

**Вспомогательный документ к *Кодексу
надлежащей практики по обеспечению
прозрачности в денежно-кредитной и
финансовой политике***

**Часть 3 — Надлежащая практика обеспечения
прозрачности финансовой политики
финансовыми агентствами**

(Утверждено Исполнительным советом 24 июля 2000 года)



Управление по кредитно-денежным и валютным вопросам

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД

Июль 2000 года

СОДЕРЖАНИЕ**Часть 3. Надлежащая практика обеспечения прозрачности финансовой политики финансовыми агентствами**

V. Четкое понимание роли, обязанностей и целей финансовых агентств, отвечающих за проведение финансовой политики	3
VI. Открытость процесса формулирования финансовой политики и представления отчетности о ней	25
VII. Доступность для общественности информации о финансовой политике.....	39
VIII. Подотчетность и гарантии добросовестности финансовых агентств.....	65

Вставки

Вставка 3–1	Формы публичных консультаций.....	36
Вставка 3–2	Характерные черты прозрачных нормативных положений.. ..	57
Вставка 3–3	Установленная законом защита должностных лиц и сотрудников финансовых гентств.....	81

НАДЛЕЖАЩАЯ ПРАКТИКА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ ФИНАНСОВЫМИ АГЕНТСТВАМИ¹

Под терминами «финансовая политика» и «финансовое агентство» подразумеваются политика учреждений, агентств или государственных органов, отвечающих за регулирование, надзор и контроль за финансовыми и платежными системами, включая рынки и учреждения, с целью стимулирования финансовой стабильности, рыночной эффективности и защиты активов клиентов и потребителей. Центральный банк может рассматриваться в качестве финансового агентства, если на него возложено регулирование, надзор или наблюдение за какой-либо частью финансовой и платежной системы. См. более полное изложение этих терминов в приложении к «Кодексу надлежащей практики по обеспечению прозрачности в денежно-кредитной и финансовой политике», входящем в приложение I.

V. ЧЕТКОЕ ПОНИМАНИЕ РОЛИ, ОБЯЗАННОСТЕЙ И ЦЕЛЕЙ ФИНАНСОВЫХ АГЕНТСТВ, ОТВЕЧАЮЩИХ ЗА ПРОВЕДЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ

5.1 Следует четко определить широкую цель (цели) и институциональную основу финансовых агентств, желательно в соответствующем законодательстве или нормативных положениях.

Объяснение и обоснование

Широкие цели финансового агентства представляют важные долгосрочные задачи, которые могут быть достигнуты с помощью финансовой политики, например, содействие стабильности финансовой системы, обеспечение надежности и эффективности платежных систем или обеспечение заслуживающих доверия гарантий страхования депозитов. Финансовые агентства могут преследовать одну или более конечных целей. В «Основных базельских принципах эффективного банковского надзора» (*Basel Core Principles for Effective Banking Supervision*)², а также в «Целях и принципах регулирования операций с ценными бумагами Международной организации комиссий по ценным бумагам» (*IOSCO Objectives and Principles of*

¹ Применительно к случаям, когда финансовая политика входит в ведение центрального банка, проблема прозрачности, излагаемая в практике в разделах V–VIII «Кодекса по обеспечению прозрачности в ДКФП», в общих чертах раскрывается в параллельной практике обеспечения прозрачности центральными банками в целом в разделах I–IV «Кодекса по обеспечению прозрачности в ДКФП» и конкретизируется в соответствующей практике к указанным разделам во «Вспомогательном документе».

² Принцип 1(1): эффективная система банковского надзора устанавливает четкие обязанности и цели для каждого агентства, причастного к осуществлению надзора за банками, стр. 4 оригинала. См. www.bis.org/publ/bcbs30a.pdf

Securities Regulation)³ и проекте «Основных принципов организации систем платежей, имеющих системное значение» Комитета по системам платежей и расчетов (*Core Principles for Systemically Important Payment Systems by the Committee on Payment and Settlement Systems*)⁴ подчеркивается важность четкого понимания целей. Под институциональной основой финансовых агентств понимается исходная концептуальная структура, определяющая деятельность учреждений, участвующих в разработке и осуществлении финансовой политики, и характер взаимоотношений между различными агентствами.

Четко изложенные конечные цели и институциональная основа финансовой политики определяют круг полномочий и обязанности финансового агентства. Конкретизация этих важнейших элементов в уполномочивающем законодательстве или нормативных положениях придает им особую значимость и предотвращает внесение специальных и частых изменений в эти важные аспекты операционной деятельности агентства. Уточнение целей в законодательстве или нормативных положениях обеспечивает также кодификацию целей финансовой политики в правовой системе, с которой власти и население могут сверяться в любой момент. Подведение под цели твердой основы в виде законодательства или нормативных положений усиливает прозрачность за счет обеспечения определенного постоянства целей, что позволяет населению формировать ожидания относительно операций по осуществлению финансовой политики и оценивать результаты деятельности учреждения по достижению его целей. Подобным же образом, в результате формулирования в законодательстве или нормативных положениях институциональных основ можно обеспечить подотчетность финансового агентства за достижение его целей, поскольку общественность получает возможность сопоставлять результаты с целями.

Применение

Цели и институциональные основы почти всех финансовых агентств-респондентов, независимо от их типов, определяются законодательным путем; в отношении некоторых агентств дополнительно используются нормативные положения и иные документы. В некоторые страны вошло в практику законодательное оформление в общих чертах определенных важнейших элементов институциональной

³ Принцип 1: обязанности регламентирующей структуры должны формулироваться четко и объективно, стр. 10 оригинала. См. www.iosco.org/download/pdf/1998-objectives-eng.pdf

⁴ Принцип I: система должна обладать хорошо обоснованной правовой основой применительно ко всем соответствующим юрисдикциям, стр. 3 оригинала. См. www.bis.org/publ/cpss34.pdf
Обязанность А центрального банка в отношении применения основных принципов: центральному банку надлежит ясно определить свои цели в связи с системами платежей и публично раскрыть свою роль и основные направления политики в отношении систем платежей, имеющих системное значение, стр. 11 оригинала. См. www.bis.org/publ/cpss34.pdf

системы и целей с их конкретизацией вне законодательного контекста, например в нормативных положениях или в меморандуме о договоренности.

Центральные банки (банковский надзор)

Как в Центральноафриканском экономическом и валютном сообществе (ЦАЭВС), так и в Западноафриканском экономическом и валютном союзе (ЗАЭВС) институциональные основы деятельности банковской комиссии, на которую возложен банковский надзор, сформулированы в международных договорах и соответствующих конвенциях, доступных для публики.

В случае Денежно-кредитного управления Гонконга (ДКУГ) правовые и политические рамки режима надзора определяются Постановлением о банковской деятельности. Кроме того, ДКУГ выпускает «Руководство для обращающихся за разрешением в рамках Постановления о банковской деятельности», содержащее главу о правовой и надзорной системе.

Закон о банковской деятельности 1993 года устанавливает институциональную основу осуществления Банком Италии банковского надзора, в том числе организационную структуру, его цели и масштабы и процедуры сотрудничества между органами управления.

Центральные банки (наблюдение за системами платежей)

В Евросистеме законы о центральных банках совместимы с Договором и Статутом Европейской системы центральных банков в плане задач Евросистемы, в том числе наблюдения за платежными системами. 21 июня 2000 года Европейский центральный банк выпустил заявление о политике «Роль Евросистемы в сфере наблюдения за системами платежей»⁵. В данном заявлении излагаются в общих чертах цели наблюдения и роль Евросистемы, правовая основа подобной деятельности по осуществлению наблюдения и претворение в жизнь принципов осуществления наблюдения за системами платежей. Среди национальных центральных банков Евросистемы примером служит Национальный банк Бельгии, выпустивший в декабре 1999 после того, как на него было возложено наблюдение за платежными и клиринговыми системами, пресс-релиз на семи страницах «Национальный банк Бельгии и наблюдение за системами платежей»⁶, в котором обобщены роль этого

⁵ См. www.ecb.int/press/00/pr000621_2.htm

⁶ См. на сайте www.nbb.be пресс-релиз от 20 декабря 1999 года. В пресс-релизе отмечается, что его выпуск диктовался международно признанным принципом, в соответствии с которым центральные банки должны раскрывать важнейшие аспекты своей политики в отношении наблюдения, как это сформулировано в «Кодексе по обеспечению прозрачности в ДКФП» и в «Консультационном документе по основным принципам систем платежей, имеющих системное значение», подготовленном Комитетом по системам платежей и расчетов.

центрального банка в осуществлении наблюдения, его юридические полномочия, механизмы осуществления банком наблюдения, масштабы контроля, охватываемые системы и взаимоотношения с деятельностью Комиссии Бельгии по банковской деятельности и финансам. В нем также отмечается, что банк планирует освещать свою деятельность в этой сфере в своем годовом отчете. Кроме того, в пресс-релизе содержится перечень международных отчетов (Комитета по системам платежей и расчетов и Европейского центрального банка), имеющих отношение к механизмам наблюдения за системами платежей.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

В Законе об Австралийском управлении по экономическим нормативам 1998 года определена институциональная основа пруденциального регулирования деятельности депозитных учреждений, страховых компаний и пенсионных фондов.

Агентства по страхованию депозитов

Институциональная основа Шведского совета по гарантиям депозитов сформулирована в Законе о системе гарантий депозитов 1995 года и в Законе о программе компенсирования инвесторов 1996 года.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Институциональные основы регулирования операций с ценными бумагами, обеспечения добросовестного функционирования рыночного механизма и защиты потребителей изложены в Законе 1989 года об Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям.

Соображения по поводу реализации

Финансовым агентствам необходимо ясно представлять свои цели. Для различных агентств цели могут иметь и имеют различный смысл — это могут быть принципы функционирования, например, справедливость, это могут быть процедуры или результаты, например снижение риска или сокращение количества банкротств. Финансовым агентствам необходимо довести до общественности свои конкретные цели.

В некоторых законах или нормативных положениях перед финансовым агентством ставятся множественные цели. С развитием изменений на финансовых рынках и в зависимости от финансовой ситуации на конкретный момент акцентирование финансовым агентством различных целей может изменяться. При наличии подобных множественных целей важно, чтобы финансовое агентство раскрыло и разъяснило каждую цель с тем, чтобы общественность представляла себе любые потенциальные компромиссы между ними. Прозрачность может возрасти в случае прояснения относительной приоритетности различных целей.

Определение целей финансового агентства предполагает определенный компромисс между постоянством и гибкостью. Поскольку быстрое изменение законов может быть затруднено и цели финансовых агентств могут со временем изменяться, может быть разумно избегать чрезмерной конкретизации при законодательном установлении целей с тем, чтобы учреждения могли гибко реагировать на различные обстоятельства, например, дополняя исходное законодательство обновленными нормативными положениями. Слишком частый пересмотр законодательства или нормативных положений может быть контрпродуктивен, если у общественности в итоге сложится впечатление об изменчивости процесса выработки политики. С другой стороны, весьма конкретное формулирование целей означает, что изменение общих правовых основ будет периодически требовать внесения поправок в законодательство, и процесс периодического изменения основных законов может способствовать усилению прозрачности в результате публичного обсуждения существа проблемы. Определение целей финансовых агентств в каком-либо договоре (например, о Банке центральноафриканских государств) может затруднить изменение целей в силу того, что внесение поправок в подобные формы законодательства требует более высокой степени консенсуса.

5.1.1 Следует публично раскрывать и разъяснять широкую цель (цели) финансовых агентств.
--

Объяснение и обоснование

Публичное раскрытие целей финансовой политики конкретного финансового агентства предполагает обеспечение легкодоступности информации о них для всех заинтересованных сторон. Оно предполагает также разъяснение широких целей с предоставлением подробной информации о целях соответствующего агентства в легко понятной форме или стиле. Цели финансовых агентств, проявляющих активность в различных финансовых секторах, варьируются. У одних (например, учреждений по регулированию операций с ценными бумагами) основной целью является рыночная эффективность, другие (например, агентства, осуществляющие банковский надзор и наблюдение за платежными системами) делают упор на рыночную и системную стабильность, третьи же (например, агентства, регулирующие страховую деятельность и занимающиеся страхованием депозитов) в первую очередь заботятся о защите активов клиентов. Некоторые агентства преследуют множественные цели.

Раскрытие конечных целей в публикациях и публичных заявлениях и их разъяснение общественности углубляет информированность и понимание процесса определения политики за рамками законодательной системы.

Применение

Широкие цели практически всех финансовых агентств-респондентов — независимо от типов финансовых агентств — обычно раскрываются через законодательство; некоторыми агентствами для уточнения целей дополнительно используются нормативные положения и другие документы. К основным методам раскрытия и разъяснения целей относятся годовой отчет, официальный бюллетень, сайты в Интернете, публичные выступления и заявления для средств информации.

Учреждения по страхованию депозитов

Цели Корпорации Канады по страхованию депозитов определяются законодательством и разъясняются в различных формах, в том числе с помощью брошюр, которые в соответствии с законом должны распространяться охваченными депозитными учреждениями.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Цели Комиссии Латвии по рынку ценных бумаг определены в Законе о комиссии по рынку ценных бумаг⁷. Комиссия раскрывает и разъясняет свои цели общественности с помощью нормативных положений, пресс-релизов, публикаций (например, годового отчета), выступлений должностных лиц перед законодательным органом и публичных сообщений, помещаемых на ее сайте в Интернете⁸.

