

ЗНАЧЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННЫХ СТАНДАРТОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАДЗОРА НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ В РАЗВИТИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ЮРИСДИКЦИЯХ



Т. Э. РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,
профессор кафедры финансового
права МГЮА имени О.Е.Кутафина, д.ю.н.



А. Г. ГУЗНОВ,
заслуженный юрист РФ, доцент кафедры финансового
права МГЮА имени О.Е. Кутафина, д.ю.н.

В статье рассматриваются вопросы, связанные с правовым регулированием различных сегментов финансового рынка в разных странах. Отмечается, что на современном этапе большое значение в развитии национального законодательства, имеют международно-признанные стандарты регулирования и осуществления надзора на финансовом рынке, принимаемые различными международными организациями. Дается характеристика международно-признанных стандартов регулирования банковского сектора, рынка ценных бумаг, страхового сектора, сектора негосударственных пенсионных накоплений, сектора платежных систем и рыночной инфраструктуры. Проводится сравнительный анализ указанных стандартов, выделяются их общие черты.

Ключевые слова: финансовый рынок, регулирование финансового рынка, надзор на финансовом рынке, международные стандарты регулирования финансового рынка, международные стандарты надзора на финансовом рынке, мягкое право, Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация Комиссий ценных бумаг (IOSCO), Международная ассоциация органов страхового надзора (IAIS), Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре (CPMI), Международная организация органов надзора за пенсионными накоплениями (IOPS).

Товарное производство длительное время было основным фактором развития экономики. Но для товарного производства финансовый рынок был и остается сопутствующим фактором: он существует как определенный набор услуг, связанный с возможностью платежа или кредита, страхования или обеспечения сохранности временно свободных денежных средств.

Товарное производство обращается на финансовый рынок, когда требуется привлечь недостающую для развития ликвидность, или застраховать имущество или риски, и т.д. Однако в постиндустриальной экономике финансовый рынок из прислуги системы производства вырос в самостоятельную систему, существующую наряду с производственным сектором, имеющую свои специфические механизмы изменений, способные оказывать как позитивную, так и негативную роль на производство и иные сферы экономической жизни.

Многие исследователи сходятся во мнении, что современная экономика является финансовой экономикой. Так, авторы коллективного труда «Политическое измерение мировых финансовых кризисов» отмечают, что именно финансовая система «выступает главным объектом регулирования со стороны государства».¹

Необходимо отметить, что современный финансовый рынок – сложное, многоуровневое, многоинституциональное, многопродуктовое образование, занимающее важное место в системе общественного воспроизводства как механизм перераспределения общественного богатства, распределения рисков, информации о рисках и т.д. Степень сложности финансового рынка определяет цели и методы регулирования, проведения финансовой политики во всех ее аспектах, которая должна сочетать в себе экономические, информационные и правовые методы, усложняясь по мере усложнения самого рынка.

Если ориентироваться на институты, действующие на финансовом рынке, и услуги, предоставляемые этими институтами, то можно выделить следующие сектора финансового рынка:

- 1) банковский сектор;

¹ Политическое измерение мировых финансовых кризисов. Феноменология, теория, устранение / коллектив авторов. М.: Научный эксперт, 2012. С. 220.

2) сектор ценных бумаг и производных финансовых инструментов;

3) страховой сектор;

4) сектор коллективных инвестиций, включая негосударственные пенсионные фонды;

5) сектор микрофинансирования;

6) сектор платежных услуг;

Кроме того, выделяются инфраструктурные организации финансового рынка и лица, обслуживающие финансовый рынок.

