



**Александр Викторович
КАРТАШОВ,**

доцент кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук
avkartashov@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РИСКОВ НЕКРЕДИТНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Аннотация. В представленной статье автор анализирует тенденции развития механизма правового регулирования внутреннего контроля некредитных финансовых организаций. Отмечается, что требования, установленные Банком России к системе управления рисками, регламентируются в соответствующих актах, исходя из функционального и институционального подходов. В статье обосновывается тезис о том, что в своей деятельности Банк России применяет сходные подходы в регулировании отношений с участием кредитных и некредитных финансовых организаций.

Ключевые слова: финансовый рынок, некредитная финансовая организация, надзор на финансовом рынке, внутренний контроль, система правового регулирования рисков, профиль риска.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.154-161

A. V. KARTASHOV,

Associate Professor of Department in Financial Law of Kutafin Moscow State
Law University (MSAL), Cand. Sci. (Law)

avkartashov@msal.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF RISKS OF NON-CREDIT FINANCIAL ORGANIZATIONS

Abstract. In this article, the author analyzes the development trends of the mechanism of legal regulation of internal control of non-credit financial organizations. The author notes that the requirements established by the Bank of Russia for the risk management system are regulated in the relevant acts based on the functional and institutional approaches. The article substantiates the thesis that in its activities the Bank of Russia uses similar approaches to regulating relations with the participation of credit and non-credit financial organizations.

Keywords: financial market, financial market supervision, Bank of Russia, Bank of Russia regulations, non-credit financial institution, internal control, system of risk regulation, risk profile.

сии соответствующих полномочий вызвало объективную потребность пересмотра соответствующих отношений и формирования новых подходов к их построению.

В этой связи в качестве одного из направлений преобразования механизма регулирования финансового рынка необходимо отметить изменение требований к построению системы внутреннего контроля некредитными финансовыми организациями, что, по мнению автора, обусловлено несколькими факторами.

Во-первых, речь идет о системной перестройке подходов к регламентации отношений на финансовом рынке с 2013 г. — с момента расширения круга полномочий Центрального Банка РФ¹. Реализация концепции так называемого мегарегулирования (единого регулятора финансового рынка) связана со стремлением упорядочить отношения, возникающие между финансовыми посредниками и потребителями финансовых услуг².

В этой связи следует отметить определенную качественную трансформацию механизма защиты прав участников отношений (ускорение механизма рассмотрения обращений, систематизацию практики применения актов, регулирующих деятельность в финансовом секторе)³. Полагаем, что такого рода изменение системы публично-правового воздействия на общественные отношения является разумным и обоснованным ввиду того, что наличие единого информационного массива (данных об участниках) позволяет оценить перспективы их взаимодействия и степень влияния на реализуемые Банком России цели и задачи.

В этой связи обращает на себя внимание усиление регламентации деятельности тех субъектов, которые, по нашему мнению, не вполне охватывались публично-правовым регулированием (контролем, надзором) до момента указанной структурной реформы (например, ломбардов, кредитных потребительских кооперативов, отдельных видов участников рынка ценных бумаг). Связано это в том числе с тем, что подходы к регулированию их деятельности были заложены еще в советский период и претерпели минимальные изменения или их присутствие в рамках финансовой системы не отвечало целям и задачам финансовой деятельности государства.

Во-вторых, изменение модели регламентации внутреннего контроля связано с объективным фактором — дополнительное включение в круг участников финансового рынка и отнесение определенных групп соответствующих отношений потребовало пересмотра всей концепции управления финансовым рынком Банком России⁴.

¹ Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4084.

² Формирование единого интегрального подхода вызвало ряд отрицательных отзывов со стороны как ученых, так и практиков, по мнению которых для создания единого мегарегулятора на тот момент не было достаточного нормативного обоснования.

³ Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24. Ст. 3390.

⁴ Федеральный закон от 21.12.2013 № 375-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 3 // СЗ РФ. 2013. № 51.



При этом автор не считает полностью обоснованным отнесение к некредитным финансовым организациям операторов инвестиционных платформ, поскольку это обстоятельство, на наш взгляд, не имеет своей целью признание факта отнесения указанных участников к субъектам финансового рынка, а направлено на ограничение злоупотреблений со стороны тех субъектов, которые имеют в ходе своей деятельности возможность оперировать цифровыми финансовыми активами. В этой связи возникает вопрос о допустимости такого усреднения и последствиях такого рода нормативного описания⁵. Встает объективный вопрос: насколько полно будут учтены риски, возникающие в деятельности указанных участников, и не произойдет ли нарушения структурных взаимосвязей на финансовом рынке?