В заявлении о задачах Комиссии Малайзии по ценным бумагам приводятся цели Комиссии⁹. Комиссия раскрывает и разъясняет свои цели в своих публикациях (годовом отчете, бизнес-плане и информационных брошюрах), письменных отчетах, представляемых законодательному органу, с помощью выступлений должностных лиц и материалов, помещаемых на сайте в Интернете¹⁰.

⁷ Цели Комиссии состоят в «содействии развертыванию и устойчивости рынка ценных бумаг; в защите интересов инвесторов и в обеспечении равных возможностей для конкуренции на рынке ценных бумаг». См. статью 5 Закона на сайте www.vtk.gov.lv/laws/SMC%20with%20Amendments.htm

⁸ См. www.vtk.gov.lv/Kom_EN6.html

⁹ Цели состоят в «оказании содействия и в поддержании справедливых, эффективных, надежных и прозрачных рынков ценных бумаг и фьючерсных сделок и в облегчении упорядоченного развития передового и конкурентного рынка капиталов». См. www.sc.com.my/html/organisation/mission.html

¹⁰ См. www.bnm.gov.my

Соображения по поводу реализации

В некоторых законах о финансовых агентствах или кругах полномочий определяются множественные цели того или иного агентства. По мере изменения аналитических и операционных рамок финансового агентства акцентирование агентством различных целей может изменяться. При наличии множественных целей важно, чтобы финансовое агентство раскрывало и разъясняло каждую цель, с тем чтобы общественность представляла себе потенциальные компромиссы между ними.

5.1.2 Следует публично раскрывать обязанности финансовых агентств и полномочия на проведение финансовой политики.

Объяснение и обоснование

Обязанности финансового агентства представляют конкретные функции, которые могут быть возложены на него и за которые оно может быть подотчетно. Например, финансовое агентство может отвечать за пруденциальный надзор за банками, или за лицензирование страховых компаний и осуществление надзора за ними, или за наблюдение за системой платежей или за механизмами страхования депозитов, или за программы реструктуризации банков, или же за регулирование сектора ценных бумаг. На некоторые финансовые агентства может быть возложена ответственность за осуществление надзора за несколькими финансовыми секторами. Полномочия на проведение финансовой политики означают наличие четко установленной компетенции использовать различные инструменты политики, имеющихся в распоряжении финансового агентства.

Публичное раскрытие обязанностей и полномочий финансового агентства позволяет общественности понять его сферу компетенции и операций, а также то, как это агентство соотносится с остальными элементами финансовой системы. Общественности необходимо ясно понимать обязанности финансового агентства, чтобы иметь возможность оценивать результаты его деятельности, понимать пределы его полномочий и требовать от него отчета за исполнение своих обязанностей.

Применение

Обязанности, а также полномочия в области проведения финансовой политики почти всех финансовых агентств-респондентов независимо от типов финансовых агентств устанавливаются в законодательстве, а для некоторых из них — также в нормативных положениях и других документах. В целом, по-видимому, имеет место тенденция к более точному и ясному оформлению полномочий финансовых агентств в области проведения финансовой политики. Различия между методами раскрытия информации, используемыми финансовыми агентствами различных типов, являются незначительными. Публичное оглашение обязанностей финансовых агентств чаще всего осуществляется с помощью правительственного бюллетеня, заявлений о задачах,

включаемых в годовой отчет и помещаемых на сайты в Интернете, и сообщений в средствах информации.

Центральные банки (банковский надзор)

В годовом отчете Датского национального банка содержится предусмотренное законом приложение по финансовому сектору, в котором обобщаются происшедшие за год правовые изменения, затрагивающие финансовый сектор Дании.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В Таиланде в Законе о Комиссии по ценным бумагам и биржам провозглашается: «Комиссия по ценным бумагам и биржам уполномочена и обязана формулировать политику содействия и разработки, а также надзора в вопросах ценных бумаг...»¹¹. Комиссия доводит до сведения общественности свои обязанности через различные публикации, в том числе годовой отчет и материалы, помещаемые на ее сайте в Интернете¹².

В Законе о ценных бумагах 1933 года указывается, что Комиссия США по ценным бумагам и биржам уполномочена «устанавливать, изменять и отменять правила и нормативные положения в соответствии с потребностями осуществления положений настоящего раздела, в том числе правила и нормативные положения, регламентирующие заявления о регистрации и проспекты в связи с различными видами ценных бумаг и эмитентами и определяющие содержание учетных, технических и деловых терминов, используемых в настоящем разделе»¹³. Комиссия обладает аналогичными полномочиями в отношении разработки правил в соответствии с пятью дополнительными статутами, нормы которых она применяет. Комиссия по ценным бумагам и биржам публично раскрывает свои обязанности и полномочия в области проведения финансовой политики в своих публикациях, заявлениях и публичных выступлениях должностных лиц, а также через свой сайт в Интернете¹⁴.

¹¹ См. www.sec.or.th/mis/act/act.html

¹² См. www.sec.or.th/public.html

¹³ См. 15 U.S.C. §775 (1999) Section 19: www.law.uc.edu/CCL/sldtoc.html

¹⁴ См. на сайте в Интернете www.sec.gov/asec/wwwsec.htm описание роли и обязанностей КЦББ и соответствующее законодательство.

Соображения по поводу реализации

Могут возникать обстоятельства, когда финансовые агентства обязаны принимать на себя новые обязанности, выходящие за рамки их обычной деятельности или сферы компетенции, определенных законом или нормативными положениями. В подобной ситуации можно скорректировать законодательную или регламентационную сферу компетенции с целью включения новых обязанностей или же принять новое законодательство или выпустить новые нормативные положения. С другой стороны, если новые обязанности носят лишь временный характер, не вступают в противоречие с существующими законами или положениями и не создают помех для достижения изначальных задач финансового агентства, то в этом случае отражение этих обязанностей в законодательстве или нормативных положениях может и не потребоваться. Тем не менее, публичный меморандум о договоренности между финансовым агентством и государственной структурой (законодательным органом или министерством), возлагающий или очерчивающий новые обязанности, может оказаться подходящей формой обнародования.

5.1.3 В соответствующих случаях следует публично раскрывать общие формы обеспечения подотчетности финансовых агентств.

Объяснение и обоснование

Под формами обеспечения подотчетности понимаются средства, методы и процедуры (включая частотность), используемые тем или иным финансовым агентством, для того чтобы отчитываться за свои действия и представлять о них отчетность¹⁵.

Публичное раскрытие форм подотчетности устанавливает стандарт раскрытия информации, подлежащий соблюдению финансовым агентством на постоянной основе. Публичное представление финансовым агентством отчетов на регулярной и единообразной основе устанавливает принцип публичной подотчетности и закладывает традицию представления отчетности, что может способствовать укреплению текущей практики прозрачного формирования политики.

Применение

Широкие формы подотчетности практически всех финансовых агентств-респондентов определяются законодательством или нормативными положениями. Наиболее распространенными формами обеспечения подотчетности являются годовой отчет, письменный отчет государственному министерству или законодательному

¹⁵ См. в разделе VIII данного документа дополнительный анализ методов обеспечения прозрачности в связи с подотчетностью финансовых агентств.

органу или публичные выступления перед законодательным органом. Эти общие формы чаще всего раскрываются в годовом отчете и официальном бюллетене. В большой группе стран финансовые агентства раскрывают общие формы обеспечения подотчетности различными способами, в том числе с помощью периодических отчетов, сайтов в Интернете и публичных сообщений для средств информации.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В Канаде, в Законе Онтарио о ценных бумагах указывается, что каждые пять лет Комиссия Онтарио по ценным бумагам (КОЦБ) и министр финансов Онтарио согласуют публично обнародуемый меморандум о договоренности, определяющий (i) соответствующие роли и обязанности; (ii) отношения в рамках обеспечения подотчетности и (iii) обязанность Комиссии сообщать министру планы и бюджеты предстоящей деятельности¹⁶.

5.1.4 В соответствующих случаях следует публично раскрывать процедуры назначения, сроки полномочий и любые общие критерии отстранения руководителей и членов руководящих органов финансовых агентств.

Объяснение и обоснование

Под процедурами назначения подразумеваются процессы отбора кандидата на должность, например, отличительные черты или требования к должностному лицу. Процедуры назначения включают шаги, которые должны быть предприняты прежде чем лицо, отобранное на должность, получит назначение, например, слушания об утверждении в должности или требования о прекращении внешней деятельности. Сроки полномочий касаются пребывания в должности, например, является ли срок службы назначенного лица фиксированным или же он определяется каким-либо другим должностным лицом, любых ограничений при назначениях и повторных назначениях и того, не заполняется ли должность в силу занятия какой-либо иной должности. Критерии отстранения от должности охватывают возможные основания для увольнения. Под «руководителями и членами руководящих органов финансовых агентств» подразумеваются управляющие должностные лица финансового агентства, наделенные полномочиями принимать решения, например, директор и внешние назначенные заместители, а также назначенные члены правления или органа, осуществляющего надзор за операциями финансового агентства. Указанные аспекты процесса назначения подлежат обнародованию.

¹⁶ В Канаде регулирование операций с ценными бумагами и надзор за ними в основном осуществляются провинциями. КОЦБ принадлежит ведущая роль, поскольку большая часть операций с ценными бумагами в Канаде осуществляется в Онтарио.

Публичное раскрытие процедур назначения способствует прозрачности выработки политики в результате выявления ограничений и стимулов, с которыми сталкиваются лица, формирующие политику. Это может углубить понимание общественностью путей принятия решений по вопросам финансовой политики. Раскрытие процедур назначения может также углубить информированность о том, кто есть основные творцы политики и каковы масштабы их самостоятельности и полномочий в области принятия решений. Понимание общественностью критериев отстранения от должности назначенных руководителей и членов правления позволяет ей и рынкам лучше судить об окончательном характере решений по вопросам политики при наличии расхождений между финансовым агентством и другими государственными структурами. Публичное раскрытие сроков назначения и критериев отстранения от должности также имеет значение для содействия развитию подотчетности и влияет на возможность принудительного обеспечения соблюдения и исполнения нормативных положений.

Применение

В соответствующих случаях процедуры назначения, срок пребывания в должности и общие критерии отстранения от должности руководителей и членов руководящего органа практически всех финансовых агентств-респондентов определяются и раскрываются в соответствующем законодательстве или нормативных положениях об учреждении агентства. Процедуры часто фиксируются в официальном вестнике; объявления о назначениях также помещаются в официальном вестнике и передаются средствам информации, часто с указанием правового контекста назначения. В случае отсутствия подобных официальных процедур, назначения ответственных должностных лиц часто оглашаются с помощью пресс-релизов.

Соображения по поводу реализации

Существует два типа подходов к установлению критериев отстранения от должности руководителей или членов руководящего органа: конкретный или общий. Чем конкретнее критерии отстранения, тем меньше возможностей для неправильного истолкования или суждения в процессе применения критериев. Однако составление перечней конкретных критериев может быть чревато исключением правомерных оснований для освобождения от должности. Чрезмерная свобода действий в процессе принятия решений не соотносится с прозрачностью. С другой стороны, подтверждение любого решения об отстранении другими органами, причастными к процессу назначения, способствует усилению прозрачности. В случае некоторых агентств свобода действий в вопросах назначений или отстранений отсутствует, поскольку все члены правления входят в него благодаря другим своим должностям¹⁷.

¹⁷ Примером служит Совет директоров [Механизма гарантирования депозитов Венгрии](#), все члены которого назначаются в силу занимаемой должности в других государственных агентствах.

5.2 Следует публично раскрывать взаимоотношения между финансовыми агентствами.

Объяснение и обоснование

Под взаимоотношениями между финансовыми агентствами подразумевается разграничение ролей и обязанностей между различными правительственными агентствами. Публичное раскрытие таких взаимоотношений предполагает предоставление общественности ясного описания их соответствующих сфер компетенции и полномочий, а также понимание общественностью того, как различные агентства взаимодействуют и работают друг с другом. Существуют значительные различия между странами по сложности взаимоотношений между финансовыми агентствами и, следовательно, по необходимости раскрытия подобных взаимоотношений.

Публичное раскрытие взаимоотношений между финансовыми агентствами обеспечивает понимание общественностью круга обязанностей каждого учреждения. Оно также предотвращает утрату подотчетности в вопросах, затрагивающих юрисдикцию нескольких агентств¹⁸. Это обеспечивает подотчетность соответствующего агентства за свои действия и максимально эффективное претворение в жизнь политики.

Применение

Взаимоотношения между финансовыми агентствами обычно раскрываются. Чаще всего такое обнародование осуществляется с помощью законодательства или нормативных положений или меморандума о договоренности. Другие часто используемые методы включают годовой отчет, сообщения для средств информации и сайты в Интернете. Подобными соглашениями обычно охватываются договоренности об обмене информацией и общие процедуры осуществления сотрудничества.

