

Научно-исследовательский финансовый институт

Финансовый журнал

№ **3** (25)
май-июнь
2015

Научно-практическое издание

Выходит 6 раз в год. Издается с июля 2009 г.

Главный редактор В. С. Назаров

директор НИФИ, кандидат экономических наук

Редакционный совет

Артюхин Р. Е., руководитель Федерального казначейства, кандидат юридических наук

Бокарев А. А., директор Департамента международных финансовых отношений Министерства финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

Дроздов А. В., председатель Правления Пенсионного фонда Российской Федерации, заслуженный экономист Российской Федерации

Максимова Н. С., депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, кандидат экономических наук

Мишустин М. В., руководитель Федеральной налоговой службы, доктор экономических наук

Назаров В. С., директор НИФИ, главный редактор журнала, кандидат экономических наук

Нестеренко Т. Г., первый заместитель Министра финансов Российской Федерации, кандидат экономических наук

Прокофьев С. Е., заместитель руководителя Федерального казначейства, доктор экономических наук, профессор

Смирнов А. В., руководитель Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, кандидат экономических наук

Шнейдман Л. З., директор Департамента регулирования бухгалтерского учета, финансовой отчетности и аудиторской деятельности Министерства финансов Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор

Editorial Board

R. Artyukhin, Head of the Federal Treasury, PhD (Law)

A. Bokarev, Head of the International Financial Relations Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, PhD (Economics)

A. Drozdov, Chair of the Russian Federation Pension Fund Board, Honoured Economist of the Russian Federation

N. Maksimova, Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Deputy Chair of the Budget and Taxes Committee of the State Duma, PhD (Economics)

M. Mishustin, Head of the Federal Tax Service, Doctor of Economics

V. Nazarov, Director of the Financial Research Institute, Editor in Chief of the Financial journal, PhD (Economics)

T. Nesterenko, First Deputy Finance Minister of the Russian Federation, PhD (Economics)

S. Prokofyev, Deputy Head of the Federal Treasury, Doctor of Economics, Professor

A. Smirnov, Head of the Federal Service for Fiscal and Budgetary Supervision, PhD (Economics)

L. Shneidman, Head of the Accounting, Financial Reporting and Auditing Regulation Department, Ministry of Finance of the Russian Federation, Doctor of Economics, Professor

УДК 336.025

Ключевые слова:

наднациональное финансовое регулирование, пруденциальный надзор, Европейский совет по системному риску, Европейский банковский надзорный орган, Европейский надзорный орган в сфере страхования и профессионального пенсионного обеспечения, Европейский надзорный орган в сфере ценных бумаг и финансовых рынков

М. А. Котляров, Д. Э. Н.,
проф., гл. науч. сотр. Центра отраслевой экономики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: kotlyar2005@list.ru)

С. Р. Платонов,
заместитель директора Департамента финансовой политики
Министерства финансов Российской Федерации
(e-mail: D05@minfin.ru)

И. Н. Рыкова, Д. Э. Н.,
руководитель Центра отраслевой экономики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: rykova@nifi.ru)

Формирование финансовых надзорных органов ЕАЭС: адаптация европейского опыта

Формирование институтов Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС) в сообществе России, Белоруссии, Казахстана и других стран, активно участвующих в создании общей методологии финансового регулирования или просто проявивших интерес к данному объединению, требует качественной проработки направлений гармонизации законодательства в сфере регулирования объединенных финансовых рынков. Речь идет не просто об изучении национальных законодательных баз в сфере регулирования банковской, страховой деятельности, профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и др., но в большей степени о создании единой методологии регулирования, выработке принципов и подходов, которые впоследствии будут внедрены на уровне наднационального и национальных законодательств.