Как отмечалось ранее, одним из ключевых направлений регулирования и надзора Банка России выступает закрепление требований к осуществлению внутреннего контроля некредитными финансовыми организациями.

Анализ системы правового регулирования финансового рынка позволяет автору отметить наличие в более чем 100 актах Банка России описания соответствующих требований, в этой связи представляется необходимым их дальнейшая систематизация.

Говоря о требованиях к системе управления рисками, нельзя не затронуть вопрос о ее роли и месте в рамках внутреннего контроля некредитной финансовой организации.

Поскольку легальное определение внутреннего контроля отсутствует, следует ориентироваться на характеристику внутреннего контроля, заложенную в рамках положений отдельных актов, регламентирующих порядок ведения бухгалтерского учета. В этой связи необходимо прежде всего обратить внимание на содержание ст. 19 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете», в соответствии с которой обязанность по организации внутреннего контроля возлагается на всех экономических субъектов, к которым причисляются и некредитные финансовые организации⁶.

В процессе формирования системы внутреннего контроля экономическому субъекту необходимо осуществить выбор:

- а) методов оценки содержания финансовой деятельности некредитной финансовой организации (круг объектов бухгалтерского и управленческого учета);
- б) критериев оценки достоверности отчетности (бухгалтерской (финансовой), управленческой);
- в) критериев оценки корректности соблюдения нормативных требований⁷.

Ст. 6695 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Ст. 18 // СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4348.

⁵ Федеральный закон от 02.08.2019 № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 21 // СЗ РФ. 2019. № 31. Ст. 4418.

⁶ Федеральный закон от 06.12.2011 № 402-ФЗ (ред. от 26.07.2019 № 247-ФЗ) «О бухгалтерском учете». Ст. 2, 19 // СЗ РФ. 2011. № 50. Ст. 7344 ; 2019. № 30. Ст. 4149.

⁷ Информация Минфина России № ПЗ-11/2013 «Организация и осуществление экономическим субъектом внутреннего контроля совершаемых фактов хозяйственной жизни,

К элементам системы внутреннего контроля некредитной финансовой организации относятся:

- а) контрольная среда;
- б) система оценки и управления рисками;
- в) процедуры внутреннего контроля;
- г) информация и коммуникация;
- д) оценка внутреннего контроля.

Порядок описания и виды рисков, систему их оценки необходимо сформировать при определении требований, устанавливаемых некредитной финансовой организацией, и включить в систему внутреннего контроля (ее наличие является одним из условий для получения лицензии и подтверждения соблюдения лицензионных требований некредитной финансовой организацией)⁸.

В этой связи необходимо остановиться на содержании положений отдельных актов Банка России, описывающих требования к учету и анализу рисков некредитными финансовыми организациями. Очевидно, что характеристика Банком России отдельных видов рисков базируется на основе использования институционального подхода, функционального подхода или же их сочетания (табл. 1)⁹. Следует учитывать, что качество системы управления рисками влияет в том числе на соблюдение требований, устанавливаемых в отношении противодействия легализации доходов, полученных преступным путем¹⁰.

ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской (финансовой) отчетности» // URL: <http://www.minfin.ru> (дата обращения: 26.12.2013).

⁸ См. например: Закон РФ от 27.11.1992 № 4015-1 (ред. от 24.04.2020) «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Ст. 28.1 // Российская газета. 12.01.1993. № 6 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 222-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О деятельности кредитных рейтинговых агентств в Российской Федерации, о внесении изменения в статью 76.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации». Ст. 5 // Российская газета. 17.07.2015. № 156.

⁹ Говоря о функциональном (институциональном) подходе, автор имеет в виду, что регулирование отношений производится исходя из признаков субъекта или же объекта соответствующих общественных отношений.

¹⁰ См. например: Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ (ред. от 07.04.2020) «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Пп. 1.1 п. 1 ст.7 // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3418 ; Указание Банка России от 27.02.2019 № 5084-У «О внесении изменений в Положение банка России от 15 декабря 2014 года № 445-П «О требованиях к правилам внутреннего контроля некредитных финансовых организаций в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»» // Вестник Банка России. 27.03.2019. № 22 ; Указание Банка России от 22.02.2019 № 5075-У (ред. от 24.12.2019) «О требованиях к правилам внутреннего контроля кредитных организаций и некредитных финансовых организаций в целях противодействия финансированию распространения оружия массового уничтожения» // Вестник Банка России. 27.03.2019. № 22.