Учреждения, осуществляющие банковский надзор

В Соединенных Штатах Америки взаимоотношения между различными финансовыми агентствами, отвечающими за осуществление надзора за банками и финансовыми учреждениями (помимо фирм, совершающих операции с ценными бумагами) регулируются в рамках Федерального совета по ревизии финансовых учреждений (ФСРФУ). Этот Совет был учрежден 10 марта 1979 года в соответствии с Законом 1978 года о регулировании финансовых учреждений и контроле за

¹⁸ См. в пункте 6.1.5 ниже анализ публичного раскрытия процедур обмена информацией и проведения консультаций между финансовыми агентствами.

процентными ставками (FIRA)¹⁹. Совет является официальным межведомственным органом, уполномоченным предписывать единообразные принципы, стандарты и формы отчетности для федеральной ревизии федеральных учреждений и формулировать рекомендации, призванные способствовать единообразию надзора за финансовыми учреждениями. ФСРФУ раскрывает общественности свою роль и взаимоотношения между различными федеральными агентствами с помощью декларации о своих основных задачах, пресс-релизов и публикаций в «Федеральном регистре» (вестнике правительства США), годового отчета и публикаций, помещаемых на его сайте в Интернете²⁰. Кроме того, в некоторых случаях, когда отсутствует ясность в отношении разграничения сфер компетенции, агентства могут проводить между собой переговоры или обращаться в Конгресс с целью дополнительного определения таких границ; в некоторых случаях сфера компетенции может также координироваться в некоторых случаях с помощью придаваемых огласке межведомственных писем и соглашений.

Центральные банки (наблюдение за платежными системами)

Что касается всего комплекса задач Евросистемы в сфере систем платежей, то взаимоотношения между национальными центральными банками и Европейским центральным банком могут быть выведены из статей 12.1 и 14.3 Статута о ЕСЦБ/ЕЦБ. В этих статьях соответственно указывается, что «Руководящий совет принимает директивы и решения, необходимые для обеспечения решения задач, порученных ЕСЦБ в соответствии с настоящим Договором и Статутом [...] В пределах, считающихся возможными и уместными, [...] ЕЦБ обладает доступом к национальным центральным банкам для осуществления операций, составляющих часть задач ЕСЦБ» и что «национальные центральные банки являются неотъемлемой частью ЕСЦБ и предпринимают необходимые шаги для обеспечения соблюдения директив и инструкций ЕЦБ и обязывают предоставлять ему любую необходимую информацию».

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

В Австралии взаимоотношения между Резервным банком Австралии, Австралийским управлением по экономическим нормативам (АУЭН) и Австралийской комиссией по ценным бумагам и инвестициям (АКЦБИ) — тремя основными агентствами, регулирующими деятельность финансового сектора, определяются

¹⁹ См. резюме в разделе X этого Закона (Public Law 95–630) на странице Интернета www.thomas.loc.gov.

²⁰ См. www.ffiec.gov

законодательством²¹, публичными меморандумами о договоренности²², а также с помощью пресс-релизов²³, статей в бюллетенях и годовых отчетов²⁴.

В Соединенном Королевстве взаимоотношения между Банком Англии, на который недвусмысленно возложена ответственность за поддержание финансовой стабильности, Управлением финансовых услуг (УФУ) и Казначейством Его Величества изложены в публично обнародованном меморандуме о договоренности²⁵. В нем устанавливаются рамки обязанностей, подотчетности, прозрачности и обмена информацией, которые распространяются на вспомогательные операции.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В Таиланде Закон о Комиссии по ценным бумагам и биржам определяет взаимоотношения между министром финансов и КЦББ: «Министр финансов отвечает за обеспечение соблюдения настоящего закона и обладает полномочиями выпускать министерские положения и назначать компетентных должностных лиц для выполнения обязанностей, вытекающих из настоящего закона. Указанные министерские положения вступают в силу после их опубликования в правительственном вестнике»²⁶.

²¹ В разделах 10А, В и С Закона о Резервном банке определяются взаимоотношения между Резервным банком и Советом по платежным системам. См. текст этого закона в www.scaleplus.law.gov.au/html/pasteact/0/310/top.htm

В разделе 19 Закона об Австралийской администрации пруденциального регулирования в определенной степени определяются взаимоотношения между Резервным банком, ААПР и АКЦБИ. Например, в указанном разделе предусматривается, что в Правление ААПР входят члены Резервного банка Австралии и АКЦБИ. Данный раздел и текст всего закона см. на www.scaletext.law.gov.au/html/pasteact/2/3134/top.htm

²² См. www.apra.gov.au/mediareleases/rbamou_12_10_98.htm

²³ См., например, сообщения для средств информации, помещенные на www.apra.gov.au/mediareleases/first_annual_report.htm

²⁴ См. www.apra.gov.au/CorporateInfo/annual_report_1999/annual_report_contents.htm

²⁵ Данный меморандум о договоренности цитируется в публикации Peter Rodgers, «The Bank of England Act,» в бюллетене *Bank of England Quarterly Bulletin*, том. 38, май 1998 года, стр. 93–99; он также помещен на странице в Интернете www.sib.co.uk/pressrel/jointmou.htm

²⁶ См. раздел 7: www.sec.or.th/mis/act/chap0.html

Соображения по поводу реализации

В тех случаях, когда финансовые агентства не вступают во взаимоотношения друг с другом, а у общественности может сложиться впечатление об их существовании, может быть полезно обнародовать факт отсутствия каких-либо взаимоотношений.

<p>5.3 Следует публично раскрывать роль агентств в осуществлении наблюдения в связи с системами платежей.</p>
--

Объяснение и обоснование

Под ролью агентств по наблюдению понимается деятельность, осуществляемая финансовым агентством, и возложенные на него обязанности в области наблюдения за платежными системами в целом. В проекте «Основных принципов для систем платежей, имеющих системное значение» Комитета по системам платежей и расчетов специально рассматривается роль центральных банков в плане наблюдения за системами платежей, имеющими системное значение²⁷.

Стабильная и эффективная система платежей является важнейшим элементом любой хорошо функционирующей финансовой системы. Публичное раскрытие роли центрального банка в осуществлении наблюдения или роли любого другого агентства, заинтересованного в безопасности и эффективности систем платежей, позволяет проектировщикам и операторам платежных систем частного сектора наряду с участниками и пользователями всеми системами и другими заинтересованными сторонами прийти к ясному пониманию роли, обязанностей и целей агентства, осуществляющего наблюдение. Раскрытие информации облегчает также общественности понимание достаточности наблюдения и выработку более точной оценки системных рисков, затрагивающих систему платежей. В тех случаях, когда центральный банк обеспечивает значительные элементы платежной системы, а также осуществляет контроль за платежной системой, подобное раскрытие может выявить любые вопросы столкновения интересов.

Применение

Роль финансового агентства, отвечающего за системы платежей, почти всегда раскрывается. Чаще всего такое раскрытие осуществляется через законодательство или в процессе регулирования и дополняется раскрытием в годовом отчете учреждения, исполняющего подобные обязанности, и/или в официальном вестнике.

²⁷ Доклад Целевой группы по принципам и практике систем платежей, в котором приводятся Основные принципы помещен на сайте БМР www.bis.org/publ/cpss34e.htm

Центральные банки (наблюдение за платежными системами)

Как отмечалось в пункте 5.1, 21 июня 2000 года Европейский центральный банк обнародовал заявление о политике на пяти страницах, посвященное роли Евросистемы в системе платежей. В качестве примера среди национальных центральных банков Евросистемы, наблюдательная роль Национального банка Бельгии в платежной системе страны излагается в пресс-релизе на семи страницах «Национальный банк Бельгии и контроль за платежными системами». Цели, методы и роль Банка Италии в наблюдении за системой платежей изложены в «Белой книге»²⁸.

Роль Банка Канады в определении систем платежей, требующих наблюдения, и порядок осуществления Банком своих обязанностей в области наблюдения раскрыты в Законе о клиринге и расчетах по платежам, а также в других публикациях.

В Соединенном Королевстве текущая роль Банка Англии в области осуществления наблюдения за системами платежей излагается в заявлении об исходных целях банка и сопутствующих публичных меморандумах о договоренности.

5.3.1 Агентства, осуществляющие наблюдение за системой платежей, должны способствовать своевременному публичному раскрытию общих принципов политики (включая политику управления рисками), влияющих на надежность платежных систем, имеющих системное значение.

Объяснение и обоснование

Под общими принципами политики (в том числе мерами политики по управлению рисками) понимаются меры политики, принимаемые с целью снижения системного риска или вероятности серьезного сбоя в функционировании системы платежей. Под надежностью платежной системы понимается ее подверженность различным потрясениям и непрочность системы перед лицом непредвиденных нарушений равновесия. Платежная система имеет системное значение, если она может вызвать или передать системные сбои в финансовой сфере в силу размеров или характера индивидуальных платежей, обрабатываемых ею, или же в силу агрегированной суммы обрабатываемых платежей²⁹. Под своевременным публичным раскрытием понимается поступление надежной информации в короткие сроки, пока она полезна для участников платежной системы и не устарела в результате последних изменений. В проекте Доклада целевой группы по принципам и методам платежных

²⁸ Банк Италии, *Белая книга о наблюдении за системами платежей: цели, методы, сферы интересов*, Рим, ноябрь 1999 года.

²⁹ «Основные принципы для платежных систем, имеющих системное значение», Доклад целевой группы по принципам и методам платежных систем, раздел 3.2. См. www.bis.org/publ/cpss34e.pdf

систем рассматривается роль центральных банков как агентств по осуществлению наблюдения, отвечающих за безопасность и эффективность систем платежей, имеющих системное значение.

Применение

Большинство финансовых агентств-респондентов, отвечающих за наблюдение за платежными системами, раскрывают общие принципы политики, имеющие отношение к обеспечению стабильности платежных систем. В некоторых случаях они раскрываются в нормативных положениях, причем многие из этих агентств представляют эти сведения через свои публикации и в средствах информации. Многие центральные банки, исполняющие наблюдательные функции в отношении одного или более типов платежных систем, включают в свой годовой отчет главу или раздел по платежным системам (например, Датский национальный банк, Банк Японии, Банк Аль-Магриб (Марокко), Национальный банк Словении и Национальный банк Швейцарии).

Центральные банки (наблюдение за платежными системами)

Согласно статье 105(2) Договора и статье 3 Статута ЕСЦБ/ЕЦБ одна из задач Евросистемы состоит в содействии бесперебойному функционированию платежных систем. Одна глава в годовом отчете ЕЦБ посвящается платежным системам, и ЕЦБ помещает на своем сайте в Интернете разнообразные публикации и информацию о платежных системах. В годовых отчетах некоторых национальных центральных банков Евросистемы также содержится отдельная глава, посвященная вопросам и изменениям платежных систем в их странах.

Центральный банк Исландии выпускает неперiodические доклады по определенным аспектам платежной системы. С 2000 года освещение темы финансовой стабильности в ежеквартальном валютном бюллетене этого банка включает полугодовой обзор вопросов платежных систем.

Шведский госбанк помещает отчет об исполнении обязанностей по наблюдению за платежными системами (и осуществлению других мер, способствующих обеспечению безопасности и эффективности системы платежей) в своей полугодовой публикации Отчет о финансовой стабильности.

Соображения по поводу реализации

В тех странах, где платежные системы, имеющие системное значение, управляются частными субъектами, может сохраняться необходимость в исполнении наблюдательными агентствами своей функции оказания содействия своевременному раскрытию общей политики и процедур в связи с подобными системами.

5.4 В тех случаях, когда финансовые агентства обязаны осуществлять наблюдение за саморегулируемыми организациями (например, платежными системами), взаимоотношения между ними подлежат публичному раскрытию.

Объяснение и обоснование

В некоторых странах на государственные финансовые агентства возложено наблюдение за частными саморегулируемыми организациями (СО). Под обязанностью по контролю понимается обеспечение того, чтобы деятельность подконтрольного органа соответствовала его целям, обязанностям и полномочиям. Исполнение обязанностей по наблюдению подразумевает осуществление в определенной форме регулярного надзора за широкой деятельностью подвергаемого надзору органа, однако, как правило, не предполагает участия в повседневных операциях.

Саморегулируемые организации являются самостоятельными негосударственными организациями, осуществляющими регулирование и контроль за поведением присоединившихся участников финансовых рынков. СО могут обладать официальными полномочиями, делегированными им финансовыми агентствами, и часто вступают во взаимоотношения в той или иной форме с финансовыми агентствами. Примерами саморегулируемых организаций являются фондовые биржи, товарные биржи и ассоциации дилеров, оперирующих на рынках ценных бумаг.

Публичное раскрытие обязанностей по наблюдению включает предоставление общественности ясного описания роли как агентства, так и саморегулируемой организации, а также разъяснение того, как эти две организации взаимодействуют и сотрудничают. Раскрываемая информация должна также включать описание характера и объема обязанностей в области наблюдения.

Раскрытие облегчает укрепление доверия к общей системе регулирования и наблюдения, убеждая общественность в отсутствии пропусков в системе регламентирования и в публичном раскрытии обязанностей каждой стороны. В свою очередь, это помогает обеспечить ясное формулирование, понимание и исполнение соответствующих ролей и обязанностей. Раскрытие обязанностей по наблюдению способствует также подотчетности наблюдающего агентства и саморегулируемой организации.

