



Елена Зенькович
заместитель председателя правления ПАРТАД,
канд. юрид. наук, *Mgr.*



Елена Карпова
руководитель информационно-аналитического
управления ПАРТАД

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЕ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР: СБЛИЖЕНИЕ ПОДХОДОВ МЕГАРЕГУЛЯТОРА И САМОРЕГУЛИРУЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В СФЕРЕ ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Все более широкое распространение в мировой практике получает риск-ориентированный подход как в контрольно-надзорной деятельности регулирующих органов, контрольной деятельности саморегулируемых организаций, так и в сфере бизнеса при построении системы внутреннего контроля и управления рисками. Данный подход заключается в том, что ресурсы контроля (надзора) в большей степени сосредотачиваются на областях повышенного риска.

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА РФ

Внедрение риск-ориентированного подхода осуществляется в рамках проводимой в настоящее время комплексной реформы государственного

контроля и надзора Российской Федерации. Выпущено постановление Правительства Российской Федерации о риск-ориентированном подходе при организации и проведении контрольно-надзорных мероприятий¹. В соответствии с ним принято решение о закреплении данного подхода на государственном уровне для

повышения функциональности и эффективности действия государственных органов.

Утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»², согласно которому предполагается сокращение плановых проверок за счет внедрения риск-ориентированного подхода,

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые Правительства Российской Федерации».

² Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Протокол от 21. 12.2016 г. № 12).

переориентации деятельности контрольно-надзорных органов на предупреждение и профилактику нарушений. В рамках реализации программы планируется разработать и внедрить в том числе механизм систематической оценки эффективности обязательных требований, реализовать доступность информации о планируемых контрольных мероприятиях в личных кабинетах поднадзорных субъектов и др.

Предполагается, что в результате внедрения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности уменьшится нагрузка как финансовая — на надзорный орган, так и административная — на поднадзорные организации.

Совершенствование деятельности органов контроля и надзора на основе широкого внедрения риск-ориентированного подхода является одной из задач в сфере публичного управления на финансовом рынке³.

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ БАНКА РОССИИ

Как нам представляется, мегарегулятор в лице Банка России также активно продвигает риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности.

В отношении российских банков уже сложилась многолетняя практика применения пруденциального надзора, суть которого состоит в соблюдении требований пруденциальных норм, устанавливаемых Банком России с целью предотвращения возникновения рисков в деятельности поднадзорных организаций.

Механизм пруденциального надзора предполагает регулярный мониторинг отчетности поднадзорных организаций и их финансовых показателей, ориентирован на оценку рисков. В частности, согласно рекомендациям Базельского комитета банковский надзор заключается в установлении надзорным органом требований к минимальному уровню собственных средств банков, отражающему риски.

Пруденциальный надзор выявляет и предупреждает возможные проблемы

финансовых организаций на ранней стадии, что позволяет устранить последствия с наименьшими потерями для бизнеса.

Система дистанционного надзора (документарного) Банка России выполняет следующие основные задачи⁴:

- мониторинг уровня рисков поднадзорной организации;
- мониторинг соблюдения пруденциальных норм деятельности;
- сбор данных для определения приоритетов распределения надзорных ресурсов и планирования инспекционных проверок.

Для снижения рисков в случае их выявления Банк России применяет меры надзорного реагирования.

Развитию риск-ориентированного надзора способствует и внедрение в практику деятельности Банка России института кураторов⁵ финансовых организаций. В процессе постоянного контакта между поднадзорной организацией и Банком России обеспечивается необходимая осведомленность надзорного органа о процессах, происходящих в организации. Куратор, являясь главным контактным лицом надзорного органа во взаимоотношениях с организацией, ее руководством и сотрудниками, аккумулирует всю информацию о ее деятельности, что позволяет вести надзор комплексно и практически в режиме реального времени, а также своевременно реагировать на процессы, происходящие в деятельности организации.