Таблица 1

Виды рисков, учитываемых некредитными финансовыми организациями¹¹

Некредитная финансовая организация	Виды рисков
Все виды некредитных финансовых организаций ¹²	Риск получения несанкционированного доступа к информации с целью осуществления финансовых операций лицами, не обладающими таким правом
Участник рынка ценных бумаг, осуществляющий репозитарную деятельность	Операционный риск, правовой риск, регуляторный риск, значимый риск
Брокер	Валютный риск
Организатор торговли, клиринговая организация, депозитарий ¹³	Риск неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком
Негосударственный пенсионный фонд ¹⁴	Риски, возникающие в процессе негосударственного пенсионного обеспечения (обязательного пенсионного страхования)

¹¹ Автор статьи, осознавая, что описание рисков в актах Банка России превышает объемы представленной на рассмотрение публикации, приводит в указанной таблице выборку описания лишь некоторых видов некредитных финансовых организаций и присущих их деятельности рисков.

¹² Положение Банка России от 17.04.2019 № 684-П «Об установлении обязательных для некредитных финансовых организаций требований к обеспечению защиты информации при осуществлении деятельности в сфере финансовых рынков в целях противодействия осуществлению незаконных финансовых операций» // Вестник Банка России. 22.05.2019. № 33.

¹³ См.: Указание Банка России от 01.08.2019 № 5222-У «О требованиях к правилам внутреннего контроля по предотвращению, выявлению и пресечению неправомерного использования инсайдерской информации и (или) манипулирования рынком юридических лиц, указанных в пунктах 1, 3—8, 11 и 12 статьи 4 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»» // Вестник Банка России. 23.10.2019. № 69 ; Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Ст. 4 // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4193.

¹⁴ См.: Указание Банка России от 04.07.2016 № 4060-У (ред. от 14.01.2019) «О требованиях к организации системы управления рисками негосударственного пенсионного фонда». Гл. 2 // Вестник Банка России. 17.08.2016. № 74.

Некредитная финансовая организация	Виды рисков
Профессиональный участник рынка ценных бумаг, организатор торговли, клиринговая организация, лицо, осуществляющее функции центрального контрагента ¹⁵	Операционный риск, рыночный риск, кредитный риск
Квалифицированный центральный контрагент ¹⁶	Рыночный, кредитный, риск концентрации активов в обеспечении по обязательствам участников клиринга
Организатор торговли ¹⁷	Операционный, риск потери деловой репутации, стратегический риск
Микрофинансовая организация ¹⁸	Риск возникновения убытков, максимальный размер риска на одного заемщика (группу связанных заемщиков), максимальный размер риска на связанное с микрофинансовой компанией лицо (группу связанных с микрофинансовой компанией лиц)
Акционерный инвестиционный фонд, паевой инвестиционный фонд, негосударственный пенсионный фонд ¹⁹	Кредитный риск

¹⁵ Указание Банка России от 04.04.2019 № 5117-У «О формах, сроках и порядке составления и представления отчетности профессиональных участников рынка ценных бумаг, организаторов торговли, клиринговых организаций и лиц, осуществляющих функции центрального контрагента, а также другой информации в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 27.09.2019. № 63—64.

¹⁶ Положение Банка России от 01.11.2018 № 658-П (ред. от 27.02.2020) «О требованиях к квалифицированному центральному контрагенту, порядке признания качества управления центрального контрагента удовлетворительным, об основаниях и порядке принятия решения о признании качества управления центрального контрагента неудовлетворительным, порядке доведения информации о принятом решении до центрального контрагента» // Вестник Банка России. 15.02.2019. № 11.

¹⁷ Указание Банка России от 07.05.2018 № 4791-У «О требованиях к организации организатором торговли системы управления рисками, связанными с организацией торгов, а также с осуществлением операций с собственным имуществом, и к документам организатора торговли, определяющим меры, направленные на снижение указанных рисков и предотвращение конфликта интересов» // Вестник Банка России. 26.09.2018. № 72.

¹⁸ Указание Банка России от 20.01.2020 № 5391-У «О порядке формирования микрофинансовыми организациями резервов на возможные потери по займам» // Вестник Банка России. 12.03.2020. № 21.

¹⁹ Указание Банка России от 08.02.2018 № 4715-У «О формах, порядке и сроках составления и представления в Банк России отчетов акционерными инвестиционными фондами, управляющими компаниями инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов» // Вестник Банка России. 29.05.2018. № 41—42.



