

На главных направлениях совершенствования финансового законодательства

On the Main Directions of Improving Financial Legislation

УДК 330.33.015:336.77

DOI: 10.12737/1998-0701-2024-10-5-3-9

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

E.E. Smirnov, Parliamentary Correspondent
e-mail: ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. В Государственной думе в русле совершенствования финансового законодательства готовятся ко второму чтению законопроекты № 531412-8 и 269223-8, призванные существенно повысить уровень эффективности и конкурентоспособности российского финансового рынка.

Ключевые слова: макропруденциальные лимиты, ипотечные кредиты, некредитные финансовые организации, внутренний аудит.

Abstract. In the State Duma, in line with the improvement of financial legislation, bills № 531412-8 and № 269223-8 are being prepared for the second reading, designed to significantly increase the level of efficiency and competitiveness of the Russian financial market.

Keywords: macroprudential limits, mortgage loans, non-credit financial institutions, internal audit.

Внесение в Государственную думу законопроектов № 531412-8 «О внесении изменения в статью 45.6 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и № 269223-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления требований к формированию совета директоров (наблюдательного совета) в некредитных финансовых организациях, требований к системе оплаты труда, требований по организации управления рисками, внутреннего контроля и внутреннего аудита в некредитных финансовых организациях)» было вызвано потребностями российского финансового рынка и в целом набирающей темпы роста национальной экономики.

В интересах ограничения рисков заемщика и кредитора

Законопроект № 531412-8, предусматривающий наделение Банка России правом устанавливать макропруденциальные лимиты в отношении кредитов (займов), по которым обязательства физических лиц обеспечены ипотекой, внесен депутатами Государственной думы А.Г. Аксаковым, К.М. Бахаревым, О.Д. Димовым, И.Н. Бабичем, сенаторами Российской Феде-

рации Н.А. Журавлевым, А.Д. Артамоновым, М.М. Ульбашевым, А.А. Салпагаровым.

Как известно, с 1 января 2022 г. Банк России наделен полномочиями по установлению макропруденциальных лимитов (далее — МПЛ), под которыми понимается максимальная допустимая доля отдельных видов кредитов (займов) в общем объеме кредитов (займов) соответствующего вида, предоставляемых кредитной организацией или микрофинансовой организацией в течение текущего квартала. МПЛ не применяются, в частности, к кредитам (займам), предоставленным физическим лицам в целях, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности, обязательства по которым обеспечены ипотекой (далее — ипотечные кредиты (займы)), а также к кредитам (займам), обязательства по которым обеспечены залогом автомототранспортного средства.

Целью законопроекта является включение в сферу действия МПЛ ипотечных кредитов (займов). Это позволит снизить закредитованность граждан и предотвратить накопление рисков кредитными организациями и микрофинансовыми организациями за счет ограничения возможности предоставления рискованных ипотечных кредитов (займов).

В пояснительной записке к законопроекту отмечено, что Банк России 21 декабря 2022 г.

установил МПЛ для I квартала 2023 г. на предоставление потребительских кредитов заемщикам с показателем долговой нагрузки более 80% и потребительских кредитов на срок более 5 лет. Далее МПЛ устанавливались ежеквартально с учетом динамики долговой нагрузки населения. Применение МПЛ снизило долю предоставляемых рискованных кредитов: с показателем долговой нагрузки более 80% — с 36% в IV квартале 2022 г. до 25% в III квартале 2023 г.; на срок более 5 лет — с 19% в IV квартале 2022 г. до 2% в III квартале 2023 г.

Вместе с тем в настоящее время выросли риски в ипотечном кредитовании. По состоянию на 1 октября 2023 г. цены на строящееся жилье стали выше цен на готовое жилье на 42%. В случае если заемщику потребуется продать на вторичном рынке купленное в ипотеку строящееся жилье, полученных средств может оказаться недостаточно для исполнения обязательств по кредиту. Это несет риски как для заемщика и кредитора, так и для стабильности финансовой системы в целом.