В этом аспекте изучение зарубежного опыта функционирования наднациональных органов финансового регулирования представляется особенно ценным. В данной статье мы обратимся к практике функционирования многоуровневой системы финансового надзора Европейского союза (далее — ЕС), представленной Европейским советом по системным рискам (*European Systemic Risk Board, ESRB*), ответственным за макропруденциальное регулирование, и тремя наднациональными органами, курирующими отдельные секторы финансового рынка. Это Европейский банковский надзорный орган (*European Banking Authority, EBA*), Европейский надзорный орган в сфере страхования и профессионального пенсионного обеспечения (*European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA*) и Европейский надзорный орган в сфере ценных бумаг и финансовых рынков (*European Securities and Markets Authority, ESMA*).

ЭВОЛЮЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ СИСТЕМЫ ФИНАНСОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА

15 февраля 2001 года Комитет мудрецов (*Committee of Wise Men*) под руководством А. Ламфалусси, первого президента Европейского валютного института, подготовил отчет, посвященный архитектуре системы европейского финансового надзора («Отчет Ламфалусси», *Lamfalussy report*). В данном отчете отмечалось, что «...регулятивная инфраструктура была слишком медленной, негибкой и плохо приспособленной к условиям глобальных изменений на финансовых рынках» (здесь и далее — *пер. авт.*)¹. В отчете акцентировалось внимание на недопустимости избирательного и непоследовательного применения надзорных норм и правил к отдельным финансовым институтам, функционирующим в единой конкурентной среде. В качестве выхода предлагалось внедрить т. н. четырехуровневый подход.

На первом уровне должны были определяться общие принципы функционирования надзорной инфраструктуры в рамках стандартного нормотворческого процесса ЕС, т. е. на уровне Европейской комиссии, Совета Европейского союза и Европейского парламента. **На втором уровне** подразумевалось создание двух новых комитетов — Комитета Европейского союза по ценным бумагам и Комитета регуляторов рынка ценных бумаг с целью оказания содействия деятельности Европейской комиссии в вопросах, относящихся к первому уровню. **Третий уровень** включал усиление кооперации и связей между регуляторами рынка ценных бумаг ЕС с целью обеспечения последовательного и эквивалентного внедрения стандартов регулирования. **Четвертый уровень** подразумевал активизацию действий со стороны Европейской комиссии по практическому внедрению общего законодательства, что было бы поддержано национальными регуляторами и частным сектором².

Существенные коррективы в размеренную работу по совершенствованию деятельности финансовых регуляторов внес мировой финансовый кризис 2008 г. В октябре 2008 г. президент Европейской комиссии Ж. М. Баррозу назначил бывшего председателя Банка Франции Ж. Ларозьера главой группы специалистов («Группа Ларозьера»), имеющей цели:

- предложить более эффективную, интегрированную и устойчивую систему европейского финансового надзора, включая организационную структуру;
- предложить способы усиления механизмов кооперации в рамках европейской системы раннего реагирования, включая механизмы регулирования рисков между различными секторами финансового рынка.

25 февраля 2009 г. отчет был опубликован. В нем, в частности, отмечалось:

- надзорные органы поздно получают информацию о рисках финансовых институтов и зачастую не оценивают должным образом полученную информацию;
- «...надзорные органы фокусируются на микропруденциальном надзоре за отдельными финансовыми институтами и недостаточно оценивают макросистемные риски в ряду связанных горизонтальных объединений финансовых институтов...»³.

Эксперты группы предлагали немедленную реформу системы европейского макропруденциального надзора, которая должна была выразиться в учреждении нового органа — Европейского комитета по системным рискам (*European Systemic Risk Council, ESRC*). Европейская комиссия пришла к выводу, что создание ESRC стало бы лучшим решением для организации единой системы макропруденциального надзора, а кооперация центральных банкиров и руководителей органов финансового надзора создаст необходимую

¹ Snowdon P., Lovegrove S. *The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin*. 2011. № 83 (Feb).

² Там же.

³ См. Snowdon P., Lovegrove S. *The New European Supervisory Structure*. С. 7.

синергию. Решениями Совета Европы от 18 и 19 июня 2009 г. было поддержано создание ESRC (переименованного в Европейский совет по системным рискам, ESRB).

Совет Европы также дал рекомендацию по включению во вновь созданный ESRB трех новых европейских надзорных агентств. Совет Европы подчеркнул, что создаваемые структуры не посягнут на фискальный суверенитет стран — членов ЕС, а решения будут приниматься на пропорциональной основе.