Основными направлениями развития контроля и надзора Банка России в отношении некредитных финансовых организаций (НФО) являются следующие:

- гармонизация методов и правил надзора и контроля за НФО с методами банковского надзора и контроля⁶;
- внедрение пропорционального регулирования и надзора⁷.

Пропорциональный надзор направлен на оптимизацию надзорных процедур и основан на риск-ориентированном подходе. При этом меры усиленного надзора должны быть пропорциональны важности проблемы и корректироваться в соответствии с этим.

Принятые Банком России документы по порядку проведения проверок НФО также предполагают использование риск-ориентированного подхода на некоторых этапах контрольной деятельности. При организации и проведении проверки Банком России осуществляется оценка деятельности организации, исходя из реальной оценки рисков, характерных для нее, и уровня их концентрации. Структурные подразделения Банка России в целях предупредительной подготовки обязаны представлять, в том числе, предложения по формированию задания на проведение проверки, подготовленные с учетом риск-ориентированных подходов к надзору за поднадзорными организациями⁸.

КОНТРОЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ САМОРЕГУЛИРУЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Меняются подходы к осуществлению контрольной деятельности и со стороны саморегулируемых организаций.

Контрольная деятельность ПАРТАД также развивается в соответствии с принципами риск-ориентированного контроля.

Процесс гармонизации методов и правил контрольной деятельности СРО ПАРТАД происходит с учетом передового опыта и наилучших практик в области контроля и надзора.

ПАРТАД последовательно приняты следующие документы (см. рисунок):

- Концепция осуществления СРО ПАРТАД контрольной деятельности⁹;
- Внутренний стандарт «Порядок проведения проверок соблюдения членами Профессиональной Ассоциации Регистраторов, Трансфер-Агентов и Депозитариев требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Профессиональной Ассоциации Регистраторов, Трансфер-Агентов и Депозитариев»¹⁰;
- Регламент осуществления контрольной деятельности ПАРТАД¹¹.

³ Стратегия экономической безопасности РФ до 2030 г. (Указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208).

⁴ Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика. Пособие, подготовленное в рамках проекта «Обучение персонала центрального банка — этап III».

⁵ Положение Банка России от 22.12.2014 г. № 447-П «О кураторах страховых организаций»; Положение Банка России от 07.09.2007 г. № 310-П «О кураторах кредитных организаций».

⁶ Основные направления развития финансового рынка на 2016—2018 гг.; План мероприятий (дорожная карта) Банка России на 2017 г.

⁷ Проект Указания Банка России о внесении изменений в Положение Банка России о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (от 15.07.2015 г. № 481-П).

⁸ Инструкция Банка России от 01.09.2014 г. № 156-И «Об организации инспекционной деятельности Центрального банка Российской Федерации (Банка России) в отношении некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций»; Инструкция Банка России от 24.04.2014 г. № 151-И «О порядке поведения проверок деятельности некредитных финансовых организаций и саморегулируемых организаций некредитных финансовых организаций уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)».

⁹ Одобрена советом директоров ПАРТАД (Протокол № 12/2016 от 21.09.2016 г.).

¹⁰ Утвержден советом директоров ПАРТАД (Протокол № 01/2017 от 27 января 2017 г.).

¹¹ Утвержден Правлением ПАРТАД (Протокол № 05/2017 от 01.02.2017 г.) с изменениями (Протокол № 19/2017 от 25.04.2017 г.).

При изменении подходов к осуществлению контрольной деятельности перед СРО ставилась задача усиления роли предварительного контроля как основы для построения системы риск-ориентированного планирования контрольной деятельности.

В настоящее время внутренними документами ПАРТАД определена совокупность критериев, на основании которых организации присваивается уровень приоритета для включения в график проведения плановых проверок.

В частности, к критериям, используемым ПАРТАД при планировании контрольной деятельности, отнесены:

- наличие сведений об административном производстве Банка России в отношении организации или в отношении руководителя/сотрудника организации;
- наличие жалоб в ПАРТАД на организацию, по которым подтвердились факты, изложенные в них;
- убыток от финансово-хозяйственной деятельности;
- приближение размера собственных средств к предельному значению, установленному нормативом достаточности;
- срок, который прошел с момента последней проверки организации;
- факты нарушений, выявленных по результатам предыдущих проверок;
- совмещение видов деятельности;
- существенные отклонения в показателях операционной деятельности организации (по сравнению с предыдущим отчетным периодом).