Именно в связи с этим авторы законопроекта предложили наделить Банк России полномочиями по ограничению доли предоставляемых кредитов (займов), обеспеченных залогом зданий, сооружений, земельных участков, объектов незавершенного строительства, жилых и нежилых помещений, а также предназначенных для размещения транспортных средств частей зданий или сооружений (машино-мест). При этом указанные ограничения в целях исключения регуляторного арбитража и ограничения риска передачи банками аффилированным микрофинансовым организациям рискованной ипотеки в рамках договора цессии предлагается распространить как на кредитные организации, так и на микрофинансовые организации.

Предлагается также по-прежнему не применять МПЛ в отношении кредитов (займов), предоставленным физическим лицам в целях, не связанных с осуществлением ими предпринимательской деятельности, обязательства по которым обеспечены ипотекой воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания, а также кредитов (займов), обязательства по которым обеспечены залогом исключительно автомототранспортного средства, поскольку для указанных кредитов (займов) характерен низкий уровень риска.

В Государственной думе к законодательной инициативе, о которой идет речь, отнеслись как к весьма важной и неотложной. В первом чтении на пленарном заседании палаты концепция законопроекта была принята единогласно, а именно 392 парламентариями, что составляет 87,1% состава палаты.

На очереди — совершенствование некредитных финансовых организаций

Законопроект № 269223-8 был внесен депутатом Государственной думы А.Г. Аксаковым, сенаторами Российской Федерации Н.А. Журавлевым, А.Д. Артамоновым, М.М. Ульбашевым.

Как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, он был разработан в целях повышения эффективности управления некредитных финансовых организаций и обеспечения их устойчивого развития в интересах конкурентоспособности российского финансового рынка.

В основу законопроекта положен принцип пропорционального регулирования деятельности некредитных финансовых организаций в зависимости от характера и масштаба совершаемых ими операций, уровня и сочетания принимаемых рисков. Это позволяет избежать излишней регуляторной нагрузки для «средних» и «малых» некредитных финансовых организаций, гармонизировать, оптимизировать регулирование крупных некредитных финансовых организаций, а также некредитных финансовых организаций, совмещающих несколько видов деятельности на финансовом рынке, в том числе финансовых организаций, совмещающих деятельность некредитной финансовой организации с деятельностью кредитной организации.

Законопроект устанавливает требования к формированию совета директоров (наблюдательного совета) в некредитных финансовых организациях. Совет директоров (наблюдательный совет) является ключевым элементом корпоративного управления, осуществляющим стратегическое управление организацией, определение основных принципов и подходов к формированию в организации системы управления рисками и внутреннего контроля, своевременную идентификацию рисков, в том числе оценку возможных последствий их реализации.

Исполнение требования о формировании совета директоров (наблюдательного совета)



в управляющих компаниях инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, в страховых организациях, микрофинансовых организациях может быть сопряжено с дополнительными финансовыми расходами для указанных некредитных финансовых организаций. В связи с этим, как отмечено в пояснительной записке, законопроектом предусмотрено применение перечисленных выше требований с учетом принципа пропорционального регулирования, учитывающего характер и масштаб осуществляемых операций, уровень и сочетание принимаемых некредитной финансовой организацией рисков.

В частности, с учетом критериев пропорциональности требование о формировании совета директоров (наблюдательного совета) установлено в отношении микрофинансовой организации, являющейся хозяйственным обществом и привлекающей денежные средства физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, не являющихся ее учредителями (участниками, акционерами), так как деятельность указанных микрофинансовых компаний сопряжена с повышенными рисками и требует дополнительного контроля со стороны органов управления.

Законопроект также устанавливает требование о необходимости формирования профессиональным участником рынка ценных бумаг совета директоров (наблюдательного совета). В настоящее время для профессиональных участников рынка ценных бумаг на законодательном уровне не предусмотрена обязанность формировать совет директоров (наблюдательный совет). Но для наиболее «крупных» профессиональных участников рынка ценных бумаг такая обязанность установлена на уровне нормативного акта Банка России. Требование законопроекта о формировании совета директоров (наблюдательного совета) установлено в отношении профессиональных участников рынка ценных бумаг также с учетом принципа пропорционального регулирования. Совет директоров создается в случаях, установленных нормативными актами Банка России в зависимости от характера и масштаба совершаемых операций, уровня и сочетания принимаемых профессиональным участником рынка ценных бумаг рисков.