Среди основных задач, которые должны были решать создаваемые органы, можно выделить следующие:

- гармонизация и последовательное применение правил ЕС;
- создание общей культуры финансового надзора;
- обеспечение возможности адекватного реагирования в кризисных ситуациях, что включало бы и полномочия воздействовать на национальные надзорные органы с целью принятия адекватных мер;
- создание общей информационной базы.

ФОРМИРОВАНИЕ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СТРУКТУРЫ ЕВРОПЕЙСКИХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Как было отмечено в Коммюнике Европейской комиссии 2009 г., посвященном европейской системе финансового надзора, «...национальная модель организации финансового надзора отстала от требований интегрированных финансовых рынков Европы... Кризис выявил серьезные пробелы в кооперации, координации, последовательности в работе и доверии между национальными надзорными органами»⁴.

Новая надзорная архитектура ЕС основывается на двух столпах. Это:

1. **Европейский совет по системным рискам (ESRB)**, который должен отвечать за мониторинг и оценку угроз финансовой стабильности, происходящих от макроэкономических влияний и от изменений в финансовой системе в целом. В связи с этим ESRB ответственен за раннее предупреждение о возникновении рисков системного характера и подготовку рекомендаций по их снижению.

2. **Европейская система органов финансового надзора (ESFS)**, включающая сеть национальных регуляторов, работающих в связке с надзорными органами на уровне ЕС (EBA, ESMA, EIOPA) с целью обеспечения финансовой устойчивости на уровне конкретных финансовых институтов и защиты интересов их вкладчиков, кредиторов и клиентов.

Таким образом, новая архитектура финансового надзора базируется на принципе разделения и объединения обязанностей между национальными и наднациональными надзорными объединениями, принципах гибкости, доверия, партнерства и субсидиарности⁵.

Итоговые документы, закрепившие новую структуру финансового надзора в Европе, были опубликованы 15 декабря 2010 г. В систему надзорных органов, таким образом, вошли:

- ESRB — Европейский совет по системным рискам;
- ESMA — Европейский комитет по ценным бумагам и рынкам;
- EBA — Европейский банковский комитет;
- EIOPA — Европейский комитет по надзору за страхованием и пенсионным обеспечением;
- Объединенный комитет надзорных органов;
- надзорные органы стран — членов ЕС.

⁴ *European Financial Supervision (Communication from the Commission). Commission of the European Communities. Brussels, 27/05/2009. COM (2009) 252 final.*

⁵ Принцип, подразумевающий решение задач на уровне, максимально удаленном от центра в случае, если это обеспечивает наивысшую эффективность.

ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОВЕТА ПО СИСТЕМНЫМ РИСКАМ (ESRB)

Европейский совет по системным рискам был учрежден в соответствии с Решением Европейского парламента № 1092/2010⁶ от 24 ноября 2010 г. (далее — *Решение 1092/2010*).

Согласно ст. 4 Решения 1092/2010 ESRB включает генеральный совет, руководящий комитет, секретариат, консультационный научный комитет и консультационный комитет по техническим вопросам.

Председателем ESRB является президент Европейского центрального банка, который занимает эту должность на срок пять лет. Задача генерального совета заключается в принятии решений, необходимых для достижения целей деятельности ESRB.

Руководящий комитет обеспечивает процесс принятия решений посредством подготовки проектов решений и заседаний генерального совета, проводя аналитическую работу и оценивая достигнутый прогресс. Секретариат, соответственно, обеспечивает все виды ежедневной аналитической, статистической, административной и логистической поддержки и подчиняется председателю ESRB и руководящему комитету. Формируется он из сотрудников Европейского центрального банка.