Национальные государства, принимая законы, регулирующие узаконенные сектора финансового рынка, во многом ориентируются на международно-признанные стандарты регулирования и надзора на финансовом рынке, которые принимались рядом международных организаций. В настоящее время разработкой таких международных стандартов занимаются многочисленные международные организации и объединения, не являющиеся организациями. Среди них выделяются: «Группа 20», Совет по финансовой стабильности, ОЭСР, МВФ, Всемирный банк, Банк международных расчетов, Базельский комитет по банковскому надзору, Международная организация комиссий по ценным бумагам, Международная ассоциация органов страхового надзора, Международная организация органов надзора за пенсионными накоплениями, Комитет по платежам и рыночной инфраструктуре, Комитет по международным стандартам финансовой отчетности, и т.д.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРИЗНАННЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ БАНКОВСКОГО НАДЗОРА

Основным органом международного сотрудничества органов банковского регулирования и надзора является Базельский комитет по банковскому надзору, созданный в качестве реакции на произошедшее в 1974 г. банкротство крупного банка «Херштадт», немецкого по происхождению, но международного по своему присутствию. Тогда надзорные ведомства ряда крупнейших стран пришли к выводу о необходимости координировать усилия и подходы при осуществлении банковского надзора. В 1974 г. был создан Комитет Кука. Этот Комитет в следующем, 1975, г. был преобразован в Базельский комитет по банковскому надзору при Банке международных расчетов (Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements).² Базовым документом БКБН являются принятые в 1997 г. «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора» (Core Principles for Effective Banking Supervision).³ В октябре 2006 г. на Международной конференции органов банковского надзора в Мексике была одобрена обновленная версия основополагающих принципов,⁴ которая содержит 25 принципов, подразделяемых на 7 групп.⁵ Новое обновление основополагающих принципов произошло в 2012 г., когда был учтен опыт мирового финансового кризиса 2008 г.⁶ На сегод-

няшний день документ содержит 29 принципов, которые подразделены на две большие подгруппы. В первой подгруппе содержатся положения, касающиеся полномочий и обязанностей органов, осуществляющих банковский надзор (первые 13 принципов). Указанные принципы закладывают основы осуществления банковского надзора. Вторая группа принципов закрепляет подходы к пруденциальному регулированию и требования, предъявляемые к банкам (принципы с 14 по 29).

Основополагающие принципы банковского надзора «представляют собой методологическую основу при проведении в странах как внутренней, так и внешней оценки состояния банковской системы в целом и организации банковского надзора в частности и способствуют пониманию кредитными организациями в лице их собственников и руководителей сути и содержания предъявляемых к ним со стороны надзорных органов пруденциальных требований».⁷ Основополагающие принципы можно назвать своеобразной конституцией банковского надзора, на основе которого может строиться работа по имплементации иных руководящих документов в области банковского надзора, связанных с управлением рисками, поддержанием уровня достаточности капитала (прежде всего таких как «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: уточненные новые подходы» (Базель II)⁸ и «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы» (Базель III)⁹.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ В ОБЛАСТИ НАДЗОРА НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

Международные принципы в области надзора на рынке ценных бумаг разрабатывает и внедряет Международная организация Комиссий ценных бумаг (IOSCO), которая является международной организацией, объединяющей регуляторов ценных бумаг. IOSCO развивает и способствует имплементации международно-признанных стандартов для регулирования ценных бумаг. Организация была основана в 1983 г. Ее члены регулируют более чем 95% рынков ценных бумаг в мире в более чем в 115 юрисдикциях; регуляторы ценных бумаг на развивающихся рынках составляют 75% его членов.¹⁰

В 2002 г. был принят Многосторонний меморандум о взаимопонимании по вопросам консультаций и сотрудничества, а также обмена информацией IOSCO. Причиной подписания данного документа стала расширяющаяся международная деятельность на рынках ценных бумаг и производных финансовых инструментов и возникающая в связи с этим необходимость взаимного сотрудничества и консультаций между членами IOSCO в целях соблюдения и обеспечения выполнения нормативно-правовых актов по ценным бумагам и производным финансовым инструментам. Меморандум во многом призван обеспечить взаимодействие национальных органов надзора на рынке ценных бумаг по обмену информацией, в том числе по вопросам операций с ценными бумагами.

В 2010 г. IOSCO принимает документ под названием «Цели и Прин-

²См. подробнее: Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации. Дисс. ... д.ю.н. М., 2012. с. 181-201. См. также: Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г., Шамраев А.В. Банковское право для экономистов. Учебник. М.: Юрайт, 2015. С. 97-100.

³<http://www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf>. Здесь и далее материалы из Интернета приводятся по состоянию на 10.11.2016 г.

⁴<http://www.bis.org/publ/bcbs129.pdf>.