Законопроектом определена обязанность ряда некредитных финансовых организаций (профессионального участника рынка ценных бумаг, страховой организации, микрофинансовой компании, негосударственного пенсионного фонда, управляющей компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда, специализированного депозитария, кредитного рейтингового агентства, организатора торговли, клиринговой организации) по созданию системы оплаты труда в отношении руководителей и работников некредитной финансовой организации, соответствующей характеру и масштабу осуществляющей деятельности, уровню и сочетанию принимаемых рисков, результатам деятельности.

В пояснительной записке авторы законопроекта обратили внимание на то, что в соответствии с рекомендациями Совета по финансовой стабильности при назначении и осуществлении выплат руководителям (работникам) финансовой организации, принимающим риски, следует обеспечивать баланс между повышением капитализации компании и необходимостью оставаться в пределах «риска-аппетита», установленного компанией, избегать поощрения отрицательных результатов, в том числе посредством реализации практики выплаты отсроченного вознаграждения и возможности его отмены в течение периода времени, чувствительного к временному горизонту потенциального выявления рисков.

Отдельные вопросы отсрочки, сокращения или отмены стимулирующих и компенсационных выплат нашли отражение в принципах страхования Международной ассоциации страховых надзоров, а также актах Европейского союза по вопросам деятельности страховых организаций, негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний и депозитариев, инвестиционных компаний (к которым относятся и профессиональные участники рынка ценных бумаг в значении, придаваемом им в законодательстве Российской Федерации).

В отличие от регулирования деятельности российских кредитных организаций, комплексное правовое регулирование вопросов системы оплаты труда в российских некредитных финансовых организациях отсутствует. Дей-

ствующее законодательство Российской Федерации не устанавливает каких-либо ограничений на стимулирующие и компенсационные выплаты в отношении руководителей и работников некредитных финансовых организаций. Правовое регулирование возможности отсрочки, сокращения или отмены стимулирующих и компенсационных выплат руководителям и работникам некредитных финансовых организаций, которые в соответствии с их должностными полномочиями и функциями оказывают наибольшее влияние на деятельность некредитной финансовой организации, в том числе на принимаемые ею риски, направлено на создание прозрачных механизмов выплаты стимулирующих и компенсационных выплат, стимулирование руководителей и работников некредитной финансовой организации к принятию решений в целях обеспечения устойчивого развития некредитной финансовой организации в долгосрочной перспективе.

Законопроектом установлено, что система оплаты труда некредитной финансовой организации должна предусматривать возможность отсрочки, сокращения или отмены стимулирующих и компенсационных выплат вышеуказанным руководителям и работникам в случае принятия ими решений об осуществлении некредитной финансовой организацией операций и иных сделок, результаты которых привели к несоблюдению некредитной финансовой организацией требований к собственным средствам (капиталу), обязательных (финансовых, экономических) нормативов, а также иных требований, установленных Банком России в соответствии с федеральными законами, регулирующими деятельность некредитных финансовых организаций, или к возникновению иных ситуаций, угрожающих интересам клиентов и кредиторов. В частности, речь идет о ситуациях, включающих основания для запрета на осуществление части или всех операций, аннулирования (отзыва) лицензии (исключения из реестра (государственного реестра) некредитной финансовой организации, а также для осуществления мер по предупреждению несостоятельности (банкротства) некредитной финансовой организации.

Соответствующие положения законопроекта распространяются прежде всего на лиц, занимающих должности руководителя некредит-

ной финансовой организации, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера и его заместителей, а также иных руководителей (работников) некредитной финансовой организации, принимающих риски.

Предусмотренные законопроектом ограничения выплаты стимулирующих и компенсационных выплат не распространяются на выплаты, минимальный размер которых гарантирован Трудовым кодексом Российской Федерации.