Цели деятельности ESRB зафиксированы в ст. 3 Решения 1092/2010. В качестве ключевой определена ответственность за макропруденциальный надзор за финансовой системой Евросоюза, предотвращение или снижение системных рисков, недопущение распространения финансовых сбоев и цепной реакции. В качестве задач выделены:

- сбор и анализ необходимой информации для достижения цели деятельности;
- идентификация и выстраивание иерархии рисков системного характера;
- подготовка предупреждений (в т. ч. в форме публичных объявлений) в случае, если вероятность реализации системных рисков станет существенной;
- выпуск рекомендаций по набору действий в ответ на выявленные угрозы;
- подготовка обоснования и объявление статуса чрезвычайной ситуации с последующим секретным или публичным информированием органов управления ЕС;
- координация действий с другими организациями, входящими в Европейскую систему финансового надзора, в частности по разработке набора количественных и качественных показателей идентификации и измерения системных рисков;
- координация действий в сфере макропруденциального надзора с другими международными организациями (МВФ, Совет по финансовой стабильности).

Функционирование ESRB организовано по принципу работы коллегиального органа, в силу чего особое внимание в Решении 1092/2010 уделено корпоративным механизмам. Согласно ст. 9 (1) Решения 1092/2010 пленарные заседания генерального совета, созываемые председателем ESRB, проводятся минимум четыре раза в год. Внеочередные заседания могут быть созваны по инициативе председателя или не менее одной трети членов генерального совета, имеющих право голоса. Участие в заседаниях личное, представительство по доверенности не допускается.

Важный аспект — организация процесса сбора и обмена информацией, которому посвящена ст. 15 Решения 1092/2010. ESRB обязан обеспечивать наднациональные надзорные органы (EBA, ESMA, EIOPA) информацией, необходимой для вынесения суждения о рисках в рамках достижения целей этих организаций. В свою очередь, наднациональные надзорные органы, Европейская система центральных банков, Европейская комиссия, национальные органы финансового надзора и статистики обязаны тесно сотрудничать с ESRB и обеспечивать его необходимой информацией.

⁶ Regulation (EU) № 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board (<http://eur-lex.europa.eu/>).

ESRB может запрашивать информацию от наднациональных регуляторов (EBA, ESMA, EIOPA) в агрегированном виде, без упоминания конкретных финансовых институтов. ESRB, перед тем как формулировать дополнительный запрос, должен проанализировать статистическую информацию, подготавливаемую Европейской статистической системой и Европейской системой центральных банков. При подготовке запроса, подразумевающего предоставление неагрегированной информации, ESRB обязан проконсультироваться с соответствующим наднациональным регулятором на предмет оправданности и адекватности такого рода запроса.

Результаты работы ESRB должны воплощаться в подготовке т. н. предупреждений и рекомендаций (чему посвящены ст. 16–18 Решения 1092/2010), которые ESRB выпускает, если выявлены значительные риски, угрожающие достижению целей, установленных в ст. 3 (1) Решения 1092/2010 (риски макроэкономического характера, угрожающие финансовой стабильности рынка ЕС). Указанные предупреждения или рекомендации могут быть общими или специальными, адресованными Евросоюзу в целом либо конкретным государствам-членам, национальным или наднациональным надзорным органам. ESRB может использовать систему оповещения о рисках, устанавливая уровень опасности с использованием при этом соответствующего цвета. Генеральный совет в каждом конкретном случае принимает решение, будет ли предупреждение или рекомендация носить публичный характер.

Председатель ESRB как минимум один раз в год, а при наличии признаков кризисной ситуации — по мере необходимости приглашается на слушания в Европейский парламент, что также сопровождается публикацией ежегодного отчета о деятельности ESRB. Председатель ESRB может быть приглашен на закрытые встречи с председателем комитета по экономике и денежно-кредитной политике Европарламента.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКИХ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Система Европейских надзорных органов (*The European Supervisory Authorities, ESAs*) стала преемником Комитета Европейских органов банковского надзора (*Committee of European Banking Supervisors*) и включила в себя деятельность надзорных органов по трем направлениям: рынок ценных бумаг; пенсионное обеспечение и социальное страхование; банковская деятельность.

Европейский банковский комитет (EBA) появился в результате издания Решения Европейского парламента № 1093/2010⁷ от 24 ноября 2010 г., которым были внесены изменения в ранее вышедшее Решение Европейской комиссии № 716/2009/EC (далее — Решение 1093/2010).