⁵Подробнее см.: Рождественская Т.Э. Указ. дисс. С. 194-195. Также: Симановский А.Ю. Базельские принципы эффективного банковского надзора: издание второе // Деньги и кредит, 2007. № 1 С. 20-30; № 2 С. 11-22; №3. С.18-25.

⁶<http://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.

⁷Рождественская Т.Э. Указ. дисс. С. 199-200.

⁸Русский перевод: <http://www.cbr.ru/today/ms/bn/Basel.pdf>. О данном соглашении см.: Гузнов А.Г. Правовые проблемы имплементации Базеля II в России // Законодательство. 2008. № 8.

⁹Русский перевод: <http://cbr.ru/search/print.asp?File=/today/ms/bn/basel.htm>. О данном соглашении см.: Гузнов А.Г. Правовые аспекты «Базеля III» как международно-признанной системы мер предупреждения финансовых кризисов // Конституционная экономика и антикризисная деятельность центральных банков. Сборник статей. Под ред. С.А. Голубева. М.: Лум, 2013.

¹⁰http://www.iosco.org/about/?subsection=about_iosco.

ципы регулирования рынка ценных бумаг»,¹¹ содержащий стандарты регулирования рынка ценных бумаг. Этот документ был признан G20 и Форумом финансовой стабильности как содержащий соответствующие стандарты в области регулирования рынка ценных бумаг. Данный документ служит основанием для оценки сектора ценных бумаг, которые проводятся в рамках Программ Оценки Финансового сектора (FSAPs) Международным валютным фондом и Всемирным банком. Основные цели разработки и внедрения документа указаны во введении и состоят в следующем:

- 1) защита инвесторов;
- 2) обеспечение того, чтобы рынки были справедливы, эффективны и прозрачны;
- 3) снижение системного риска.

Документ содержит 38 принципов, которые объединены в следующие 10 групп¹²:

1. Принципы, относящиеся к деятельности регулятора (1-8);
2. Принципы саморегулирования (9);
3. Принципы, связанные с выполнением требований законодательства о ценных бумагах (10-12);
4. Принципы сотрудничества при осуществлении регулирования (13-15);
5. Принципы, относящиеся к эмитентам (16-18);
6. Принципы, относящиеся к деятельности аудиторов, кредитных рейтинговых агентств и других оказывающих информационные услуги лиц (19-23);
7. Принципы, относящиеся к деятельности фондов коллективно инвестирования и хедж-фондов (24-28);
8. Принципы, относящиеся к рыночным посредникам (29-33);
9. Принципы для биржевого рынка ценных бумаг (34-37);
10. Принципы, относящиеся к клиринговой и расчетной деятельности (38).

Стандарты, принятые IOSCO, ориентируют национальные органы надзора на рынке ценных бумаг на поддержание уровня сотрудничества, необходимого для осуществления эффективного надзора, прежде всего в сфере обмена информацией, а также определяют ориентиры для национальных органов надзора в сфере регулирования самого рынка ценных бумаг, основных его участников, организаций инфраструктуры рынка ценных бумаг. Также, как и в банковском секторе, IOSCO регулярно проводит оценку уровня имплементации данных принципов в национальных юрисдикциях.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ СТРАХОВОГО НАДЗОРА

Международно-правовые принципы в области страховой деятельности разрабатывает и поддерживает Международная ассоциация органов страхового надзора (IAIS) (далее – МАОСН), которая является добровольной членской организацией органов страхового надзора и регуляторов из более чем 200 юрисдикций. МАОСН создавалась для содействия в осуществлении эффективного и глобально последовательного надзора за страховой отраслью с целью развития, безопасности и стабильности страховых рынков, стабильности финансовых рынков в целом, а также защиты страхователей.

МАОСН была основана в 1994 г. и отвечает за разработку международно-признанных принципов и стандартов в сфере надзора за страховой отраслью и оказания содействия в их применении. Кроме того, МАОСН является площадкой, на которой ее члены обмениваются опытом в сфере регулирования страхового рынка и осуществления страхового надзора. Существенным плюсом является то, что члены МАОСН могут в рамках организации общаться с наблюдателями, представляющими международные институты, профессиональные ассоциации и страховые и перестраховочные компании, а также консультантами и другими специалистами.