Каждый из этих критериев имеет определенный вес в баллах. Совокупность набранных баллов позволяет рейтинговать организации по уровню приоритета для включения в ежегодный план проверок:

- *высокий уровень приоритета* — организация включается в план проведения проверок;
- *средний уровень приоритета* — организация включается в план проверок при наличии ресурсов ПАРТАД;
- *низкий уровень приоритета* — организация не включается в план проведения проверок.

На интенсивность контроля (периодичность, вид проверки, объем выборки документов, изучаемых в ходе проверки) влияют следующие показатели:

- наличие сертификата соответствия требованиям стандартов ПАРТАД;
- наличие сертификата соответствия системы ЭДО организации требованиям ПАРТАД;

- использование сертифицированного ПАРТАД программного обеспечения;
- отсутствие при последней плановой проверке нарушений организацией требований законодательства Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов ПАРТАД;

- данные по проверкам организации другими саморегулируемыми организациями;
- результаты рейтинговых исследований;
- наличие в организации системы внутреннего аудита.

С целью определения степени необходимости внеплановых проверок планируется также проведение периодических промежуточных оценок.

В настоящее время в рамках реализации риск-ориентированного подхода к контрольной деятельности осуществляется мониторинг деятельности организаций — членов ПАРТАД по следующим направлениям:

- раскрытие информации о собственных средствах;
- соответствие размера собственных средств установленным нормативам;
- приостановление или аннулирование лицензий организаций — членов ПАРТАД;
- проверка и анализ основных показателей деятельности организаций, раскрываемых в форме анкеты участника баз данных ПАРТАД.

Результаты мониторинга используются при планировании контрольной деятельности (в качестве критериев при определении уровня приоритетности).

Контрольные процедуры, проводимые в рамках проверок, четко регламентированы, что способствует упорядочению и стабильности контрольной деятельности ПАРТАД. Для каждого вида проверки разрабатываются соответствующие Методические рекомендации по проведению проверки (см. рисунок).

ВНУТРЕННИЙ КОНТРОЛЬ НФО

Обобщая изложенное выше, необходимо отметить, что новый режим регулирования предполагает высокий стандарт корпоративного управления, управления рисками и внутреннего контроля НФО. Эффективная система управления рисками и внутреннего контроля позволяет организации снизить возникающие риски

и не допустить усиления контроля со стороны Банка России и СРО.

Следует подчеркнуть, что ответственность за организацию, утверждение и контроль реализации стратегических целей организации, стратегии рисков и внутреннего управления несут органы управления НФО. Эффективность систем управления рисками и внутреннего контроля в НФО подтверждается внутренним аудитом.

С целью методической поддержки членов ПАРТАД в 2015 г. был принят Базовый стандарт управления рисками и внутреннего контроля¹², который разрабатывался в соответствии с международными принципами в этой области. Базовый стандарт помогает НФО — членам СРО сформировать эффективные интегрированные системы управления рисками и внутреннего контроля.

Исходя из понимания о нескольких уровнях контроля/надзора, элементами которого являются внутренний контроль НФО, контрольная деятельность СРО, контроль и надзор Банка России, можно говорить о создании единого контрольного механизма на основе риск-ориентированного мышления¹³.

ЕДИНЫЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЙ МЕХАНИЗМ

Таким образом, современный единый контрольно-надзорный механизм может быть представлен следующими составляющими:

- системой внутреннего контроля НФО;
- системой контроля СРО;
- системой контроля и надзора Банка России.

Такой механизм контрольно-надзорной деятельности предоставляет возможность применения продвинутых подходов надзора и контроля за деятельность НФО. Его преимущество также может заключаться в устранении дублирования контрольных мероприятий, в сотрудничестве органов контроля и высокой степени доверия.