EBA учрежден в статусе юридического лица, также закреплена его административная и финансовая автономия. Сфера деятельности EBA — финансово-кредитные институты, финансовые конгломераты, инвестиционные компании, платежные институты, операторы систем электронных денег.

Цель деятельности EBA — защита потребителей финансовых услуг путем обеспечения кратко-, средне- и долгосрочной стабильности и эффективности финансовой системы. Для достижения этой цели EBA должен обеспечивать:

- улучшение функционирования внутреннего рынка;
- целостность, прозрачность и эффективность финансовых рынков;
- укрепление координации между надзорными органами на международном уровне;

⁷ Regulation (EU) No. 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC (<http://eur-lex.europa.eu/>).

- надзор за разумным принятием кредитных и иных рисков;
- защиту потребителей финансовых услуг.

В деятельности ЕВА четко выделены и классифицированы его задачи. Особое место уделено защите интересов потребителей финансовых услуг. Для достижения этой цели ЕВА осуществляет сбор, анализ информации и подготовку отчетов о тенденциях на рынках финансовых услуг; делает обзоры и координирует проекты в сфере развития финансовой грамотности и иных образовательных инициатив компетентных органов финансового надзора; участвует в разработке образовательных стандартов и правил раскрытия информации.

В ходе работы ЕВА могут возникать разногласия на разных уровнях — между национальными надзорными органами, между ЕВА и надзорными органами. Закон дает ЕВА полномочия выступать в качестве стороны, обеспечивающей урегулирование конфликта или возникающего разногласия (своего рода функция арбитра). В случае невозможности прийти к соглашению ЕВА, руководствуясь ст. 19 (3) Решения 1093/2010, может вынести обязывающее решение, которому надзорные органы обязаны подчиниться.

Приоритет в деятельности ЕВА в соответствии со ст. 22 Решения 1093/2010 — оценка и мониторинг системного риска, для чего ЕВА совместно с органом макропруденциального надзора разрабатывает набор количественных и качественных показателей (нормативов деятельности) и программы проведения стресс-тестов для выявления финансовых институтов, которые могут являться генераторами системного риска. ЕВА также имеет полномочия принимать участие в процедурах финансового оздоровления институтов. Отдельная статья Решения 1093/2010 (ст. 27) посвящена вопросам заключения соглашений о санации финансовых институтов путем прямой поддержки их ликвидности.

Еще одно направление, делегированное ЕВА, — участие в укреплении Европейской системы гарантирования депозитов. В сферу внимания ЕВА входят как финансовые институты, головные организации которых находятся на территории ЕС, так и филиалы институтов, зарегистрированных за пределами ЕС.

Одно из разветвлений миссии ЕВА состоит в создании общей культуры финансового надзора (ст. 29 Решения 1093/2010), для этого ЕВА осуществляет следующие виды деятельности:

- методологическая поддержка национальных надзорных органов;
- обеспечение эффективного двухстороннего и многостороннего обмена информацией между участниками системы финансового надзора;
- разработка стандартов надзора и отчетности высокого качества;
- разработка и организация обучающих программ в области секторального и межсекторального финансового надзора.

Как уже отмечалось ранее, органом макропруденциального надзора является ESRB, с которым у Европейских надзорных органов, ответственных за микропруденциальное регулирование, установлено тесное взаимодействие. ЕВА вменена обязанность обеспечивать ESRB актуальной информацией.

Финансовые аспекты деятельности ЕВА регламентируются ст. 62–66 Решения 1093/2010. Источниками финансирования деятельности ЕВА выступают:

- обязательные взносы от национальных органов, ответственных за осуществление надзора за деятельностью финансовых институтов, рассчитываемые в зависимости от числа голосов;
- субсидии из бюджета Европейского союза;
- денежные суммы, уплачиваемые в пользу ЕВА в соответствии с законодательством.

Основные статьи расходов ЕВА — расходы на оплату труда, административные, операционные издержки и расходы на повышение квалификации (сотрудников).