Основополагающий документ МАОСР – это опубликованные 1 октября 2011 г. «Основные принципы страхования, стандарты, руководства и методология оценок»,¹³ который в дальнейшем претерпевает некоторые изменения.¹⁴ Указанный документ состоит из введения и основной части – «Методологии оценки».

Во введении обосновывается необходимость выработки основных принципов страхования (далее – ОПС), а также их объем и сфера охвата (распространения).

В основной части «Методологии оценки» подробно описывается каждый из 26 принципов и дается методология их применения.

Первые три принципа устанавливают цели, полномочия, обязанности надзорного органа, требования, предъявляемые к его деятельности, а также требования в отношении информационного обмена и соблюдения конфиденциальности (ОПС 1 «Цели, полномочия и обязанности надзорного органа»; ОПС 2 «Надзорный орган»; ОПС 3 «Информационный обмен и требования конфиденциальности»).

Следующие 5 принципов (ОПС 4 «Лицензирование», ОПС 5 «Пригодность лиц», ОПС 6 «Изменения в контроле и портфельные передачи», ОПС 7 «Корпоративное управление», ОПС 8 «Управление рисками и внутренние контрольные процедуры») определяют требования к создаваемой страховой компании; квалификационные требования к руководителям и членам Совета директоров, а также учредителям страховой компании; требование получения разрешения надзорного органа при продаже (или иной замены собственника) акций (долей) страховой компании, когда новый собственник (юридическое или физическое лицо) прямо или косвенно, самостоятельно или солидарно начнет осуществлять контроль над страховщиком; а также требования к структуре корпоративного управления, предусматривающие, в том числе, наличие системы управления рисками и службу внутреннего контроля.

Принципы с 9 по 11 (ОПС 9 «Обзор и отчетность по надзору», ОПС 10 «Превентивные и корректирующие меры», ОПС 11 «Обеспечение исполнения обязательств») закрепляют методы страхового надзора, в том числе акцентируют внимание на необходимости наделения надзорного органа полномочием принимать меры воздействия в отношении страховых компаний для предотвращения негативных процессов, а также меры в отношении страховой компании, допустившей нарушения).

12 принцип (ОПС 12 «Ликвидация и выход с рынка») определяет варианты для выхода страховых компаний с рынка, в том числе подходы к вопросам несостоятельности (банкротства). При этом приоритетными являются защита прав страхователей.

Принципы с 13 по 20 устанавливают стандарты и требования к ведению страховыми компаниями страховой деятельности и управ-

¹¹<http://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf> //.

¹²Принципы официально не переводились на русский язык и не публиковались в Российской Федерации.

¹³Публикация доступна на веб-сайте МАОСН www.iaisweb.org.

¹⁴Изменения в стандарт 9 (ОПС 9) были внесены 12 октября 2012 г.; в стандарт 22 (ОПС 22) – 19 октября 2013 г.

лению рисками (ОПС 13 «Перестрахование и другие формы передачи риска»; ОПС 14 «Оценка»; ОПС 15 «Инвестиционная деятельность»; ОПС 16 «Управление рисками предприятия в целях обеспечения платежеспособности»; ОПС 17 «Достаточность капитала»; ОПС 18 «Посредники»; ОПС 19 «Ведение бизнеса»; ОПС 20 «Публичное раскрытие информации»).

21 и 22 принципы (ОПС 21 «Меры противодействия мошенничеству в страховании»; ОПС 22 «Борьба с отмыванием денег и финансированием терроризма») устанавливают меры противодействия мошенничеству в страховой сфере и стандарты по борьбе с легализацией средств, полученных незаконным путем, в страховой сфере.

Надзор за страховыми группами регулируются 23 принципом (ОПС 23 «Надзор на уровне группы компаний»). Оставшиеся три принципа посвящены макропруденциальному наблюдению и страховому надзору (ОПС 24), взаимодействию и координации работы в надзорной деятельности (ОПС 25), а также трансграничному сотрудничеству и координации работы по управлению кризисными ситуациями (ОПС 26).