Полагаем, что единый контрольный механизм позволит также должным образом проводить риск-ориентированную оценку деятельности НФО.

В свою очередь, важным требованием или группой требований для обеспечения качества функционирования единого контрольно-надзорного механизма является его эффективность. Это понятие может использоваться в нескольких модификациях, например, как принципы эффективного управления.

¹² Утвержден советом директоров ПАРТАД (Протокол № 03/2015 от 23.04.2015 г.) с изменениями и дополнениями, утвержденными советом директоров ПАРТАД (Протокол № 06/2015 от 23.07.2015 г.).

¹³ Для понимания риск-ориентированного мышления см. ИСО 9001:2015 (Приказ Росстандарта № 1499-ст).



Концепция «эффективности» является динамичной, и, учитывая современные тенденции в сфере финансовых рынков, можно выделить:

- эффективность управления рисками;
- эффективность внутреннего контроля;
- эффективность внутреннего аудита;
- эффективность стандартов деятельности;
- эффективность надзора и контроля и др.

Подводя итог вышесказанному, следует отметить, что применение риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контроля/надзора позволит:

- снизить регулятивную (административную) нагрузку;
- оптимально использовать ресурсы (трудовые, материальные, финансовые);
- повысить результативность деятельности контрольных/надзорных органов;
- осуществить экономичность контроля/надзора;
- минимизировать системные риски;
- обеспечить устойчивость к регуляторным и операционным рискам;

- защитить права субъектов контроля при проведении проверок.

РАЗНОВИДНОСТИ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

Прежде чем перейти к описанию видов, предметов контроля и надзора, следует заметить, что эти понятия в настоящее время законодатель, как правило, использует как синонимы¹⁴.

Итак, контроль и надзор различают:

- по характеру деятельности: общий и специализированный (пруденциальный);
- по организационной взаимосвязи контролирующего и подконтрольного:
 - административный надзор (контроль);
 - контроль саморегулируемой организации;
 - внутренний контроль НФО.

Предметом общего надзора со стороны Банка России является исполнение НФО требований законов и нормативных актов Банка России.

В то же время СРО должна осуществлять общий контроль за соблюдением членами СРО требований законов,

нормативных актов, базовых и внутренних стандартов СРО.

Согласно разрабатываемым проектам нормативных актов Банка России систему контроля НФО будут составлять:

- внутренний контроль (в том числе внутренний контроль в целях ПОД/ФТ) – совокупность организационных структур, политик, процедур и действий работников НФО, направленных на минимизацию рисков;
- система управления регуляторным риском — деятельность по управлению риском возникновения расходов (убытков) в результате несоответствия НФО требованиям нормативных актов, осуществляемая в рамках системы внутреннего контроля¹⁵;
- внутренний аудит деятельность по проведению независимой и объективной оценки эффективности бизнес-процессов, механизмов управления, внутреннего контроля и управления рисками. Планируется введение банком России требования об обязанности осуществления внутреннего аудита для профессиональных участников рынка ценных

¹⁴ Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

¹⁵ Проект Положения Банка России о внутреннем контроле и внутреннем аудите.

бумаг в зависимости от принадлежности их к определенной категории (крупные и системно-значимые)¹⁶. В свою очередь мы считаем, что внутренний аудит должен использоваться и в продвинутых (*advanced*) организациях.

Система контроля СРО представлена следующими видами контроля:

- дистанционный контроль и мониторинг;
- тематическая проверка, затрагивающая определенные аспекты (вопросы) деятельности НФО — члена СРО;
- комплексная проверка, затрагивающая все направления деятельности НФО — члена СРО.

В системе контроля и надзора Банка России можно выделить:

- дистанционный надзор и мониторинг (пруденциальный надзор);
- инспекционные проверки — в случаях, когда контроль СРО и дистанционный надзор дают основания для этого.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ МЕРЫ, ПРИМЕНЯЕМЫЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ КОНТРОЛЯ/НАДЗОРА

По результатам контрольно-надзорных действий нередко выявляются основания для применения мер административного принуждения.