При построении системы управления рисками (внутреннего контроля) важное значение придается оценке соблюдения требований к отражению объектов учета (бухгалтерского, управленческого). В этой связи следует отметить, что за последние годы Банк России произвел качественную системную переработку механизма правового регулирования бухгалтерского учета участников финансового рынка и по определенным направлениям универсализировал его описание. При этом описание рисков базируется на контроле за совершаемыми операциями (фактами хозяйственной жизни)²⁰.

По мнению автора, основывающегося на анализе содержания соответствующих актов Банка России, при формировании требований к осуществлению внутреннего контроля (и прежде всего к системе управления рисками), за основу Банком России были использованы подходы, ранее апробированные в отношении кредитных организаций. При этом речь не идет об унификации видов рисков кредитных и некредитных организаций в силу различия в порядке и особенностях осуществления ими операций (табл. 2).

Таблица 2

Виды рисков, учитываемых при построении системы внутреннего контроля кредитной организацией

Письмо Банка России от 23.06.2004 № 70-Т «О типичных банковских рисках» ²¹	Указание Банка России от 15.04.2015 № 3624-У (ред. от 27.06.2018) «О требованиях к системе управления рисками и капиталом кредитной организации и банковской группы» ²²
Кредитный риск; страновой риск (включая риск неперевода средств); рыночный риск (фондовый риск, валютный риск, процентный риск); риск ликвидности; операционный риск; правовой риск; риск потери деловой репутации кредитной организации (репутационный риск); стратегический риск	Кредитный риск; рыночный риск; операционный риск; процентный риск; риск ликвидности; риск концентрации

Речь в данном случае идет в большей степени не о юридической технике, используемой в нормативных актах Банка России, при регулировании деятельности кредитных организаций, — определяющее значение в данном случае имеют управленческие алгоритмы, применяемые в деятельности регулятора и получив-

²⁰ Положение Банка России от 25.10.2017 № 612-П (ред. от 22.05.2019, с изм. от 15.11.2019) «О порядке отражения на счетах бухгалтерского учета объектов бухгалтерского учета некредитными финансовыми организациями». П. 2.2, 19.1, 19.2 // Вестник Банка России. 26.12.2017. № 116—117.

²¹ Вестник Банка России. 30.06.2004. № 38 (письмо утратило силу).

²² Вестник Банка России. 15.06.2015. № 51.

шие свое закрепление в актах, регламентирующих требования к осуществлению деятельности и порядок осуществления надзора²³.

При этом анализ рассмотренных автором актов позволяет утвердиться во мнении, что в настоящее время, помимо контроля за отдельными видами рисков, кредитные и некредитные организации (Банк России в ходе надзора) производят оценку профилей рисков (эта модель включает их определенные комбинации (совокупности))²⁴.

При этом следует отметить, что сравнительный анализ требований к видovому разграничению рисков, содержащихся в актах Банка России, в отличие от предыдущих этапов развития системы правового регулирования как банков, небанковских кредитных организаций, так и некредитных финансовых организаций, позволяет утверждать о формировании системы универсального регулирования и надзора по отношению ко всем секторам финансового рынка.

²³ См. например: п. 2.17 Положение Банка России от 01.11.2018 № 658-П.

Для подтверждения данного тезиса автор предлагает также сравнить содержание следующих актов: указание Банка России от 06.09.2013 № 3057-У (ред. от 10.07.2018) «О порядке назначения уполномоченных представителей Банка России в случае, предусмотренном пунктом 7 части первой статьи 76 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», осуществления ими деятельности и прекращения осуществления ими своей деятельности» // Вестник Банка России. 25.12.2013. № 78 ; указание Банка России от 21.06.2017 № 4426-У «О порядке назначения уполномоченного представителя Банка России в центральный контрагент, осуществления и прекращения им своей деятельности, а также о порядке представления центральным контрагентом информации и документов о деятельности центрального контрагента уполномоченному представителю Банка России» // Вестник Банка России. 10.08.2017. № 70 ; Инструкция Банка России от 15.01.2020 № 202-И «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» // Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/>. 27.04.2020.

²⁴ Например, оператор платежной системы обязан при формировании профиля риска учитывать описание бизнес-процессов и перечень субъектов платежной системы, на которые влияет риск-событие, перечень способов управления рисками. См.: Положение Банка России от 03.10.2017 № 607-П «О требованиях к порядку обеспечения бесперебойности функционирования платежной системы, показателям бесперебойности функционирования платежной системы и методикам анализа рисков в платежной системе, включая профили рисков». П. 2 Приложения 2 // Вестник Банка России. 15.01.2018. № 2.