Во введении подчеркиваются особенности страховой отрасли и вызовы, которые стоят в этой связи перед органом страхового надзора. Страховая деятельность – покрытие рисков для экономических, финансовых и корпоративных предприятий и домашних хозяйств – имеет различия и сходства по сравнению с другими финансовыми секторами. Отличие страхования от большинства финансовых продуктов, заключается, во-первых, в сторнировании производственного цикла, поскольку страховые премии собираются, когда контракт заключен, а требования предъявляются только при наступлении страхового случая. Страховщики являются прямыми посредниками в отношении рисков. Они управляют этими рисками путем диверсификации и объединения рисков, дополняя этот процесс целым рядом других методов. Вторым отличием является то, что в страховании помимо бизнес-рисков (рыночные, кредитные риски, риски ликвидности и операционные риски от их инвестиций и финансовых операций, включая риски, связанные с несоответствиями между активами и пассивами) существуют так называемые «технические» риски, которые относятся к актуарным и/или статистическим расчетам, используемым в оценке обязательств и других рисков, связанных с такими обязательствами. В-третьих, страхование предлагает такие продукты, как страхование жизни, которые наряду со сберегательными компонентами и пенсионными продуктами, обычно управляются с точки зрения долгосрочной перспективы. Поэтому система регулирования и надзора должна рассматривать и учитывать все эти риски. Кроме того, регулятор должен рассматри-

вать растущее присутствие на рынке страховых групп и финансовых конгломератов, а также финансовую конвергенцию.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ

Международные стандарты в области пенсионных накоплений и надзора за негосударственными пенсионными фондами разрабатывает Международная организация органов надзора за пенсионными накоплениями (International Organisation of Pension Supervisors – IOPS), которая является независимым международным органом, представляющим тех, кто участвует в наблюдении за частными пенсионными системами. В настоящее время в составе IOPS 83 члена и наблюдателя, представляющие 73 страны и территории.¹⁵

Задачей IOPS является обобщение наилучшей надзорной практики в сфере частных пенсионных накоплений и выработка рекомендаций с целью предотвращения негативных явлений в указанном секторе финансового рынка, а также улучшения качества надзора за негосударственными пенсионными фондами.

Для реализации этой задачи IOPS разрабатывает и принимает документы, представляющие собой своды рекомендаций, предназначенные для надзорных органов национальных юрисдикций. Основопологающим является разработанный и принятый в 2006 г. документ под названием «The IOPS Principles of Private Pension Supervision» («Принципы надзора IOPS за частными пенсиями»).¹⁶ Указанный документ был частично переработан в 2010 г. В этом же 2010 г. был принят другой документ: «Methodology for IOPS Principles of Private Pension Supervision» («Методология для принципов надзора IOPS за частными пенсиями»),¹⁷ который содержит подробное описание критериев соблюдения Принципов IOPS.

Указанными документами определяется цель надзора за частными пенсиями, которая заключается в защите интересов членов и бенефициаров пенсионного фонда путем обеспечения финансовой стабильности, безопасности и хорошего управления пенсионных фондов. Надзор за пенсиями включает в себя надзор (контроль) за пенсионными учреждениями, а также принуждение к строгому соблюдению предписаний, касающихся структуры и управления пенсионных фондов с целью стимулирования хорошего функционирования пенсионного сектора. Достижение стабиль-

¹⁵<http://www.iopsweb.org//>.

¹⁶<http://www.iopsweb.org/principlesandguidelines> Документ на русский язык не переведен.

¹⁷Там же.



ности внутри пенсионного сектора является значимым для обеспечения стабильности финансовой системы в целом (например, инвестиции, сделанные пенсионными фондами, оказывают сильное влияние на реальную экономику многих стран). Надзор за пенсиями должен подразумевать финансовые инновации.

Принципы IOPS состоят из введения, в котором обосновывается необходимость выработки основных принципов надзора за частными пенсиями, а также их сферы охвата (распространения).

В основной части Принципов IOPS подробно описывается каждый из 10 принципов и дается методология их применения.

МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ СТАНДАРТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПЛАТЕЖНОЙ СИСТЕМЫ

Международно-правовые подходы регулирования национальных платежных систем представляют собой набор рекомендаций, наилучших практик, принимаемых прежде всего Комитетом по платежам и рыночной инфраструктуре (The Committee on Payments and Market Infrastructures, CPMI) (новое название с 2014 г., ранее – Комитет по расчетам и платежной системе), созданного в 1990 г. Управляющими центральными банками G10 в качестве одного из основных комитетов Банка международных расчетов (наряду с Базельским комитетом по банковскому надзору и Комитетом глобальной финансовой системы). В соответствии с положением о CPMI, комитет способствует безопасности и эффективности платежных, клиринговых, расчетных и им подобных систем, поддерживая таким образом финансовую стабильность в глобальной экономике. Комитет осуществляет мониторинг и анализирует платежные системы, как внутри, так и вне отдельных юрисдикций. Он также организует взаимодействие центральных банков в области надзора за платежными системами, по вопросам развития платежных систем и операционным вопросам.¹⁸

Отправной точкой деятельности Комитета можно считать опубликованную в 1985 г. «Красную книгу», представляющую собой детализированный обзор национальных платежных систем стран, входящих в G10. В 1990 г. группой экспертов под руководством Александра Ламфалусси был подготовлен отчет (доклад Ламфалусси), содержащий принципы для двусторонних и многосторонних трансграничных и мультивалютных неттинговых схем, а также структуру совместного наблюдения центральных банков стран Группы 10 за такими системами.

В дальнейшем стандарты, содержащиеся в докладе Ламфалусси, были детализированы и расширены в «Ключевых принципах для системно значимых платежных систем»¹⁹ (далее – Ключевые принципы), а также других документах Комитета. Ключевые принципы – один из основных международно-правовых документов в сфере функционирования платежных систем, определяющих подходы по регулированию тех из них, функционирование которых критически важно для всей экономики страны, так что разрушение одной из систем может вызвать шок для всей экономической системы.

В частности, Ключевые принципы определяют требования к системно значимым платежным системам, а также основные задачи соответствующего органа (центрального банка) по надзору за данными системами. В частности, центральный банк должен:

1) четко определить свои цели в области платежной системы и публично раскрыть (обнародовать) свою роль и политику в отношении

системно значимых платежных систем;

2) обеспечивать соблюдение Ключевых принципов системами, оператором которых он является;

3) осуществлять наблюдение за соблюдением Ключевых принципов системами, оператором которых он не является, и иметь для этого возможности;

4) сотрудничать с другими центральными банками и любыми другими национальными или иностранными органами власти в сфере применения Ключевых принципов для обеспечения безопасности и эффективности платежной системы.²⁰

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНЫХ СТАНДАРТОВ В ОБЛАСТИ НАДЗОРА НА ФИНАНСОВОМ РЫНКЕ

Первое исследование по сопоставлению стандартов было проведено Объединенным форумом трех международных объединений: БКБН, МОКЦБ и МАОСН в 2001 («Core principles cross-sectoral comparison»²¹).

Результаты этого исследования были проанализированы Ю.Б. Фогельсоном, который, в частности, отметил следующие совпадения: «Во-первых все стандарты требуют, чтобы у надзорных органов были весьма широкие полномочия по разнообразному вмешательству в деятельность финансовых организаций. Лицензирование, проведение проверок, применение принудительных мер, контроль за сменой собственников, определение политики и практики учета и отчетности – все эти формы вмешательства существенно ограничивают права финансовых организаций, причем это ограничение прав делегируется административному органу. Кроме того, надзорному органу предоставляется право самому устанавливать многочисленные требования к финансовым организациям. Во-вторых, все стандарты уделяют большое внимание необходимости оценки риска, которому подвергаются финансовые организации. (...) надзорный орган должен принимать свои решения не только на основе нормативных правил (нормативно-ориентированный надзор), но и на основании собственной оценки финансовых рисков. (...) в-третьих, вследствие наделяния надзорных органов такими широкими полномочиями по властному вмешательству в деятельность финансовых организаций с возможностью усмотрения стандарты утверждают жесткие требования к деятельности самих надзорных органов. Независимость, открытость и ответственность, работа по четко установленным и всем понятным правилам, обязанность отчитываться публично, наличие сотрудников, отвечающих высоким профессиональным и этическим требованиям, — все это, как мне представляется, и позволяет стандартам наделять надзорные органы их полномочиями».²²