Применение

Большинство финансовых агентств-респондентов, отвечающих за регулирование операций с ценными бумагами, наделены обязанностями по осуществлению наблюдения за саморегулируемыми организациями. Если агентство имеет подобную обязанность по наблюдению, то в значительном большинстве случаев взаимоотношения с саморегулируемыми организациями раскрываются, как правило,

через законодательство или нормативные положения, а также в годовых отчетах и на страницах Интернета.

Центральные банки (наблюдение за системами платежей)

В 1997 году Комитет по системам платежей и расчетов выпустил Основы раскрытия информации для систем расчетов по ценным бумагам³⁰. Основы раскрытия информации были применены более чем 60 системами расчетов по ценным бумагам. Особый интерес в контексте этой практики обеспечения прозрачности представляет раскрытие механизмов надзора или наблюдения (пункт I.G Основ раскрытия информации).

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В Канаде органы провинций, регулирующие операции с ценными бумагами, осуществляют надзор за рядом саморегулируемых организаций, начиная ассоциациями дилеров и системами расчетов и кончая фондовыми биржами. Взаимоотношения между регулирующими органами и саморегулируемыми организациями, охватывающие процесс признания, процессы представления отчетности и передачи информации, процесс анализа уставных норм и обзор в виде проверок соблюдения норм саморегулируемыми организациями и их членами, раскрываются через законодательство и нормативные положения, меморандумы о договоренности, правительственный вестник, официальный бюллетень регулирующего органа и годовой отчет.

На Комиссию США по операциям с товарными фьючерсами (КОТФ) возложено регулирование и наблюдение за рынками товарных фьючерсов и опционов через Национальную ассоциацию фьючерсов (НАФ) — саморегулируемую организацию, утвержденную Комиссией. Деятельность Комиссии и ее взаимоотношения с НАФ раскрываются общественности через публикации Комиссии, в том числе годовой отчет, пресс-релизы, справочные документы, стратегический план, годовые и квартальные бюллетени и публикации, помещаемые на ее странице в Интернете³¹.

Комиссия США по ценным бумагам и биржам (КЦББ) осуществляет наблюдение за фондовыми биржами и рынками в соответствии с Законом о биржах для предотвращения несправедливых и недобросовестных приемов. Правило 19b-4

³⁰ См. www.bis.org/publ/cpss20.htm

³¹ Товарные биржи, являющиеся членами НАФ, дополняют федеральные нормативные положения собственными правилами при условии их утверждения Комиссией. В рамках исполнения своих обязанностей по наблюдению Комиссия регулярно проверяет программу каждой биржи по соблюдению нормативов и может также поручить бирже изменить свои правила или методы. См. перечень публикаций КОТФ на сайте www.cftc.gov/reports.htm

Закона о биржах устанавливает прозрачный процесс осуществления КЦББ надзора за саморегулируемыми организациями. В соответствии с этим правилом, саморегулируемые организации направляют предлагаемые изменения правил в КЦББ. КЦББ рассматривает предложения и публикует их в «Федеральном регистре» для уведомления общественности и получения замечаний. КЦББ рассматривает замечания и запрашивает реакцию саморегулируемых организаций на эти замечания. Чтобы формулировки новых правил вступили в силу, КЦББ должна санкционировать предлагаемое изменение правил.

5.5 В тех случаях, когда на саморегулируемые организации возложена часть регламентационного и надзорного процесса, они должны руководствоваться теми же оптимальными методами обеспечения прозрачности, которые установлены для финансовых агентств.

Объяснение и обоснование

В некоторых странах неправительственные и частные саморегулируемые организации функционируют как государственные финансовые агентства, регулируя или направляя поведение рынков и учреждений. Например, некоторые частные ассоциации дилеров по операциям с ценными бумагами следят за соблюдением их членами кодекса поведения, регулирующего рыночное поведение.

Существует два вида саморегулируемых организаций — юридические СО и фактические СО. Первая группа пользуется официальным признанием, имеющим под собой законодательную или распорядительную основу, и исполняет делегированные ей квази-государственные функции. Как правило, на эти СО распространяется действие таких административных процедур, универсальных для всего госаппарата, как процедуры обеспечения публичного доступа к информации в рамках «свободы информации», стандарты поведения служащих и правовая защита при исполнении служебных обязанностей. Хотя фактические СО, широко представленные среди фондовых бирж, и выполняют важные саморегулируемые функции, их операции не имеют законодательной основы. Однако они часто подчинены какому-либо государственному наблюдательному агентству в том, что касается формулирования правил и обеспечения их соблюдения с целью облегчения предотвращения противоконкурентного поведения.

Надлежащие методы обеспечения прозрачности равно важны для юридических СО и финансовых агентств, поскольку методы обеспечения прозрачности наиболее эффективны, когда применяются единообразно и последовательно на всех рынках и во всех юрисдикциях независимо от регламентирующего органа. Поощрение саморегулируемых организаций к соблюдению надлежащих методов обеспечения прозрачности устраняет возможность пропусков в регулируемой структуре и обеспечивает единообразный стандарт раскрытия информации и подотчетности. Прозрачность в плане финансового положения и операционной добросовестности саморегулируемых организаций может способствовать стабильности системы.

Стимулирование общего подхода к раскрытию информации и подотчетности может повысить эффективность финансовой системы, если фирмы и учреждения смогут принять аналогичные подходы в различных юрисдикциях и, таким образом, снизить издержки на соблюдение требований обеспечения прозрачности. Обеспечение прозрачности со стороны фактических СО может носить более ограниченный характер и акцентировать прежде всего деятельность этих организаций по формулированию правил и обеспечению их соблюдения³².

Применение

У значительного большинства СО, исполняющих наблюдательные или регламентационные функции, имеется набор мер политики в отношении прозрачности. В большинстве случаев эти меры политики вытекают из нормативных положений, однако во многих случаях они разрабатываются внутри СО или совместно с агентством, осуществляющим наблюдение. В некоторых странах, например, Португалии и Турции, законом предписывается опубликование внутренних нормативных положений СО.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В Малайзии саморегулируемые организации соблюдают прозрачность с помощью кодификации организационной и управленческой структуры — в том числе сроков полномочий — в конституционных документах СО, практикуя открытость в виде раскрытия внутренних нормативных положений и обеспечивая публичную доступность информации через годовой отчет.

Соображения по поводу реализации

По сравнению с государственными агентствами у полностью частных саморегулируемых агентств может быть стимул к раскрытию информации в меньшем объеме. В странах, где системы заключения сделок и клиринговые и расчетные организации являются квазимонополиями, по соображениям конкуренции информация о членах (например, мерах дисциплинарного воздействия) может раскрываться неохотно. Сами саморегулируемые организации могут проявлять нерешительность в отношении предоставления информации о своей деятельности, когда такая информация создает отрицательное впечатление о добросовестности их операций или финансовом состоянии, что может вызвать трудности с регламентирующими или наблюдательными агентствами или участниками рынка. У государственных агентств могут быть ограниченные возможности побуждать саморегулируемые организации

³² См. об обосновании, особенностях и ограниченности финансовых СО в Biagio Bossone and Larry Promisel, «The Role of Financial Self-Regulation in Developing Economies,» (Washington: The World Bank Group), 1999 и в (www1.worldbank.org/finance/html/policy_issues_debates_pubs.html).

соблюдать такие же оптимальные методы обеспечения прозрачности, и они могут быть вынуждены опираться на моральное воздействие для стимулирования их принятия. Государственные агентства могут также стимулировать СО к принятию оптимальных методов обеспечения прозрачности в качестве альтернативы более официальному регулированию или наблюдению, которые могут вводиться с помощью законодательства или нормативных положений.

VI. ОТКРЫТОСТЬ ПРОЦЕССА ФОРМУЛИРОВАНИЯ ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКИ И ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ОТЧЕТНОСТИ О НЕЙ

6.1 Осуществление политики финансовыми агентствами должно быть прозрачным, совместимым с соображениями обеспечения конфиденциальности и необходимостью сохранения эффективности действий регламентирующих и наблюдательных агентств.

6.1.1 Следует публично раскрывать и разъяснять систему регулирования и операционные процедуры, определяющие проведение финансовой политики.

Объяснение и обоснование

Термин «система регулирования» охватывает возложенную на агентство ответственность за осуществление политики в финансовом секторе, характер финансового надзора (правила и нормативные положения по сравнению с наблюдением), конкретные правила, нормы и процедуры, включая применимые стандарты³³, статус агентства (независимое агентство или подразделение правительства) и его взаимоотношения с другими государственными и негосударственными органами (включая процедуры проведения консультаций с этими как национальными, так и международными органами). Под операционными процедурами понимаются любые процедуры, определяющие осуществление политики.

Знание системы регулирования позволяет общественности идентифицировать агентства, отвечающие за осуществление финансовой политики и надзора, что ведет к лучшему пониманию «правил игры» для различных финансовых агентств и большему доверию к учреждениям, подвергающимся надзору. Подобное знание способствует подотчетности этих агентств перед общественностью. Раскрытие и разъяснение операционных процедур финансовых агентств позволяет общественности оценивать уместность и достаточность этих процедур и сопоставлять деятельность этих агентств с их операционными процедурами. Раскрытие процедур проведения консультаций между регламентирующими органами позволяет общественности лучше понимать обязанности различных агентств и их взаимоотношения друг с другом.

³³ Например, *Основные принципы эффективного банковского надзора* (Базельский комитет по банковскому надзору, www.bis.org); *Цели и принципы регулирования операций с ценными бумагами* (Международная организация комиссий по ценным бумагам, www.iosco.org); *Принципы надзора в области страхования* (Международная ассоциация страховых инспекторов, www.iaisweb.org); *Основные принципы для систем платежей, имеющих системное значение* (Комитет по системам платежей и расчетов, www.bis.org/publ/cpss34e.pdf)

Применение

Почти все финансовые агентства-респонденты публично раскрывают и разъясняют свои системы регулирования. Большинство из них определяют свои системы регулирования в законодательстве и/или нормативных положениях, дополняемых во многих случаях дополнительным раскрытием и разъяснениями в годовых отчетах, на сайтах в Интернете и в официальных бюллетенях. Значительное большинство респондентов также публично раскрывают и разъясняют свои операционные процедуры. Большинство из них обеспечивают это с помощью законодательства и/или нормативных положений, которые, в свою очередь, часто распространяются в их официальных публикациях, обычно бюллетенях и годовых отчетах.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный финансовый надзор

Управление финансовых услуг Соединенного Королевства широко использует свой сайт в Интернете для обнародования докладов и публикует, в частности, материалы об открытости процесса регулирования и новом подходе к координированному надзору за группами.

6.1.2 Следует публично раскрывать нормативные положения о представлении финансовой отчетности финансовыми учреждениями финансовым агентствам.

Объяснение и обоснование

Требования различных финансовых агентств в отношении представления финансовой отчетности часто оформляются в виде положений. Обязательная отчетность финансовых учреждений может охватывать любые специфические для учреждения данные и информацию (например, балансовые отчеты и отчеты о прибылях и убытках), соблюдение пруденциальных и иных стандартов и рыночную деятельность.

Раскрытие положений по финансовой отчетности помогает убедить общественность в том, что финансовые учреждения подвергаются надзору и что требования в отношении их финансовой отчетности не являются произвольными, случайными и избирательными, а также свидетельствует об обеспечении подотчетности финансовых учреждений в плане соблюдения установленных стандартов. Раскрытие этих положений позволяет также общественности оценивать степень осведомленности финансовых агентств по поводу учреждений, которые являются объектом их регулирования и надзора (то есть, располагают ли эти агентства достаточной информацией для исполнения обязанностей, входящих в их сферу компетенции). В условиях такого раскрытия общественность может лучше судить об операциях финансовых учреждений и функционировании финансовых рынков своей страны.

Применение

Почти все финансовые агентства-респонденты раскрывают положения о финансовой отчетности, представляемой финансовыми учреждениями. Большинство из них публикуют для этого относящиеся к ним законы и положения. Раскрытие в подобной форме обычно указывает на наличие у финансовых агентств правовых полномочий требовать от финансовых учреждений представления финансовой отчетности. Кроме того, некоторые респонденты осуществляют это также с помощью своих официальных бюллетеней, годовых отчетов и через свои страницы в Интернете. В результате раскрытия в подобных формах общественность получает информацию о действующем перечне положений по финансовой отчетности, где найти эти положения и иногда текст положений. Некоторые респонденты раскрывают свои положения о представлении финансовой отчетности подведомственными им учреждениями, пользуясь сочетанием средств. Например, Управление Египта по рынкам капиталов, Комиссия Норвегии по банковскому делу, страхованию и ценным бумагам и Центральный банк Тринидада и Тобаго раскрывают свои положения о финансовой отчетности финансовых учреждений через законодательство, нормативные положения, официальные бюллетени и годовые отчеты.

Центральный банк (банковский надзор)

В США требования в отношении представления данных финансовыми учреждениями публично раскрываются в письменных докладах Конгрессу и на странице Совета управляющих Федеральной резервной системы в Интернете, а также могут быть получены из Бюро обеспечения свободы информации при Совете управляющих Федеральной резервной системы. Формы отчетности помещены на странице Федеральной резервной системы в Интернете³⁴. С целью отслеживания новых требований по отчетности и ограничения бремени ведения отчетности, лежащего на общественности, новые требования по отчетности сообщаются в Административно-бюджетное управление Федерального правительства, которое препровождает их, в свою очередь, Конгрессу для сведения, но не на утверждение.