Развитие пропорционального регулирования, отмечено в пояснительной записке, является необходимым условием повышения конкурентоспособности российского финансового рынка, повышения доверия потребителей финансовых услуг к деятельности некредитных финансовых организаций, соответствует международным практикам и подходам.

К одному из направлений пропорционального регулирования некредитных финансовых организаций относятся требования к организации управления рисками и внутреннего контроля, включающей также организацию внутреннего аудита.

Законопроектом значительное внимание уделяется роли совета директоров (наблюдательного совета) как ключевого органа управления компании, определяющего основные принципы и подходы к организации системы управления рисками и системы внутреннего контроля.

По мнению авторов законопроекта, организация и функционирование системы управления рисками, системы внутреннего контроля с учетом критериев пропорционального регулирования, а также фактов совмещения с иными видами деятельности позволяют снизить регуляторную нагрузку на малые некредитные финансовые организации и соответственно расходы, связанные с необходимостью осуществления управления рисками, внутреннего контроля, внутреннего аудита.

В силу законодательных требований организаторы торговли, клиринговые организации, центральный депозитарий, негосударственные пенсионные фонды, профессиональные участники рынка ценных бумаг, специализированные депозитарии, страховые компании уже осуществляют комплексы функций в области управления рисками и внутреннего контроля. В связи с этим законопроект не предусматри-



вает существенных изменений в регулировании деятельности указанных некредитных финансовых организаций и направляет внимание на гармонизацию действующих требований, что, в частности, позволит снизить регуляторную нагрузку на некредитные финансовые организации, совмещающие различные виды деятельности на финансовом рынке, а также усилить контрольные функции и расширить сферу ответственности совета директоров (в случае его наличия) указанных некредитных финансовых организаций и повысить эффективность управления рисками и осуществления внутреннего контроля.

Для управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов действующим регулированием установлена обязанность по организации системы внутреннего контроля. Законопроектом дополнительно установлены требования по организации системы управления рисками и осуществлению внутреннего аудита. Применение требований законопроекта с учетом критериев пропорциональности не приведет к значительному увеличению регуляторной и финансовой нагрузки на управляющие компании.

Законопроектом установлены требования об организации системы управления рисками, системы внутреннего контроля в отношении микрофинансовых организаций, кредитных потребительских кооперативов и сельскохозяйственных потребительских кредитных кооперативов.

В настоящее время для микрофинансовых организаций и кредитных потребительских кооперативов требования к организации системы управления рисками установлены в базовых стандартах саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка. В частности, применительно к кредитным потребительским кооперативам с активами более одного миллиарда рублей и кредитным потребительским кооперативам, имеющим филиалы, представительства и иные обособленные подразделения на территории более двух субъектов Российской Федерации, установлено требование о назначении должностного лица или создании отдельного подразделения, ответственного за управление рисками. Это может повлечь возникновение дополнитель-

ных финансовых расходов. Однако реализация норм законопроекта с учетом критериев пропорционального регулирования положительным образом повлияет на финансовое состояние указанных некредитных финансовых организаций, деятельность которых связана с повышенным риском, позволит обеспечить своевременное выявление рисков и принятие мер по их предотвращению и минимизации, будет способствовать сокращению случаев нарушения регуляторных требований и повышению доверия со стороны потребителей финансовых услуг.

Законопроектом также установлены требования об организации системы управления рисками и об организации внутреннего аудита в кредитных рейтинговых агентствах. Реализация их может повлечь возникновение дополнительных финансовых расходов у кредитных рейтинговых агентств. В целях сбалансирования регуляторной и финансовой нагрузки на кредитные рейтинговые агентства требование об организации внутреннего аудита в законопроекте определено с учетом принципа пропорционального регулирования.

Законодательная инициатива парламентариев, направленная на повышение финансовой устойчивости некредитных финансовых организаций и стабильность их деятельности, была встречена в Государственной думе с пониманием.

В частности, Комитет Государственной думы по финансовому рынку, рассмотрев проект федерального закона, отметил следующее.