Банк России обладает следующими полномочиями по реализации административно-пресекательных мер¹⁷:

- приостанавливать или аннулировать лицензии;
- запрещать или ограничивать проведение операций на срок до 6 мес.;
- аннулировать квалификационные аттестаты.

По результатам административно-юрисдикционной деятельности Банк России правомочен назначить административное наказание в виде¹⁸:

- предупреждения;
- штрафа;
- дисквалификации.

СРО ПАРТАД в рамках дисциплинарного производства обладает следующим арсеналом возможных взысканий в отношении своих членов¹⁹:

- замечание;
- предупреждение;
- штраф;
- исключение из членов СРО.

Признавая публичный характер обязанности по контролю СРО деятельности своих членов²⁰, допустимо обозначить эти меры как меры дисциплинарно-административной ответственности.

Административные правонарушения работников юрлица в современном правовом регулировании встречаются редко.

Основанием дисциплинарной ответственности является дисциплинарный проступок. За неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей НФО имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания²¹:

- замечание;
- выговор;
- увольнение.

Одной из особенностей административной ответственности в сфере финансового рынка является отнесение законодателем к специальным субъектам административного правонарушения сотрудников НФО, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, в обязанности которых входит выявление и (или) представление сведений об операциях, подлежащих обязательному контролю, либо об операциях, в отношении которых возникают подозрения, что они осуществляются в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма²². Данные сотрудники несут административную ответственность как должностные лица. Ответственность выражается в предупреждении или наложении административного штрафа в размере от 10 тыс. до 50 тыс. руб.

Поскольку большинство сотрудников НФО (примерно 60–70 %) вовлечены в реализацию программ внутреннего контроля в целях ПОД/ФТ и прошли

соответствующее обучение, то к ним Банком России могут применяться административные санкции в случае несоблюдения ими требований законодательства о ПОД/ФТ.

В настоящее время Банком России ведется работа по расширению круга субъектов административной ответственности, включая подготовку предложений

по разработке мер ответственности как к некредитной финансовой организации, так и к ее сотрудникам, руководителям, собственникам без применения наиболее строгой меры воздействия — отзыва (аннулирования) лицензии²³.

Следует отметить, что административные правонарушения работников юридического лица в современном правовом регулировании встречаются редко, а ответственность за них, как правило, заменена ответственностью за проступки.

В заключение хотелось бы особо подчеркнуть, что ПАРТАД определила для себя следующие принципы, в соответствии с которыми планируется дальнейшее развитие контрольной деятельности в отношении НФО — членов СРО:

- предупреждение правонарушений. Участие в реализации программ в сфере профилактики правонарушений, разработка и проведение мероприятий по их предупреждению²⁴;
- формирование условий для недопустимости нарушений базовых стандартов;
- неприемлемость двойного наказания *non bis in idem* / не дважды за одно и то же.

Проблема двойной ответственности может возникать за одно и то же правонарушение как в дисциплинарном, так и административном порядке. Потому что противоправное деяние, которое является дисциплинарным правонарушением, одновременно образует и состав административного правонарушения. ■

¹⁶ Проект Указания Банка России о внесении изменений в Положение о лицензионных требованиях и условиях осуществления профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

¹⁷ Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»; Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг».

¹⁸ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.

¹⁹ Внутренний стандарт «Система мер воздействия и порядок их применения за несоблюдение членами ПАРТАД требований базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов ПАРТАД», утвержден советом директоров ПАРТАД (Протокол № 03/2016 от 01.03.2016 г.) с изменениями и дополнениями, утвержденными советом директоров ПАРТАД (Протокол № 06/2016 от 11.05.2016 г.).

²⁰ Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков» (обязательность членства).

²¹ ТК РФ № 197-ФЗ от 30.12.2001 г.

²² Часть 1 и ч. 2 ст. 15.27 КоАП РФ от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ.

²³ Дорожная карта ЦБ РФ

²⁴ Федеральный закон от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».