Центральный банк государств Западной Африки предоставляет полный комплект материалов по системе финансовой и бухгалтерской отчетности, установленной для банковских учреждений Западноафриканского экономического и валютного союза. За это взимается небольшая плата.

³⁴ См. www.federalreserve.gov/boarddocs/reportforms/default.cfm

6.1.3 Следует публично раскрывать положения о функционировании организованных финансовых рынков (в том числе для эмитентов обращающихся финансовых инструментов).**Объяснение и обоснование**

Рынки ценных бумаг и валютные рынки являются примерами организованных рынков. Под обращающимися инструментами понимаются финансовые активы (например, облигации, акции, фьючерсы, опционы и валюта), которые являются объектами сделок на этих рынках. Положения о функционировании организованных финансовых рынков включают положения о «противопожарной перегородке» (положения о ценных бумагах), правила о раскрытии (положения о ценных бумагах и иностранной валюте) и требования относительно лицензирования (положения о ценных бумагах и иностранной валюте).

Раскрытие положений о функционировании организованных финансовых рынков способствует их соблюдению. Кроме того, раскрытие и разъяснение этих положений дает общественности уверенность в том, что организованные рынки подпадают под действие стандартов и понимание «правил игры». И наконец, раскрытие этих положений ведет к усилению подотчетности финансовых агентств, осуществляющих наблюдение за положениями организованных финансовых рынков, позволяя общественности оценивать степень соблюдения положений.

Применение

Почти все респонденты финансовых агентств, отвечающие за осуществление надзора за организованными финансовыми рынками, раскрывают положения, касающиеся функционирования этих рынков. Большинство из них публикуют для этого законодательство и положения. Раскрытие в подобной форме обычно указывает на наличие у финансовых агентств правовых полномочий регулировать деятельность этих рынков. Кроме того, около половины респондентов раскрывают также положения, определяющие функционирование финансовых рынков, за которыми они осуществляют надзор, с помощью правительственных публикаций, официального вестника, ведомостей или пресс-релизов. Некоторые респонденты помещают также для этого на своих страницах в Интернете свои официальные бюллетени и годовые отчеты. Некоторые респонденты раскрывают и разъясняют положения по регулированию операций с помощью всех вышеуказанных средств (например, Комиссия Бельгии по банковской деятельности и финансам, Национальный банк Грузии и Совет ЮАР по финансовым услугам).

6.1.4 В тех случаях, когда финансовые агентства взимают с финансовых учреждений сборы, следует публично раскрывать структуру таких сборов

Объяснение и обоснование

Сборы, взимаемые с финансовых учреждений, могут варьироваться, начиная от лицензионных сборов (банки, компании, совершающие операции с ценными бумагами, и страховые компании), сборов за осуществление финансовыми агентствами надзора с выездом на места (банки, компании, совершающие операции с ценными бумагами, и страховые компании) и кончая взносами премий и программой страхования депозитов. Под структурой сборов понимается форма этих сборов и критерии, на основе которых они исчисляются (исходя из размеров учреждения, величины активов, единообразия сборов).

Раскрытие структуры сборов, взимаемых с финансовых учреждений, способствует тому, чтобы сборы не взыскивались произвольно, препятствует фаворитизму и позволяет установить источники поступлений финансовых агентств.

Применение

Большинство финансовых агентств-респондентов взимают сборы с подведомственных им финансовых учреждений и большинство из них публично раскрывают структуру таких сборов. Большинство из них выпускают для этого нормативные положения или публикуют материалы в официальных изданиях правительства, в официальном вестнике или ведомостях. Некоторые респонденты предоставляют также информацию через пресс-релизы, свои годовые отчеты и свои страницы в Интернете.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

Австралийское управление по экономическим нормативам (АУЭН) в основном финансируется за счет сборов с регулируемого сектора. Полномочия АУЭН взимать сборы основаны на законодательстве о различных финансовых секторах, подлежащих надзору с его стороны³⁵. Структура этих сборов АУЭН раскрывается с помощью

³⁵ Законодательство включает: Закон 1998 года о взимании сборов с уполномоченных депозитных учреждений в связи с осуществлением надзора; Закон 1998 года о взимании сборов с нефункционирующих холдинговых компаний в связи с осуществлением надзора; Закон о банковской деятельности 1959 года; Закон 1998 года о взимании сборов с финансовых учреждений в связи с осуществлением надзора; Закон 1998 года о взимании сборов в связи с осуществлением надзора за общим страхованием; Закон о страховой деятельности 1973 года; Закон о страховании жизни 1995 года; Закон 1998 года о взимании сборов в связи с осуществлением надзора за страхованием жизни; Закон 1997 года о пенсионных сберегательных счетах; Закон 1991 года о взимании сборов с продавцов пенсионных сберегательных счетов в связи с осуществлением надзора; Закон 1991 года о взимании сборов в связи с пенсиями по выслуге лет (исключенными средствами); Закон 1987 года о взимании
(продолжение...)

отчетов, представляемых законодательной властью, публикаций в официальных изданиях правительства, годового отчета АУЭН, на сайте АУЭН, публичных сообщений для средств информации и открытых для общественности материалов консультаций по вопросам сборов.

Агентства по регулированию ценных бумаг

Комиссия Малайзии по ценным бумагам (КМЦБ) раскрывает структуру сборов с фирм, специализирующихся на ценных бумагах, в Правилах и инструкциях Комиссии об эмиссии/предложении ценных бумаг, Правилах для индустрии ценных бумаг (1987 год), Правилах для индустрии ценных бумаг (1996 год) о лицензировании менеджеров фондов и представителей менеджеров фондов, Правилах Комиссии ценных бумаг (1996 год) для паевых фондов и Правилах для фирм, совершающих фьючерсные операции (1995 год). Все указанные распорядительные документы помещены на сайте КМЦБ в Интернете³⁶.

6.1.5 В соответствующих случаях, следует публично раскрывать официально установленные процедуры обмена информацией и проведения консультаций между национальными и международными финансовыми агентствами (включая центральные банки).

Объяснение и обоснование

Официальные процедуры обмена информацией и проведения консультаций между финансовыми агентствами (часто устанавливаемые в законодательстве или правилах или формулируемые в обнародуемых меморандумах о договоренностях или иных официальных соглашениях между финансовыми агентствами) обычно призваны конкретизировать механизмы обмена информацией и проведения консультаций между агентствами (например, состав межведомственных консультационных групп, частоту заседаний и вид информации, подлежащей обмену). Эти процедуры могут быть установлены для национального правительства и регламентирующих органов, равно как и для национальных и зарубежных органов.

Информирование общественности о процедурах обмена информацией и проведения консультаций позволяет ей определять масштабы «пробелов в регламентировании» и наличие доступа финансовых агентств к информации, имеющей решающее значение для выполнения обязанностей, входящих в их сферу компетенции. Раскрытие процедур проведения консультаций между национальными

налогов с пенсий по выслуге лет (исключенными средствами); Закон 1993 года о сборах в связи с пенсиями по выслуге лет (финансировании финансовой помощи); Закон 1993 года о секторе выплаты пенсий по выслуге лет (о надзоре) и Закон 1998 года о взимании сборов в связи с осуществлением надзора за выплатой пенсий по выслуге лет.

³⁶ См. www.sc.com.my

регламентирующими органами позволяет общественности лучше понять обязанности различных агентств и их взаимоотношения друг с другом и дает ей определенную гарантию того, что финансовые агентства установили механизмы решения проблем регулирования и финансовых проблем, одновременно относящихся к сферам компетенции различных финансовых агентств. Знание процедур проведения консультаций между национальными и международными финансовыми агентствами дает общественности аналогичные гарантии, позволяя ей принимать более качественные решения в отношении учреждений, к которым они обращаются в связи со своими международными операциями.

Применение

Значительное большинство финансовых агентств-респондентов располагает официальными механизмами обмена информацией и проведения консультаций и большинство из них информирует об этих механизмах общественность. Большинство респондентов раскрывают эти механизмы в законодательстве, публикациях в официальных государственных изданиях, официальном вестнике или ведомостях. Многие респонденты также публикуют для этого меморандумы о договоренностях по обмену информацией и проведению консультаций. Кроме того, некоторые агентства раскрывают также свои механизмы обмена информацией и проведения консультаций в своих годовых отчетах, пресс-релизах или на своих сайтах в Интернете.

В 1997 году Комиссия США по ценным бумагам и биржам (КЦББ), Комиссия США по операциям с товарными фьючерсами (КОТФ) и Банк Англии (БА) подписали меморандум о договоренности (МоД), устанавливающий условия сотрудничества и обмена информацией по надзору. Администрация финансовых услуг (АФУ) также подписала МоД в подтверждение того, что ее предоставление будет продолжаться и после передачи банковского надзора от Банка Англии к АФУ. Факт подписания МоД отражен на сайте БА³⁷.

Комиссия Маврикия по фондовой бирже раскрывает свои официальные процедуры обмена информацией и проведения консультаций с другими учреждениями, обнародуя различные меморандумы о договоренности. В настоящее время у Комиссии по фондовой бирже подписан такой меморандум с Комиссией США по ценным бумагам и биржам, Советом ЮАР по финансовым услугам и Комиссией Замбии по фондовой бирже.

В Мексике между агентствами установлены официальные и неофициальные отношения, облегчающие координацию. Среди официальных взаимоотношений существует три основных механизма³⁸, которыми располагает Национальная комиссия

³⁷ См. www.bankofengland.co.uk/pr97074.htm

³⁸ Первый механизм реализуется через Совет директоров Национальной комиссии по банковской деятельности и ценным бумагам (НКБДЦБ) в составе пяти представителей Министерства финансов,
(продолжение...)

по банковской деятельности и ценным бумагам (НКБДЦБ) для обеспечения координации деятельности финансовых агентств Мексики. Эти механизмы доводятся до сведения общественности через законодательство.

В США органы, регулирующие банковскую деятельность, страхование и операции с ценными бумагами, раскрывают свои официальные процедуры обмена информацией и осуществления консультаций. Например, Федеральная корпорация страхования депозитов (ФКСД) оглашает свои официальные процедуры обмена информацией и проведения консультаций. Процедуры проведения консультаций между агентствами в связи с рассмотрением определенных заявок, например на слияние банков или изменение собственности на контрольный пакет акций, устанавливаются в федеральных законах, входящих в Кодекс США. Меморандумы о договоренности или заявления о сотрудничестве между ФКСД и другими органами США, регулирующими банковскую деятельность (например, Федеральной резервной системой и Управления контролера денежного обращения), по процедурам информирования и проведения консультаций помещаются на сайте ФКСД³⁹. В других случаях заявления ФКСД о политике, касающиеся координации с другими федеральными органами, регулирующими банковскую деятельность, по таким темам, как правоприменительные меры и проверка, публикуются после их принятия в Федеральном регистре. Процедуры обмена информацией и проведения консультаций между органами штатов, регулирующими банковскую деятельность, и аналогичными федеральными органами, например, Общенациональное соглашение о сотрудничестве и Соглашение между штатами и федеральным правительством по организации иностранных банковских операций, доступны общественности на сайте Конференции органов штатов по банковскому надзору.

Соображения по поводу реализации

При наличии юридических препятствий для обмена информацией между агентствами (особенно информацией, защищенной привилегией)⁴⁰, эти препятствия

трех представителей Банка Мексики, одного представителя Национальной комиссии по страхованию и залоговому обеспечению (НКСЗО) и одного представителя от Национальной комиссии по пенсиям и сбережениям (НКПС). Президент и два вице-президента НКБДЦБ также являются членами. Второй из этих механизмов реализуется через официальные ходатайства. Например, Банк Мексики может обратиться к НКБДЦБ об осуществлении выездного надзора за посредниками с целью проверки информации, представляемой финансовыми посредниками Банку. В ходе этих посещений сотрудники Банка Мексики могут присоединиться к инспекторам НКБДЦБ. Третий механизм реализуется в виде предусмотренных законом официальных запросов одного органа с целью выяснения мнения другого органа по конкретным вопросам. Например, Министерство финансов должно запрашивать мнение НКБДЦБ и Банка Мексики при выдаче разрешений на включение финансовых посредников, отзыв подобных разрешений и выпуске правил о достаточности капитала и создании резервов.

³⁹ См. www.fdic.gov

⁴⁰ В Таиланде закон не допускает обмена информацией и проведения консультаций между финансовыми агентствами. В разделе 46 Закона о деятельности коммерческих банков В.Е.2505 указывается, что «тот, (продолжение...)

следует раскрывать наряду с процедурами обмена информацией, чтобы общественность имела реальное представление о препятствиях в плане обмена информацией.

6.2 Следует своевременно оглашать и разъяснять общественности существенные изменения в финансовой политике.

Объяснение и обоснование

Существенными изменениями в финансовой политике являются изменения, влияющие на регламентационную среду и на порядок проведения политики. Примеры подобных изменений включают принятие Базельского стандарта по капиталу для банковской деятельности или внесение в него серьезных изменений, значительное изменение стандарта платежеспособности для страховых компаний, изменение охвата гарантии по страхованию депозитов, принятие новых стандартов для системы платежей или изменение требования в отношении маржи.