Соглашаясь выводами, сделанными Ю.Б. Фогельсоном, необходимо также отметить следующие общие черты международных принципов надзора на различных сегментах системы финансового рынка:

1) надзор должен быть прежде всего эффективным, с необходимостью особого внимания к рискам, характерным для конкретного сектора;

2) орган надзора должен обладать необходимыми полномочиями для предупреждения реализации рисков, в том числе недобросовестного поведения, по применению различных мер (предупреждения и пресечения), а также наказаний к финансовым организациям и их руководителям;

3) орган надзора должен обладать независимостью, а также необ-

¹⁸<https://www.bis.org/cpmi//>

¹⁹«Ключевые принципы для системно значимых платежных систем» Платежные и расчетные системы. Международный опыт. Выпуск 23. Центральный банк Российской Федерации. 2007. // www.cbr.ru/publ/?PrID=prs&code=70 последний доступ 21.05.2016.

²⁰См.: там же. С. 9-10.

²¹<http://www.bis.org/publ/joint03.pdf>.

²²Фогельсон Ю.Б. Страхование право: теоретические основы и практика применения: Монография. М.: Норма, Инфра-М, 2012. С. 536-544.

ходимыми ресурсами (прежде всего, финансовыми, но также компетентным персоналом) для осуществления своих функций;

4) орган надзора должен обладать необходимыми полномочиями по участию в международном сотрудничестве надзорных органов и, прежде всего, по обмену надзорной и иной информацией.

Вполне обоснован вопрос о юридической силе рассмотренных выше стандартов. Акты международных органов сотрудничества органов регулирования и надзора на финансовом рынке не относятся к международным договорам, на которые распространяется Венская конвенция о праве международных договоров,²³ они являются международными актами, причисляемыми к softlaw²⁴ («мягкому праву»). «Мягкое право» определяют как совокупность принципов и общих правил поведения, не имеющих обязательной юридической силы, но обладающих юридическим значением и направленных на достижение определенного практического результата.²⁵ Однако, по словам Дж. Нортон, такие документы имеют «юридическую значимость», которая выражается в «способности генерировать правовые нормы, затрагивать частные и публичные операции и влиять на процесс принятия решения компетентными органами банковского надзора».²⁶ П. Нобель приводит в своей книге определение международных стандартов, которое было дано Форумом финансовой стабильности: «в стандартах излагается то, что является наиболее общепринятым в качестве здоровых принципов и методов либо руководства к действию в той или иной сфере».²⁷ Сам же он дает такую характеристику международных стандартов в области финансов: «В области финансов международные стандарты представляют собой рекомендации и указания, призванные формировать и развивать финансовые системы отдельных государств. Международные стандарты издаются не отдельными государствами, а международными группами специалистов. (...) ...подобные стандарты представляют собой в некотором смысле предварительный этап разработки правовых норм, своеобразные проекты законов».²⁸

Следует особо отметить, что современные условия таковы, что если правовая система государства и его система финансового рынка остается невосприимчивой к указанным рекомендациям, не реализует их в законодательстве и практике, то весьма вероятным становится экономическое воздействие на такое государство и субъекты экономической деятельности, основной бизнес которых находится на территории этого государства. В частности, другими странами как

согласованно, так и индивидуально вводятся ограничения на трансграничные перемещения капитала и инфраструктуры, устанавливаются специальные так называемые страновые риски, предполагающие большую цену заимствований для субъектов такого государства, предусматриваются более строгие требования при открытии счетов субъектов экономической деятельности такого государства в банках иных государств и т. д.²⁹ Иными словами, кроме репутационных потерь (что само по себе имеет определенную цену), государство и его финансовый рынок может нести и прямые экономические убытки в случае не следования таким стандартам.

Т.Э. Рождественская, А.Г. Гузнов: Ұлттық юрисдикциялардағы заңнамаларды дамытуда қаржы нарығындағы қадағалауды реттеу мен жүзеге асыратын халықаралық-мойындалған стандарттардың мәні.