Правила финансового поведения утверждаются правлением ЕВА после консультаций с Европейской комиссией. На ЕВА без каких-либо исключений распространяются правила,

направленные на противодействие коррупции, мошенничеству и иным противоправным действиям, закрепленные в Решении 1073/1999⁸.

Статьей 81 Решения 1093/2010 предусматривается подготовка Европейской комиссией Отчета о деятельности ЕВА за трехлетний период с оценкой по следующим направлениям:

- сближение надзорной практики надзорных органов (функциональная независимость надзорных органов, стандарты корпоративного управления, объективность и беспристрастность в деятельности наднациональных надзорных органов);
- функционирование коллегий специалистов в области финансового надзора;
- достигнутый прогресс в деле предотвращения кризисов, в процессах принятия решений, в т. ч. в части механизма финансовой поддержки институтов;
- роль ЕВА в области оценки системного риска;
- применение процедур досудебного урегулирования споров и посредничества в переговорах;
- целесообразность отдельного надзора за секторами банковской деятельности, страхования и пенсионного обеспечения, рынка ценных бумаг;
- целесообразность пруденциального надзора за секторами финансового рынка силами единого надзорного органа или разными надзорными структурами;
- изменение архитектуры системы надзорных органов макро- и микропруденциального надзора для достижения скоординированности и эффективности действий;
- оценка имеющихся ресурсов ЕВА для достижения поставленных целей.

Суть и логика организации второго и третьего элементов системы Европейских надзорных органов (ESAs) — Европейского комитета по надзору за страхованием и пенсионным обеспечением и Европейского комитета по ценным бумагам и рынкам — в целом схожи с ЕВА.

Европейский комитет по надзору за страхованием и пенсионным обеспечением (ЕИОПА) действует в секторе страховых услуг, финансовых конгломератов, институтов пенсий по занятости и страховых посредников. Комитет также курирует вопросы организации корпоративного управления в поднадзорном секторе, аудита и финансовой отчетности.

Цель ЕИОПА заключается в защите общественных интересов путем обеспечения кратко-, средне- и долгосрочной стабильности и эффективности финансовой системы Европейского союза. ЕИОПА создается как орган Европейского союза в статусе юридического лица. В каждом государстве ЕИОПА приобретает необходимый юридический статус в соответствии с национальным законодательством, в частности право приобретать движимую и недвижимую собственность, быть участником судебных разбирательств.

Третьим элементом системы ESAs является Европейский комитет по ценным бумагам и рынкам (ESMA), образованный по Решению Европейского парламента № 1095/2010⁹ от 24 ноября 2010 г., которым были внесены изменения в ранее вышедшее Решение Европейской комиссии № 716/2009/ЕС (далее по тексту — Решение 1095/2010).

Как и другие два наднациональных надзорных органа (ЕВА и ЕИОПА), ESMA призван содействовать улучшению функционирования финансовых рынков, укреплению межведомственной координации, защите конкуренции и прав потребителей финансовых услуг. ESMA также был создан в статусе юридического лица с местонахождением в Париже.

⁸ Regulation (EC) No. 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) (<http://eur-lex.europa.eu/>).

⁹ Regulation (EU) No. 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC (<http://eur-lex.europa.eu/>).

Наряду с задачами и полномочиями, которые можно считать стандартными для всех трех наднациональных надзорных органов, в ст. 9 Решения 1095/2010 выделены специфические полномочия ESMA, в частности возможность временно приостанавливать или ограничивать виды финансовой активности, которые подрывают устойчивость и целостность финансового рынка ЕС. Также существенным направлением в деятельности ESMA является мониторинг системного риска, во исполнение чего ESMA совместно с ESRB разрабатывает ключевые индикаторы системного риска (ст. 22–24 Решения 1095/2010). ESMA в соответствии со ст. 32 Решения 1095/2010 выполняет функцию методолога по таким вопросам, как: оценка влияния экономических сценариев на состояние участников финансового рынка; разработка общих подходов к оценке предлагаемых финансовыми институтами продуктов и их влияния на развитие финансового института и потребителей.