Публичное оглашение изменений регламентационной среды обеспечивает всем затрагиваемым и заинтересованным сторонам информацию о таких изменениях и их применимости на равноправной основе. В процессе разъяснения подобных изменений до общественности доводятся их причины и цели, что способствует, таким образом, их лучшему пониманию, принятию и поддержке. Своевременное обнародование изменений, особенно тех, которые вступают в силу позднее, позволяет участникам рынка приспособиться к новому режиму и сделать это с достаточной подготовкой.

Применение

Почти все финансовые агентства-респонденты своевременно объявляют и разъясняют существенные изменения в своей финансовой политике. Значительное большинство из их числа делают это сразу же после принятия решения, а некоторые из них — в пределах одного месяца. Большинство респондентов публично оглашают и разъясняют существенные изменения в финансовой политике с помощью публичных сообщений для средств информации, публикаций в официальных изданиях правительства, официальном вестнике, ведомостях и на своих сайтах в Интернете. Кроме того, многие из них также уточняют и разъясняют изменения в финансовой политике в своих официальных бюллетенях и годовых отчетах.

кто в процессе исполнения своих обязанностей в рамках полномочий, установленных настоящим Законом, получив информацию о положении дел в каком-либо коммерческом банке, которая в обычной деловой практике должна рассматриваться в качестве конфиденциальной, раскроет такую информацию, за исключением случаев исполнения своих обязанностей или же с целью расследования в связи с судебным процессом, подлежит тюремному заключению на срок не свыше одного года или штрафу не свыше 100 тысяч батов или и тому и другому».

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

Валютная администрация Сингапура (ВАС) активно проводит на постоянной основе консультации с банковским и страховым секторами и с сектором ценных бумаг в процессе формулирования политики. ВАС учредила Консультационную группу по финансовому сектору в составе 12 руководителей банковских и страховых фирм и фирм, совершающих операции с ценными бумагами, в качестве форума для проработки вопросов надзора.

Управление финансовых услуг Соединенного Королевства с целью облегчения понимания общественностью мотивировки изменений в политике, не только своевременно объявляет о существенных изменениях в политике, но и публикует анализ затрат и выгод, сопутствующих любым подобным изменениям.

<p>6.3 Финансовым агентствам следует периодически выпускать публичные отчеты о том, как они добиваются достижения общих целей политики</p>

Объяснение и обоснование

Периодические публичные отчеты о деятельности того или иного финансового агентства по достижению своих целей могут принимать различные формы. Например, этот отчет мог бы появляться в издаваемом журнале или бюллетене этого учреждения или передаваться какому-либо парламентскому комитету с передачей в общественное пользование или же какому-либо публично признанному форуму с обеспечением доступа общественности. Существенная прозрачность подразумевает, что эти отчеты будут выходить на регулярной основе по графику и, по крайней мере, ежегодно. В тех случаях, когда финансовые рынки достигают значительных масштабов и отличаются активностью, может быть уместен более частый выпуск подобных отчетов финансовыми агентствами, осуществляющими за ними надзор.

Периодические публичные отчеты о ходе работы по достижению общих целей финансовых учреждений служат дополнительным механизмом укрепления доверия к деятельности финансовых учреждений, позволяя общественности оценивать степень выполнения этими агентствами обязанностей, относящихся к их юрисдикции. Подобные отчеты укрепляют также подотчетность этих агентств перед общественностью.

Применение

Почти все финансовые агентства-респонденты периодически выпускают публичные отчеты о ходе работы по достижению целей их политики. Более половины из них используют для этого годовой отчет. Некоторые респонденты также делают это чаще с использованием своих сайтов в Интернете, официальных бюллетеней и периодических публичных выступлений должностных лиц в законодательном органе и перед общественностью.

Центральные банки (финансовая политика)

В Соединенном Королевстве Закон о Банке Англии 1998 года обязывает подкомитет в составе членов совета директоров Банка Англии, не являющихся исполнительными лицами, анализировать деятельность Банка с учетом его целей и стратегии в области денежно-кредитной политики и обеспечения финансовой стабильности. Этот анализ публикуется в годовом отчете Банка Англии.

Агентства, регулирующие страховую деятельность и операции с ценными бумагами

Комиссия Онтарио (Канада) по ценным бумагам (КОЦБ) в дополнение к разъяснениям того, как ведется работа по достижению ее общих целей в своем квартальном официальном бюллетене, годовом отчете, сообщениях для средств информации и на своем сайте в Интернете, также ежегодно публикует отдельное заявление по приоритетам. Помимо этого, КОЦБ выпускает ежеквартальное издание («Перспективы») и выступает спонсором ежегодной конференции /форума («Диалог с КОЦБ»)⁴¹.

Министерство Новой Зеландии по экономическому развитию и Комиссия Новой Зеландии по ценным бумагам, отвечающие за регулирование операций с ценными бумагами и страховой деятельности, представляют парламенту ежегодный доклад и периодически отчитываются перед страховыми секторами и широкой общественностью в своих информационных бюллетенях.

6.4 Предлагаемые существенные технические изменения структуры финансовых нормативных положений должны служить основанием для проведения консультаций в соответствующие сроки.

Объяснение и обоснование

Под существенными техническими изменениями структуры финансовых нормативных положений понимаются серьезные изменения системы и среды регулирования. Существенным техническим изменением структуры финансовых нормативных положений может стать переход от документарных банковских ревизий к выездным ревизиям, изменение метода подсчета актуарных резервов страховых компаний, изменение охвата системы страхования депозитов, изменение «автоматических выключателей», предусмотренных финансовым агентством на рынках ценных бумаг, или же пересмотр процедур клиринга и расчетов. Технические изменения подобного рода должны предполагать проведение публичных консультаций. Такие консультации могли бы проводиться в форме публичных

⁴¹ См. www.osc.gov.on.ca/en/About/News/PublicEvents/dialogue.html

слушаний (допускающих или не допускающих возможность вмешательства общественности), установления сроков для представления письменных замечаний, помещения материалов на сайте в Интернете или проведения встреч со сторонами, наиболее затрагиваемыми изменениями. Чтобы эти консультации имели смысл, о них необходимо поместить достаточно заблаговременное уведомление. Во вставке 3–1 приводятся основные формы публичных консультаций.

Публичные консультации по предлагаемым существенным техническим изменениям структуры финансовых положений в пределах соответствующего периода времени служат для финансовых учреждений и других участников финансовых рынков, наиболее непосредственно затрагиваемых такими изменениями, уведомлением о предстоящих изменениях среды, в которой они ведут бизнес, минимизируя, таким образом, издержки финансовых учреждений на изменение в скором времени операций и процедур. Публичные консультации дают также общественности возможность предложить изменения, в том числе возможность заранее высказать оговорки и указать на ожидающиеся проблемы. Публичные консультации способствуют также стимулированию поддержки общественностью подобных изменений. Кроме того, публичные консультации по вопросу внесения в структуру финансовых нормативных положений существенных технических изменений способствуют надлежащему руководству, поскольку консультации с общественностью и, в особенности, с затрагиваемыми сторонами, могут принести дополнительные вводные данные и, следовательно, обеспечить более качественный уровень политики.

Вставка 3-1. Формы публичных консультаций

Публичные консультации позволяют отразить при формулировании политики конструктивные взгляды общественности, служат заблаговременным уведомлением о предстоящих изменениях политики и облегчают стимулирование поддержки общественностью изменений. Существует три общих вида публичных консультаций:

- Уведомление и выделение времени для высказывания общественностью замечаний с возможным представлением письменных замечаний
- Публичные слушания (с непосредственным вмешательством общественности или без него)
- Обсуждение с затрагиваемыми сторонами (например, проведение заседаний в ассоциациях финансового сектора)

Применение

Значительное большинство финансовых агентств-респондентов сообщают, что они исходят из предпочтительности проведения публичных консультаций по предложениям о внесении в структуру финансовых положений существенных технических изменений. Большинство из них сообщают, что продолжительность их консультаций составляет от одного до трех месяцев, а некоторые из них указывают, что она превышает три месяца. Большинство респондентов отмечают, что новые положения вступают в силу через один-три месяца после завершения публичных

консультаций, а некоторые из них сообщают, что новые положения вступают в силу более чем через три месяца после окончания публичных консультаций. Многие респонденты проводят публичные консультации, выделяя время для представления общественностью замечаний, тогда как другие проводят с этой целью публичные слушания (допускающие или не допускающие возможность вмешательства общественности). Некоторые респонденты делают и то и другое.

В некоторых странах на финансовые агентства распространяется действие общих для всего государственного аппарата требований о проведении публичных консультаций. В США в отношении нормотворчества финансовых агентств, как правило, действует требование Закона об административных процедурах (ЗАП) об уведомлении и замечаниях от общественности. ЗАП обязывает агентства помещать уведомление о предлагаемой разработке правил в Федеральном реестре. После появления уведомления агентства должны предоставить заинтересованным сторонам возможность представить свои соображения по предлагаемым правилам. Агентство обязано рассмотреть относящиеся к делу изложенные вопросы и затем включить в принятые правила изложение их основы и целей⁴².

Центральные банки (банковский надзор)

В Банке Италии установилась практика запрашивать в связи с крупными изменениями политики замечания со стороны банков, участников рынков, академических кругов и специалистов по банковскому законодательству. Подобная практика была применена в связи с проектом Закона о банковской деятельности 1993 года и Кодексом о финансовом посредничестве 1998 года.

В Новой Зеландии государственные должностные лица обязаны включать в любую рекомендацию об изменении правил, представляемую на рассмотрение Кабинета министров, заявление о последствиях для регулирования с кратким изложением новых правил, описание проблемы, которую предстоит решить, цели политики, рассмотренный вариант, анализ затрат, указание характера проведенных консультаций с заинтересованными сторонами и резюме итогов этих консультаций. Помимо указанного общего требования Резервный банк Новой Зеландии обязан согласно его уставу проконсультироваться с затрагиваемыми сторонами и учесть их взгляды прежде чем вводить или изменять обязательные экономические нормативы.

Агентства, осуществляющие комплексный надзор

Валютная администрация Сингапура консультируется с профессиональными организациями (Ассоциацией банков, Ассоциацией торговых банков, Академией права) по вопросам банковской политики до обнародования регламентационных принципов для замечаний общественности.

⁴² Кодекс США 553.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Комиссия Чехии по ценным бумагам выпустила 9 мая 2000 года пресс-релиз, информирующий общественность о том, что она выносит на публичное обсуждение проект принципов надлежащих методов для сектора ценных бумаг Чехии⁴³.

Комиссия США по ценным бумагам и биржам (КЦББ) проводит встречи или обсуждения «за круглым столом» по важным темам регламентирования. Перечень всех рассматриваемых и еще не принятых предложений КЦББ периодически публикуется в Сводной программе мероприятий на федеральном уровне по регулированию и дерегулированию, доступной для общественности. Продолжительность консультаций КЦББ обычно составляет от одного до трех месяцев. Новые правила обычно вступают в силу в течение одного-трех месяцев после завершения публичных консультаций.

Соображения по поводу реализации

В случае принятия какого-либо правила по урегулированию чрезвычайных ситуаций, проведение публичных консультаций может быть неосуществимо или неуместно. Во многих случаях для проведения эффективных и содержательных публичных консультаций может быть необходимо ограничить круг консультируемых сторон. Хотя эффективнее может быть ограничить консультации «заинтересованными сторонами», это может быть чревато риском того, что инсайдеры будут оказывать чрезмерное влияние на механизм регулирования, и может поставить потенциальных новых участников рынка кредитов или финансовых рынков в невыгодное положение.

⁴³ См. www.sec.cz/texty/en/tisk_zpravvy/0036.htm

VII. ДОСТУПНОСТЬ ДЛЯ ОБЩЕСТВЕННОСТИ ИНФОРМАЦИИ О ФИНАНСОВОЙ ПОЛИТИКЕ

7.1 Финансовым учреждениям следует выпускать периодический открытый для общественности отчет об основных изменениях в секторах финансовой системы, за которые им поручено отвечать.

Объяснение и обоснование

Опубликование периодических докладов финансовых агентств о крупных изменениях в их секторах усилит осведомленность и понимание общественностью функционирования этих агентств, укрепит подотчетность и будет, в конечном счете, способствовать рыночной стабильности⁴⁴. Надежные и стабильные банковский сектор, сектор страхования и рынки ценных бумаг и хорошо отлаженные системы платежей и программы защиты депозитов способствуют экономическому росту и личному благосостоянию.

Как минимум, доклады должны выпускаться ежегодно и характеризовать, например, изменения в рыночной структуре, состояние секторов, количество новых участников, количество «ушедших» учреждений и конкурентную среду. Специальные разделы можно было бы посвятить мерам регулирования, толкованию, инструкциям, изъятиям, административному судопроизводству, важным слияниям, операциям по оказанию экстренной финансовой помощи, специальным администрациям, банкротствам и возникающим рискам.

Применение

Почти все финансовые учреждения во всех основных финансовых секторах публикуют периодические доклады. Значительное большинство из них осуществляют это ежегодно. Многие центральные банки включают в свой годовой отчет специальную главу или раздел об изменениях, затрагивающих исполнение ими обязанностей в области банковского надзора или наблюдения за платежными системами. Ряд финансовых агентств выпускают также квартальные отчеты и официальные бюллетени. Примерно половина финансовых агентств-респондентов публикуют доклады о крупных изменениях в возложенной на них сфере непосредственно в средствах информации и помещают их на своих сайтах в Интернете.

