *Хабаров С.А.* Законодательные новеллы и регулирование профессиональной деятельности на рынке финансовых инструментов // Право и экономика. 2016. № 3. С. 62–66.
15. *Leicht T.* Veränderung und Innovativität in der deutschen Kreditwirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse im Kontext der Vereinbarkeit von Beruf und Familie // Sozialökonomische Schriften. 2016. No. 51. S. 69. URL: <http://dx.doi.org/10.3726/978-3-653-06887-0> (дата обращения: 21.10.2021).
16. *Martin T., Krüger T.* Bankrecht. Baden-Baden, 2014. S. 41–43.

Сведения об авторе

ТАРАСЕНКО Ольга Александровна – доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Университета им. О.Е. Кутафина; 125993 г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

REFERENCES

1. Report of the Bank of Russia “Self-regulation in the Russian financial market. Efficiency analysis and issues of improving the existing model”. М., 2019. P. 12, 13, 34. URL: http://www.cbr.ru/Content/Document/File/85278/Consultation_Paper_191025.pdf (accessed: 16.10.2021) (in Russ.).
2. *Zobova E.P.* Self-regulation of financial market participants: new rules // Insurance organizations: accounting and taxation. 2015. No. 6. P. 10–21 (in Russ.).
3. *Kormosh Yu.* Self-regulation for banks: who needs it? // The final announcement. 2021. 21 Oct. (in Russ.).
4. Entrepreneurial Law of the Russian Federation: textbook. 3rd ed., reprint and add. / res. ed. E.P. Gubin, P.G. Lakhno. М., 2017 (in Russ.).
5. Self-regulation of entrepreneurial and professional activity: textbook / res. ed. by I.V. Ershov. М., 2020. P. 108 (authors of Chapter 4 – *O.A. Tarasenko, T.P. Shishmareva*) (in Russ.).
6. *Tarasenko O.A.* Banking system of modern Germany // Banking Law. 2014. No. 3. P. 16–24 (in Russ.).
7. *Tarasenko O.A.* Entrepreneurial activity of the Bank of Russia // Actual problems of Russ. law. 2020. No. 6. P. 82 (in Russ.).
8. *Tarasenko O.A.* Problems of qualification of entrepreneurial and other income-generating activities on the example of self-regulating organizations // Law and Economics. 2014. No. 8. P. 4–9 (in Russ.).
9. *Tarasenko O.A.* Self-regulation of microfinance organizations: on the threshold of change // Microfinance+. 2014. No. 3. P. 46–50 (in Russ.).
10. *Tarasenko O.A.* Self-regulation of microfinance organizations: what the mandatory call // MicroFinance+ showed. 2017. No. 1. P. 53–58 (in Russ.).
11. *Tarasenko O.A.* Standardization of microfinance organizations // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2017. No. 8. P. 35–38 (in Russ.).
12. *Tarasenko O.A.* Trends in law enforcement practice in the field of self-regulation of entrepreneurial and professional activity in Russia // Entrepreneurial Law. 2018. No. 4. P. 29–41 (in Russ.).
13. *Tarasenko O.A., Khomenko E.G.* Self-regulation in the banking services market // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2015. No. 4. P. 43–47 (in Russ.).
14. *Khabarov S.A.* Legislative novelties and regulation of professional activity in the market of financial instruments // Law and economics. 2016. No. 3. P. 62–66 (in Russ.).
15. *Leicht T.* Veränderung und Innovativität in der deutschen Kreditwirtschaft: Eine institutionenökonomische Analyse im Kontext der Vereinbarkeit von Beruf und Familie // Sozialökonomische Schriften. 2016. No. 51. S. 69. URL: <http://dx.doi.org/10.3726/978-3-653-06887-0> (accessed: 21.10.2021) (in Russ.).
16. *Martin T., Krüger T.* Bankrecht. Baden-Baden, 2014. S. 41–43.

Authors' information

TARASENKO Olga A. – Doctor of Law, Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Chair, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrinskaya str., 125993 Moscow, Russia