Еще одно направление в деятельности ESMA, заслуживающее внимания, — его участие в укреплении Европейской системы компенсационных схем для национальных инвесторов (*European System of National Investor Compensation Schemes*). В данном случае обязанность ESMA — надзор за адекватностью финансирования гарантийных фондов финансовыми институтами, включая те, головные офисы которых находятся за пределами ЕС.

Как уже было отмечено, все три нормативных документа, регулирующих создание и деятельность наднациональных надзорных органов (EBA, EIOPA, ESMA), составлены по единому шаблону. При этом стоит отметить, что определенные различия все-таки имеются.

Таблица

Некоторые различия в базовых нормативных документах, регулирующих создание и деятельность EBA, EIOPA, ESMA

№	Позиция для сравнения	Комментарий
1	Создание и направления деятельности	Дополнительный функционал у ESMA. В частности, в ст. 1 Решения 1095/2010 от ESMA требуется предпринимать соответствующие действия в контексте подготовки слияний и поглощений, клиринга и деривативов. В ст. 1 Решения 1094/2010, регулирующего деятельность EIOPA, содержится требование в отношении институтов, осуществляющих пенсионное обеспечение, действовать без предубеждений, исходящих из национального социального и трудового законодательства
2	Задачи и полномочия надзорного органа	Все три надзорных органа обязаны осуществлять мониторинг и оценку развития рынков. EBA дополнительно обязан оценивать влияние кредитования на домашние хозяйства и предприятия малого и среднего бизнеса
3	Общие положения, идентификация и измерения системного риска	EBA является единственным органом, обязанным разрабатывать набор количественных показателей для идентификации системного риска. К ESMA содержится требование разрабатывать общие подходы к идентификации и измерению системного риска, принимаемого крупными финансовыми институтами. Что касается EIOPA, то хотя данная структура должна противодействовать возникновению системного риска, она обязана разрабатывать общий подход к идентификации и измерению не системного риска, а «системной значимости»
4	Восстановление и финансовое оздоровление	EBA и EIOPA обязаны выявлять лучшие практики оздоровления проблемных финансовых институтов и транснациональных финансовых групп. У ESMA такой компетенции не выделено
5	Защита и компенсационные механизмы для европейских потребителей финансовых услуг	Одно из существенных отличий ESMA и EBA от EIOPA заключается в предоставлении им полномочий разработки и внедрения технических стандартов деятельности в сфере функционирования компенсационных схем для инвесторов (для ESMA) и схемы страхования депозитов (для EBA)
6	Европейская система санации банков, предотвращение кризиса	Заметная разница между ESMA и EBA, с одной стороны, и EIOPA — с другой, заключается в том, что ESMA и EBA задействованы в механизме оздоровления и финансовой поддержки проблемных институтов. Такого требования для EIOPA не содержится, однако установлено требование участвовать в разработке планов финансового оздоровления проблемных институтов

Источник: составлено авторами по Snowdon P., Lovegrove S. *The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin*. 2011. № 83 (Feb). P. 31–32.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Можно сделать следующие выводы относительно организационных аспектов деятельности европейских наднациональных надзорных органов, которые могут быть полезными при разработке концепции системы финансового надзора в экономических и финансовых наднациональных объединениях, в т. ч. в ЕАЭС.

1. Концепция и практическая реализация идеи наднационального консолидированного финансового надзора стали следствием развития глобализации, размывания границ между финансовыми институтами и продуктами, неэффективности т. н. секторального (ведомственного) надзора. Главным побудителем реформы можно назвать финансовый кризис 2008 г., окончательно доказавший несостоятельность ранее действовавшей системы финансового надзора. При планировании деятельности консолидированной системы надзора в рамках ЕАЭС необходимо учитывать фактор глобальных угроз стабильной деятельности всего сообщества и ориентировать создаваемую систему на защиту от рисков, продуцируемых мировыми экономическими процессами.