⁴⁴ См. также рекомендации, содержащиеся в отчете Рабочей группы по потокам капиталов Форума по финансовой стабильности (www.fsforum.org/Reports/RepCF.html), в котором подчеркивается необходимость раскрытия информации участниками рынков, прозрачности рисков и ликвидности, изменений в управлении и операций национальных органов управления, необходимость ежегодных оценок состояния ликвидности в экономике и раскрытия состава обязательств и финансовых активов в аудированных отчетах и счетах компаний.

Центральные банки (финансовая стабильность)

Чешский национальный банк выпускает ежегодный Доклад о банковском надзоре в Чешской Республике, в котором рассматриваются текущие вопросы регулирования и показатели банковской системы⁴⁵.

В Соединенном Королевстве Банк Англии⁴⁶ публикует два раза в год *Обзор финансовой стабильности*, который рассылается непосредственно учреждениям государственного и частного секторов, международным финансовым учреждениям, другим центральным банкам и академическим учреждениям.

Центральный банк Российской Федерации⁴⁷ публикует на квартальной основе обзоры и аналитические документы о состоянии банковского сектора России.

Центральные банки (наблюдение за системой платежей)

Резервный Банк Австралии публикует отдельный доклад о состоянии системы платежей.

Резервный банк ЮАР⁴⁸ выпускает ежеквартальный доклад о системе платежей.

В Соединенном Королевстве Банк Англии публикует статьи об изменениях в платежных системах и рисках платежных систем в своем *Обзоре финансовой стабильности*.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

Управление финансовой системы Сальвадора⁴⁹ публикует периодические обзоры основных изменений в финансовом секторе. Например, в бюллетене по банковскому сектору излагаются изменения агрегированных активов, ссуд и обязательств банковского сектора, депозитов, ссудных ставок и ставок по займам, а также активов с повышенным риском, доходов и банковских капиталов. В отношении сектора страхования составляются сводки по взимаемым премиям, суммам страхования, требованиям и их распределению, а также по активам и обязательствам.

⁴⁵ См. www.cnb.cz/en/index

⁴⁶ См. www.bankofengland.co.uk

⁴⁷ См. www.cbr.ru

⁴⁸ См. www.resbank.co.za

⁴⁹ См. www.ssf.gob.sv/

Агентства по страхованию депозитов

Федеральная корпорация США по страхованию депозитов (ФКСД) публикует многочисленные периодические публичные доклады о крупных изменениях на своем сайте в Интернете⁵⁰ или же предоставляет их через Центр общественной информации ФКСД. Издания включают *Годовой отчет ФКСД, Ежеквартальный банковский обзор, Обзорение тенденций в сфере недвижимости, Доклад о методах андеррайтинга, Региональные перспективы, Банковский обзор ФКСД, Банковские тенденции* и серию рабочих документов Отдела исследований и статистики ФКСД.

Агентства, регулирующие страховую деятельность

Помимо ежемесячного Официального бюллетеня, Администрация Эстонии по надзору за страховой деятельностью выпускает специальные заметки для прессы после важных сдвигов (например, отзыва лицензий, слияний или передачи портфелей).

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Комиссия Онтарио по ценным бумагам (КОЦБ)⁵¹ в Канаде публикует квартальный отчет *Перспективы* о тенденциях в своем секторе.

В Испании Национальная комиссия по ценным бумагам⁵² публикует еженедельный информационный бюллетень *La CNMV Informa*, ежемесячные доклады по фондовым биржам и ежемесячный обзор экономической конъюнктуры и рынков. Кроме того, публикуются неперiodические материалы по текущим вопросам.

Соображения по поводу реализации

Важное практическое соображение касается вопроса о том, должны ли периодические публичные доклады финансовых агентств о серьезных финансовых изменениях в секторах финансовой системы, за которые на них возложена ответственность, содержать рекомендации и предостерегать о возникающих рисках,

⁵⁰ См. www.fdic.gov

⁵¹ Сектор ценных бумаг в Канаде регулируется на уровне провинций. Канадские администрации по ценным бумагам в составе тринадцати распорядительных органов и администраций по ценным бумагам в провинциях и территориях, служат форумом для сотрудничества, обеспечивающим Канаде систему регулирования операций с ценными бумагами, стремящуюся защитить инвесторов и способствовать развитию справедливого и эффективного рынка ценных бумаг. КОЦБ является ведущей комиссией, осуществляющей надзор примерно за 80 процентами операций с ценными бумагами в Канаде. См. www.osc.gov.on.ca

⁵² См. www.cnmv.es/english/cnmv.htm

или же следует ли подобные рекомендации и предостережения доводить до затрагиваемых финансовых фирм в частном порядке. Некоторые финансовые агентства высказывают предостерегающие замечания публично в порядке сокращения морального риска. Те, кто поступает таким образом, утверждают, что в результате публичного предупреждения, как до руководства, так и до акционеров финансовых фирм доводится информация о том, как деятельность финансовой фирмы воспринимается регулирующим агентством, в результате чего поощряется использование финансовыми учреждениями надлежащих операционных методов. Администрация Финляндии по финансовому надзору (АФН) недавно приняла решение о формулировании публичных предостережений. В начале 2000 года АФН выпустила общее письмо банкам Финляндии, предупреждающее о проблемах, которые могут возникнуть в результате быстрого роста банковского кредитования⁵³. Подобным же образом, Шведский государственный банк публикует в своем полугодовом *Обзоре финансовой стабильности* оценку рисков в отдельных финансовых секторах, акцентируя внимание на различных вопросах (например, операционном риске или риске расчетов).

Информация, содержащаяся в периодических публичных докладах, может предназначаться для различных аудиторий, как информированных, так и менее информированных. Помимо подробного анализа для специалистов, периодические и менее технические доклады могут предназначаться для широкой публики.

7.2 Финансовым агентствам следует стремиться к обеспечению своевременного и регулярного обнародования агрегированных данных, касающихся возложенных на них обязанностей, при соблюдении требований конфиденциальности.

Объяснение и обоснование

В дополнение к более качественным докладам о развитии секторов, обсуждаемых в пункте 7.1, и для поддержания формулирования и осуществления политики и процесса принятия экономических решений, органам управления и рынкам необходима агрегированная количественная информация, например информация о рыночных объемах, капитализации, структуре рисков, прибыльности и ликвидности. Своевременность и периодичность могут варьироваться в зависимости от агентства. Например, для рынков ценных бумаг может потребоваться высокая, возможно, ежедневная, частотность, тогда как банковский сектор и сектор страхования могут допускать меньшую частотность. Для страхования депозитов может быть достаточно годовых данных, хотя при вводе в строй системы в случае бедственного положения в банковском секторе могут потребоваться промежуточные доклады. Необходимо ясно и открыто установить и поддерживать периодичность с целью укрепления дисциплины и

⁵³ См. www.rata.bof.fi

повышения предсказуемости доступности новых данных. С целью защиты индивидуальных интересов, структура данных не должна допускать идентификации индивидуальных учреждений, особенно в случае данных, которые самими учреждениями не разглашаются.

Применение

Почти все финансовые агентства-респонденты своевременно и регулярно доводят до сведения общественности агрегированные данные, относящиеся к возложенным на них обязанностям, в значительном большинстве случаев с помощью годового отчета агентства, хотя многие из них выпускают ежемесячные или ежеквартальные доклады. Значительное большинство агентств представляют эту информацию в официальном бюллетене. Многие используют сайты в Интернете в качестве инструмента раскрытия информации и многие информируют средства информации напрямую.

Центральные банки (банковский надзор)

Банк Израиля⁵⁴ публикует и обновляет на месячной, квартальной и годовой основе агрегированные данные по ликвидной позиции банков по активам и обязательствам, ставкам процента по ссудам и депозитам, счетам прибылей и убытков и распределению ссуд по секторам. Он не обеспечивает качественного анализа данных.

Банк Мексики⁵⁵ публикует ежемесячные агрегированные данные об активах и обязательствах банков, акционерном капитале и резервах, а также финансировании небанковского коммерческого сектора, в том числе банками развития.

Резервный банк Новой Зеландии⁵⁶ публикует ежемесячные агрегированные показатели по кредитованию. Информация об экономических нормативах индивидуальных банков (заимствуемая из обнародуемых банками заявлений для общественности) раскрывается ежеквартально.

Центральный банк Российской Федерации⁵⁷ публикует ежемесячные агрегированные данные по 30 крупнейшим банкам в Вестнике Банка России, в том числе агрегированный баланс, средний коэффициент достаточности капитала,

⁵⁴ См. www.bankisrael.gov.il

⁵⁵ См. www.banxico.org.mx

⁵⁶ См. www.rbnz.govt.nz

⁵⁷ См. www.cbr.ru

валютную позицию, иностранные банковские обязательства и состав ссудного портфеля.

Центральные банки (наблюдение за системой платежей)

Европейский центральный банк⁵⁸ публикует на своем сайте в Интернете и — ежеквартально — в своем бюллетене данные по объему и сумме платежных поручений, обрабатываемых системой TARGET и другими отобранными межбанковскими системами денежных переводов в евро (то есть, основной системой платежей, обрабатывающей в настоящее время евро).

Банк Японии⁵⁹ выпускает ежемесячные данные по объему и сумме платежных поручений, обрабатываемых сетью Банка Японии и крупными платежными системами частного сектора. Данные доступны на сайте банка в Интернете, а также в ежемесячном бюллетене.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

Департамент финансовых систем Министерства финансов Словении⁶⁰ раскрывает данные о количестве дел против финансовых учреждений и характере нарушений, количестве рассматриваемых, перенесенных и закрытых дел.

Агентства по страхованию депозитов

В Италии Межбанковский фонд защиты вкладов⁶¹ обнарудует в своем годовом отчете распределение семи показателей надежности банков по банковской совокупности, что позволяет осуществлять обзор надежности системы.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Комиссия Кипра по ценным бумагам и биржам обеспечивает информацию по котируемым компаниям в разбивке по секторам, а агрегированные данные по расследованиям и видам нарушений правил фондовой биржи приводятся в годовом отчете этого агентства.

Федеральная комиссия России по ценным бумагам выпускает ежемесячный информационный бюллетень, содержащий статистические данные об участниках рынков, новых выпусках, реестр паевых инвестиционных фондов и других

⁵⁸ См. www.ecb.int

⁵⁹ См. www.boj.or.jp/en/index.htm

⁶⁰ См. www.sigov.si/mf/angl/apredmfl.html

⁶¹ См. www.fitd.it

лицензированных учреждений. Более подробная информация помещается на сайте Комиссии в Интернете⁶².

В Испании Национальная комиссия по ценным бумагам выпускает ежеквартальные агрегированные данные по коммерческим ценным бумагам, инвестиционным учреждениям и брокерским конторам, а также доходам компаний, зарегистрированных на бирже. Еженедельно публикуются экономические и финансовые данные таких компаний.

Соображения по поводу реализации

Следует заботиться о том, чтобы не публиковать избыточных данных без анализа для облегчения читателям надлежащего восприятия сути информации. Информация должна подаваться в удобной для пользователя форме. Данные должны быть легко доступны для широкой публики и не должны зависеть от индивидуальных запросов общественности. Следует также заботиться о представлении информации в форме, позволяющей проводить анализ и сопоставление во времени. Частотность, доступность, формат и охват публикуемых данных должны отличаться единообразием по всем учреждениям. Необработанные данные могли бы дополняться качественным анализом, в том числе оценкой рисков, которым подвергались и подвергаются финансовые учреждения.

7.3 В соответствующих случаях, финансовым агентствам следует предоставлять общественности свои балансовые отчеты в соответствии с заранее объявленным графиком, и по прошествии заранее установленного срока оглашать информацию по агрегированным рыночным операциям

Объяснение и обоснование

Заранее объявленный график раскрытия балансовых отчетов дисциплинирует агентство и позволяет общественности и властям учитывать в процессе принятия решений доступность новой информации. Эта финансовая информация помогает общественности оценивать финансовое состояние агентства и рентабельность агентств и требовать у них отчета. В соответствующих случаях информация должна включать агрегированные рыночные операции агентств, смотря по обстоятельствам.

Публичное раскрытие балансового отчета финансового агентства в соответствии с заранее объявленным графиком, наряду с информацией по его агрегированным рыночным операциям способствует стимулированию подотчетности, поддержке надлежащего управления и прозрачности и укрепляет доверие к финансовому агентству. Раскрытие агрегированных рыночных операций помогает ослабить неуверенность рынка в отношении операций финансового агентства и

⁶² См. www.fesm.ru/fesm/ewelcome.html

позволяет участникам рынка установить последовательность операций финансового агентства во времени.