1. Что касается требований к формированию совета директоров (наблюдательного совета) некредитной финансовой организации, то обязанность создания такого органа уже содержится в ряде действующих федеральных законах для некоторых некредитных финансовых организаций (кредитные рейтинговые агентства, клиринговые организации и др.). Законопроектом аналогичное требование предлагается возложить на микрофинансовые компании.

В отношении управляющих компаний инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов и страховых организаций создание совета директоров (наблюдательного совета) будет обязательным в случаях, которые будут установлены в нормативном акте Банка России — в за-

висимости от уровня и масштаба осуществляющейся деятельности, а также принимаемых в этой связи рисков.

2. Что касается требований к системе оплаты труда в таких организациях, то следует отметить, что в настоящее время в Федеральном законе от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» уже заложены основы регулирования системы оплаты труда в кредитных организациях. Так, в соответствии со статьей 24 указанного закона кредитная организация обязана создать систему оплаты труда как в целом, так и в части оплаты труда отдельных лиц (руководителей и др.). А согласно статье 11.1-1 к компетенции совета директоров (наблюдательного совета) кредитной организации относится утверждение политики кредитной организации в области оплаты труда и контроль ее реализации. При этом комплексное правовое регулирование системы оплаты труда в организациях (например, ограничений выплаты стимулирующих и компенсационных выплат в отношении руководителей и работников некредитных финансовых организаций) отсутствует.

В связи с этим проектом федерального закона возлагается обязанность на отдельные организации создать систему оплаты труда в отношении руководителей и работников таких некредитных финансовых организаций в зависимости от характера и масштаба осуществляющейся деятельности, принимаемых в этой связи рисков, а также результатов деятельности.

Соответствующие проектируемые нормы распространяются прежде всего на лиц, занимающих должности руководителя некредитной финансовой организации, членов коллегиального исполнительного органа, главного бухгалтера и его заместителей, а также на иных руководителей (работников) некредитной финансовой организации.

В законопроекте также прописано, что система оплаты труда в некредитной финансовой организации должна предусматривать возможность отсрочки, сокращения или отмены стимулирующих и компенсационных выплат руководящим лицам при условии, если действия таких лиц привели к несоблюдению некредитной финансовой организацией различных обязательных требований, возникновению ситуаций, угрожающих интересам клиентов и кредиторов, финансовой устойчи-

вости и стабильности такой организации. При этом подобные ограничения не распространяются на выплаты, минимальный размер которых гарантирован Трудовым кодексом Российской Федерации.

3. Что касается требований к организации управления рисками и внутреннего контроля, включающих также организацию внутреннего аудита, то законопроектом предлагается унифицировать подходы к управлению рисками и внутреннему контролю в различных некредитных финансовых организациях. В связи с этим проектируемыми нормами предлагаются уточнить, что на совет директоров некредитной финансовой организации (на общее собрание участников кредитного кооператива, в том числе сельскохозяйственного) возлагается обязанность по созданию системы управления рисками и внутреннего аудита в соответствии с требованиями, которые будут установлены Банком России.

Комитет отметил, что отдельными проектируемыми нормами предусматривается внесение изменений в ряд федеральных законов в части установления обязанности органов управления некредитной финансовой организации утверждать внутренние документы, определяющие совокупный предельно допустимый уровень риска/рисков («риск-аппетит»).

Вместе с тем Комитет обратил внимание на то, что в действующем законодательстве Российской Федерации определения «совокупный предельно допустимый уровень риска/рисков», «риск-аппетит» отсутствуют, в связи с чем при подготовке законопроекта ко второму чтению данные проектируемые нормы нуждаются в дополнительном уточнении.

Выступая на пленарном заседании Государственной думы при рассмотрении законопроекта в первом чтении, А.Г. Аксаков отметил, в частности, следующее: «Мы довольно часто слышим критику в адрес микрофинансовых организаций, некредитных финансовых организаций. Вот этот законопроект как раз и направлен на то, чтобы в определенной степени навести порядок в деятельности некредитных финансовых организаций.