Мақалада әртүрлі елдердегі қаржылық нарықтың түрлі сегменттерін құқықтық реттеумен байланысты мәселелер қарастырылады. Қазіргі кезеңде ұлттық заңнаманы дамытуда әртүрлі халықаралық ұйымдар қабылдаған қаржы нарығындағы қадағалауды реттейтін және жүзеге асыратын халықаралық-мойындалған стандарттар үлкен маңызға ие екендігі атап көрсетілген. Банк секторын, бағалы қағаздар нарығын, сақтандыру секторын, мемлекеттік емес зейнетақы жинағы секторын, төлем жүйесі мен нарықтық инфрақұрылым секторларын реттейтін халықаралық-мойындалған стандарттарға сипаттама беріледі. Аталған стандарттарға салыстырмалы талдау жасалады, олардың ортақ белгілерін бөліп көрсетеді.

Түйінді сөздер: қаржы нарығы, қаржы нарығын реттеу, қаржы нарығын қадағалау, қаржы нарығында реттеудің халықаралық стандарттары, жұмсақ құқық, банктік қадағалау жөніндегі Базель комитеті, Бағалы қағаздар жөніндегі комиссиялардың Халықаралық ұйымы (IOSCO), Сақтандыруды қадағалау органдарының Халықаралық ассоциациясы (IAIS), Төлем мен нарықтық инфрақұрылым жөніндегі Комитет (CPMI), Зейнетақы жинағын қадағалайтын органдардың Халықаралық ұйымы (IOPS).

T. Rozhdstvenskaya, A. Guznov: The value of the internationally recognized standards of regulation and supervision of financial market in the development of legislation in national jurisdictions.

The article deals with the legal regulation of different financial market segments in different states. It is noted that internationally recognized standards of regulation and supervision of financial markets adopted by international organisations are significant for the development of national legislation. Internationally recognized standards of regulation of banking sector, securities market, insurance market, private pension funds sector, payment systems sector and market infrastructure are characterized. Indicated standards are analysed and their common features are identified.

Key words: financial markets, regulation of financial markets, supervision of financial markets, international standards of regulation of financial markets, international standards of supervision of financial markets, soft law, Basel Committee on Banking Supervision, International Organisation of Securities Commissions (IOSCO), International Association of Insurance Supervisors (IAIS), The Committee on Payments and Market Infrastructures (CPMI), International Organisation of Pension Supervisors (IOPS).

²³Венская Конвенция о праве международных договоров (Вена, 23 мая 1969 г.), вступила в силу 27 января 1980 г. СССР присоединился к настоящей Конвенции Указом Президиума ВС СССР от 4 апреля 1986 г. N 4407-XI (с оговорками и заявлением). Ведомости Верховного Совета СССР, 1986 г., N 37, ст. 772.

²⁴Подробнее см.: Лукашук И. И. Международное право. Общая часть. М., 1996. С. 102-104; Он же. Международное «мягкое» право // Государство и право. 1994. № 8-9. С. 159-167; Hilgenberg H. A Fresh Look at Soft Law // European Journal of International Law. 1999. № 10. P. 499-515; Emmenegger S. The Basle Committee on Banking Supervision - A Secretive Club of Giants? The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform. Cambridge University Press, 2006. P. 235; Lee L. C. The Basel Accords as Soft Law: Strengthening International Banking Supervision // Virginia Journal of International Law. 1998. № 39. P. 1-31; M.Giovanoli. A new architecture for the Global Financial Market: Legal aspects of international standard setting/ - in: International monetary law: Issues for the New Millennium/ Editor by M.Giovanoli. - Oxford University Press Inc., NY., 2000. P. 33.

²⁵Senden L. Soft Law, Self-Regulation and Co-Regulation in European Law: Where Do They Meet? // Electronic Journal of Comparative Law. Vol. 9.1.2005. January // <http://www.ejcl.org/>. P. 23.

²⁶Цит. по: Ерпылева Н. Ю. Международное банковское право: теория и практика применения. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. С. 187.

²⁷Нобель П. Швейцарское финансовое право и международные стандарты. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 91.

²⁸Там же. С.91.

²⁹Подробнее см.: Гузнов А. Г. Правовые проблемы имплементации «Базеля II» в России // Законодательство. 2008. № 8.