2. Первым шагом в разработке концепции наднациональной системы консолидированного финансового надзора в рамках ЕАЭС может стать выделение четырехуровневой системы организации финансового надзора. На первом уровне определяются общие принципы функционирования надзорной инфраструктуры на наднациональном уровне; на втором — исполнительные наднациональные органы финансового надзора; на третьем — механизм взаимодействия действующих национальных органов финансового надзора стран — участниц объединения; на четвертом — система практического внедрения единой надзорной культуры в странах, участвующих в объединении.

3. Ключевой методологический принцип, заложенный в основу формирования новой надзорной архитектуры, — выделение уровня макро- и микропруденциального надзора. Структуры финансового надзора создаются на основе четкого разделения функций, а именно: выявление, оценка, меры по минимизации макросистемных рисков (макропруденциальный уровень), непосредственная работа с финансовыми институтами и оценка деятельности каждого конкретного института.

4. При реформировании надзорной архитектуры ЕС в качестве органа макропруденциального надзора был выделен Европейский совет по системным рискам (ESRB), в качестве органов микропруденциального надзора были оформлены три структуры — наднациональные европейские надзорные органы ESMA, EBA и EIOPA. Составной частью Европейской системы надзорных органов стали также и национальные органы финансового надзора. Полагаем, что логика, реализованная в рамках Евросоюза, может быть применена при конструировании системы надзорных органов ЕАЭС.

5. При использовании опыта работы органа макропруденциального надзора ESRB необходимо принять во внимание, что в ЕС он организован на базе Европейского центрального банка (ЕЦБ), его председателем является глава ЕЦБ. Функционирование ESRB организовано по принципу работы коллегиального органа, в силу чего тщательного изучения заслуживают вопросы корпоративной организации, механизма принятия решений и организационной структуры, изложенные в Решении европейского парламента 1092/2010. Считаем целесообразным рассмотреть вопрос о создании органа макропруденциального надзора на базе центральных банков входящих в ЕАЭС стран, а впоследствии — на базе ЦБ ЕАЭС.

6. Работа трех европейских наднациональных органов (EBA, EIOPA и ESMA) регламентируется в соответствующих решениях Европейского парламента, и в целом принципы их организации, финансирования деятельности, корпоративного управления, механизмы принятия решений являются идентичными с учетом некоторой специфики курируемых направлений. Регламентация организационной структуры наднационального органа микропруденциального регулирования рассмотрена на примере EBA, опыт

которого может быть использован при формировании органов микропруденциального надзора ЕАЭС.

7. При подготовке нормативных документов, регулирующих деятельность наднациональных органов микропруденциального надзора, рекомендуется обратить внимание на замечания специалистов¹⁰ относительно закрепления отдельных функций и полномочий за органом финансового надзора при отсутствии аналогичного полномочия у надзорного органа, равного ему по статусу, но курирующего другой сектор финансового рынка (см. табл.). Например, задачу разработки количественных нормативов для оценки системного риска, которая есть у ЕВА, нужно закрепить и за ЕИОРА, т. к. в секторе надзора за пенсионным обеспечением и страхованием количественные нормативы также необходимы.

Библиография

1. European Financial Supervision (Communication from the Commission) [Электронный ресурс] // Commission of the European Communities. Brussels, 27/05/2009. COM (2009) 252 final. Режим доступа: [http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/finanser/090527_finans_kom\(2009\)252_en.pdf](http://ec.europa.eu/danmark/documents/alle_emner/finanser/090527_finans_kom(2009)252_en.pdf).
2. Regulation (EU) No. 1092/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on European Union macro-prudential oversight of the financial system and establishing a European Systemic Risk Board [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/>.
3. Regulation (EU) No. 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/>.
4. Regulation (EC) No. 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/>.
5. Regulation (EU) No. 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No. 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/79/EC [Электронный ресурс] / EUR-Lex. Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/>.
6. Snowdon P., Lovegrove S. The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin. 2011. № 83 (Feb).

¹⁰ Snowdon P., Lovegrove S. *The New European Supervisory Structure // Compliance Officer Bulletin. 2011. № 83 (Feb).*