Предусматривается, что эти организации должны иметь систему управления рисками. Причем эта система управления рисками должна утверждаться не в стандартах саморегулируемой



организации, а в стандартах, определенных законом. А закон определяет, что должен быть аудит, должна быть проверка контрагентов, не должно быть концентрации рисков.

Зачастую микрофинансовые организации направляют значительную часть накопленных средств на отдельные немногочисленные проекты и в результате концентрируют риски. Если эти проекты не реализуются, то у этих организаций возникают серьезные проблемы. Так вот этот законопроект требует, чтобы было управление портфелем кредитов, концентрацией рисков. Также законопроект определяет систему управления рисками, каким образом она должна быть построена, причем это обязательно прописывается в законе. Законопроектом определяется, что в некредитных финансовых организациях должны формироваться советы директоров так же, как в банках. Эти советы директоров должны соответствовать требованиям, которые прописаны в законе, в том числе требованиям, определяющим их ответственность за результаты деятельности некредитной финансовой организации. Причем советы директоров будут согласовываться Центральным банком. Такое достаточно жесткое регулирование деятельности некредитных финансовых организаций предлагается, соответственно будет больше порядка на этом рынке».

Депутат А.В. Куриный обратился к А.Г. Аксакову со следующим вопросом: «Что касается

системы оплаты труда, Центральный банк собирается вводить какие-то ограничения. Что это будут за ограничения заработных плат?..».

Ответ А.Г. Аксакова был следующим: «Если, например, у некредитной финансовой организации будет отрицательный результат, то не должно быть никаких поощрительных мер. Это прямо прописывается в документе. Очевидно, Центральный банк установит и другие правила, которые увязнут финансовый результат деятельности некредитной организации с выплатами, которые получают те, кто управляет этой организацией, а также работники этой организации.

Нередко бывает так, что деньги привлекаются, после чего начинают себе больше выплачивать, а те суммы, которые остаются, направляют на кредиты. В результате, естественно, возникает неэффективная деятельность, рано или поздно это может привести к банкротству. Вот для того, чтобы таких ситуаций не было, чтобы все-таки большая часть аккумулированных средств направлялась на проекты, заемщикам, предлагаются эти нормы законопроекта».

В первом чтении за проект закона проголосовало 393 депутата (87,3% от состава палаты). Проголосовавших против не было. Воздержался 21 человек (4,7% от состава палаты).

Работа по подготовке проекта ко второму чтению продолжается.

ЦБ РАСШИРИЛ ВОЗМОЖНОСТИ «ЦИФРОВОГО ПРОФИЛЯ» ДЛЯ БИЗНЕСА И ГРАЖДАН

Возможности информационного сервиса «Цифровой профиль» расширены для бизнеса до 45 услуг и для граждан до 47 услуг, сообщает Банк России.

«Цифровой профиль» — это сервис, который позволяет финансовым организациям получать информацию о своих клиентах из государственных информационных систем и предоставлять им услуги без бумажных документов. Передача сведений происходит только с согласия клиента, что делает сервис надежным, удобным и безопасным.

«Гражданам и бизнесу теперь доступно еще больше услуг, которые они могут получить в «Цифровом профиле». Перечень пополнился на 42 услуги для юридических лиц (всего их стало 45) и на 4 услуги — для физических лиц (теперь их 47)», — говорится в сообщении регулятора.

ЦБ отмечает, что расширение перечня позволит дистанционно получать услуги негосударственных пенсион-

ных фондов, бюро кредитных историй, Агентства по страхованию вкладов, а также других организаций.

По информации регулятора, в настоящее время с использованием «Цифрового профиля» гражданам оказывают услуги 126 финансовых организаций, в том числе 68 банков, а юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям — 3 финансовые организации, в том числе 2 банка.

«Проект динамично развивается, еще более 100 участников финансового рынка находятся на разных этапах интеграции с инфраструктурой «Цифрового профиля», — указывает ЦБ.

<https://www.audit-it.ru/news/finance/1102420.html>
17 мая 2024 г. Источник: ПРАЙМ