Применение

Многие финансовые агентства и регулирующие органы не имеют отдельного баланса и счета прибылей и убытков, поскольку их финансовые данные включаются в данные центрального банка, министерства финансов или иного органа. Почти все финансовые агентства-респонденты, являющиеся самостоятельными административными субъектами и имеющие отдельные финансовые счета, публикуют свои балансовые отчеты в соответствии с заранее объявленным графиком, в значительном большинстве случаев в годовом отчете агентства. Многие публикуют также свои балансовые отчеты в каком-либо издании правительства, официальном бюллетене или на сайтах в Интернете, тогда как некоторые из них передают информацию непосредственно средствам информации. Незначительное число агентств, например, Корпорация страхования депозитов Аргентины, Управление банков Парагвая, Министерство финансов Таджикистана и Министерство финансов и промышленности Объединенных арабских эмиратов публикуют балансовые отчеты ежемесячно. Немногочисленные агентства публикуют на месячной основе агрегированные данные. В значительном большинстве случаев промежуток времени между завершением отчетного периода и опубликованием заранее установлен, и почти во всех этих случаях публикация происходит по крайней мере в пределах одного квартала по истечении отчетного периода.

Агентства по страхованию депозитов

Федеральная корпорация США по страхованию депозитов (ФКСД) выпускает свой *Отчет исполнительного руководства (Executive Management Report)* и *Неаудированные финансовые результаты ФКСД (Unaudited Financial Results of the FDIC)* на ежемесячной основе. Эта публикация содержит балансовые отчеты и отчеты о прибылях и убытках, агрегированные данные по операциям, а также значительную операционную информацию. Годовой отчет ФКСД содержит полные финансовые отчеты, заявление аудиторов, а также операционную информацию. Эти отчеты можно получить на сайте ФКСД в Интернете⁶³.

Агентства по регулированию операций с ценными бумагами

В Марокко Совет по ценным бумагам (Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières) активно рассылает подписчикам свой балансовый отчет по факсу и электронной почтой.

⁶³ См. www.fdic.gov

Соображения по поводу реализации

В странах, где функции надзора осуществляются не отдельным самостоятельным агентством, а возложены на центральный банк, какое-либо агентство, охватывающее несколько финансовых секторов, или на подразделение какого-либо государственного министерства, в финансовых отчетах центрального банка, многопрофильного агентства или государственного министерства различие между функциями может не проводиться. В этих случаях можно было бы рассмотреть возможность использования применительно к различным секторам деагрегированных счетов. Точно так же, деагрегированная информация может быть уместна в тех случаях, когда центральный банк или какое-либо государственное агентство управляет системой страхования депозитов.

7.3.1 При условии соблюдения конфиденциальности и тайны информации об отдельных фирмах, агрегированную информацию о чрезвычайной финансовой поддержке со стороны финансовых агентств следует раскрывать общественности в соответствующем отчете, если такое раскрытие не подрывает финансовой стабильности

Объяснение и обоснование

Чрезвычайная финансовая поддержка, предназначенная главным образом для финансирования испытывающих трудности банков, но используемая также в тех случаях, когда существует опасность возникновения серьезной нехватки ликвидных средств, оказывается в исключительных обстоятельствах и обычно отличается от нормального удовлетворения кратко- и среднесрочных потребностей банков в ликвидности путем предоставления кредитов рефинансирования и использования других механизмов дисконта. Отдавая должное соображениям, связанным со стабильностью финансовых рынков, конфиденциальностью сведений и моральным риском, финансовым агентствам следует раскрывать агрегированные данные о чрезвычайном кредитовании, но при этом проявлять осмотрительность при выборе времени для раскрытия информации и самого характера раскрываемой информации.

Такое раскрытие данных повышает эффективность политики и подотчетность за использование государственных средств. Раскрытие надлежащим образом документированных сведений о чрезвычайном кредитовании может послужить для участников рынка доказательством того, что у финансового агентства есть намерение и возможности заниматься урегулированием чрезвычайных финансовых ситуаций системного характера, которые могут сказаться на стабильности финансовой системы в целом. В сообщаемые сведения могут входить объемы, условия, последующие изменения, сумма задолженности и платежи в погашение кредитов. Раскрытие фактических данных дает возможность повысить доверие к финансовому агентству, так как рынки убеждаются в том, что финансовое агентство намерено и способно выполнять свою роль в чрезвычайных ситуациях и что делает он это с соблюдением

требований подотчетности. Поскольку чрезвычайная финансовая помощь оказывается за счет государственных ресурсов, практика надлежащего управления требует обнародования данных об использовании государственных средств. Раскрытие данных о чрезвычайной финансовой поддержке может также уменьшить вероятность фаворитизма и ощущения того, что он проявляется в отношении отдельных учреждений.

Применение

В большинстве случаев финансовые агентства не раскрывают агрегированной информации об оказании чрезвычайной поддержки. Когда такое раскрытие все же имеет место, информация о чрезвычайной финансовой поддержке публикуется в ежегодных отчетах и/или агентство информирует средства информации напрямую. В некоторых случаях доклады о предоставлении чрезвычайной финансовой поддержки направляются законодательному органу или публикуются в официальном бюллетене или иных официальных изданиях.

Центральные банки (банковский надзор)

См. в 3.2.3 части 2 *Вспомогательного документа* примеры раскрытия общественности информации об оказании центральными банками чрезвычайной финансовой поддержки.

Агентства по страхованию депозитов

Федеральная корпорация США по страхованию депозитов (ФКСД) редко оказывает прямую чрезвычайную поддержку какому-либо неблагополучному учреждению. Она иногда поддерживает в финансовом отношении приобретение депозитного бизнеса какого-либо неблагополучного учреждения здоровым учреждением. ФКСД сообщает о перечислении чрезвычайной помощи средствам информации и на сайте в Интернете, когда информирует общественность о закрытии учреждения. В редких случаях, когда ФКСД оказывает поддержку неблагополучным банкам, которые не были закрыты, она сообщает средствам информации суммы в момент осуществления платежа. ФКСД выпускает также периодические доклады о нарушении обязательств учреждениями, являющимися объектами надзора, и сопутствующих платежах ФКСД, с которыми можно ознакомиться на ее сайте в Интернете. Некоторые доклады представляются также Конгрессу и рассылаются заинтересованным сторонам. Эти доклады включают годовой *Анализ затрат обанкротившихся банков*, *Годовой отчет ФКСД* и книгу *Управление кризисом* об опыте работы ФКСД и Трастовой корпорации по ликвидации (Resolution Trust Corporation) с разоряющимися банками и ссудно-сберегательными учреждениями в 80-е и 90-е годы.

Соображения по поводу реализации

Финансовые агентства могут предпочесть сохранять определенную конструктивную неопределенность в отношении вероятности оказания чрезвычайной финансовой поддержки, особенно в том случае, когда поддержка оказывается конкретному финансовому учреждению. Такая позиция может ослабить проблему морального риска, поскольку финансовые учреждения будут брать на себя меньший риск, не имея уверенности в том, что они получают чрезвычайную поддержку. Однако чрезмерная озабоченность по поводу сохранения системной стабильности, ведущая к несвоевременному и неполному раскрытию информации, может сама по себе подстегнуть спекуляцию на рынке и поставить под угрозу его стабильность.

7.4 Финансовым агентствам следует создать службу общественной информации и обеспечивать ее функционирование

Объяснение и обоснование

Службы общественной информации позволяют общественности получать информацию о политике и деятельности финансовых агентств, благодаря которой фирмы, финансовые учреждения и рынки могут быть в курсе той среды, мер политики, правил и процедур, в рамках которых они функционируют. Такая служба является эффективным инструментом агентства по донесению до общественности его целей и политики. Более высокий уровень информированности общественности ведет к усилению подотчетности и способствует улучшению функционирования рынков, более взвешенной реакции общественности на происходящие на рынке изменения и принятию финансовым агентством более качественных решений.

Система общественной информации улучшает доступность и распространение своевременных и надежных сведений и информации, способствующих росту понимания и поддержки общественностью операций и политики финансового агентства. Система призвана также доносить через средства массовой информации до широкой публики точку зрения финансового агентства по вопросам, которые его касаются или решаются при его непосредственном участии, и служить эффективным механизмом для получения ответной реакции рынка и учреждений на новости, которые затрагивают финансовое агентство или непосредственно к нему относятся. Служба общественной информации могла бы взаимодействовать с прессой, парламентариями, неправительственными организациями и широкой публикой, используя для распространения информации среди ключевых сегментов аудитории различные средства, в том числе Интернет, органы печати, радио и телевидение, устные выступления высокопоставленных должностных лиц и сотрудников финансового агентства. Система также могла бы сыграть просветительскую роль, организовав для широкой общественности посещения финансового агентства и устраивая визиты должностных лиц и сотрудников агентства в государственные

учреждения, включая школы и общественные собрания и проводя конференции по вопросам финансовой политики для профессиональной, а иногда и разнородной аудитории.

Применение

Значительное большинство финансовых агентств-респондентов имеют структурированные службы общественной информации. Эти службы в основном используются для распространения решений и объявлений по вопросам политики, информации о путях достижения целей, выступлений и данных. В большинстве случаев распространяются и результаты исследований. Значительное большинство агентств имеют сайты в Интернете и поддерживают активные контакты с представителями средств информации⁶⁴. Сайты позволяют доносить до общественности чрезвычайно разнообразную информацию. Например, на них можно публиковать законы, регулирующие деятельность агентства, правила, выпущенные агентством, решения, финансовую информацию, организационные схемы и перечни публикаций. Кроме того, на них можно помещать ежеквартальные бюллетени, пресс-релизы, исследования и другие материалы, относящиеся к общественной информации.

Центральные банки (банковский надзор)

В Банке Израиля существует «Сектор информации и общественных связей», который исполняет также в банке функцию банковского надзора.

В Банке Ливана Департамент зарубежных исследований распространяет информацию о правилах, относящихся к банкам и финансовым учреждениям, с помощью брошюр (например, о создании и деятельности ливанского коммерческого банка, о создании и деятельности ливанского финансового учреждения); Департамент финансовых рынков выпускает дважды в год Руководство по финансовым рынкам. Все департаменты банка участвуют в развитии сайта центрального банка в Интернете и отвечают на запросы по электронной почте⁶⁵.

⁶⁴ См. перечень агентств, осуществляющих надзор в сфере страхования, с указанием сайтов на www.iaisweb.org/1/about/014.html См. перечень агентств, осуществляющих надзор за операциями с ценными бумагами, с указанием сайтов на www.iosco.org/members_ordin.html См. перечень страховщиков депозитов, центральных банков и других субъектов, осуществляющих функции страхования депозитов на www.fdic.gov/news/publications/public/international/intguide.pdf Наблюдение за системами платежей, как правило, возлагается на центральный банк, как и, во многих случаях, банковский надзор. См. перечень центральных банков с указанием сайтов на www.bis.org/cbanks.htm и правительств в Интернете на www.gksoft.com/govt/en/currency.html В приложении IV содержится перечень многопрофильных агентств по финансовому надзору, включающий сайты.

⁶⁵ См. www.bdl.gov.lb и www.bdliban.com

Банк Нидерландов регулярно выпускает все свои пруденциальные правила, свой годовой отчет и квартальный бюллетень на английском и голландском языках ввиду большого количества иностранных финансовых учреждений, оперирующих в Нидерландах, а также международного характера деятельности крупнейших банков Нидерландов.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

Совет ЮАР по финансовым услугам публикует проекты законов, стратегический план агентства, а также информацию о судебных решениях по пенсионным планам и надзоре за конгломератами.

Агентства по страхованию депозитов

Итальянский межбанковский фонд защиты депозитов находится в процессе установления бесплатной телефонной линии для целей общественной информации.

Агентство по финансовой реструктуризации

Администрация Таиланда по реструктуризации финансового сектора⁶⁶ предоставляет информацию об операционной системе агентства и исследованиях сотрудников.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Сайт Австралийской комиссии по ценным бумагам и инвестициям⁶⁷ содержит все правовые и регламентационные документы, а также корпоративную информацию. Он содержит полезные ссылки на другие регулирующие, промышленные и правительственные органы. Комиссия публикует также исследования сотрудников, кадровую информацию и объявления о вакансиях.

Управление Турции по рынкам капиталов использует бюро общественной информации для объявлений о политике, описаний основ политики, целевых ориентиров и инструментов, а также кадровой информации и объявлений о вакансиях. Оно предоставляет также конкретную информацию образовательной направленности и по защите потребителей/инвесторов.

Комиссия США по ценным бумагам и биржам имеет несколько бюро, оказывающих услуги по обеспечению общественной информацией. Департамент публикаций, публичный справочный зал, библиотека КЦББ, сайт КЦББ⁶⁸ в Интернете,

⁶⁶ См. www.fra.or.th

⁶⁷ См. www.asic.gov.au

⁶⁸ См. www.sec.gov

Бюро обучения и помощи инвесторам и Бюро по общественным делам — все они играют важную роль в предоставлении информации общественности.

Соображения по поводу реализации

Спрос общественности на информацию быстро растет и должен оперативно удовлетворяться. Можно было бы создать специальное бюро по общественным делам, укомплектованное назначенными должностными лицами, доступное при личных посещениях и с помощью бесплатной телефонной линии, факса и электронной почты. Контактные телефоны и имена сотрудников этого бюро должны четко оглашаться. Информация на сайтах должна постоянно обновляться и сайты должны быть «дружественными» для пользователей. При наличии у какого-либо агентства множественных обязанностей по финансовому сектору, можно было бы рассмотреть вопрос о выделении в Интернете отдельных сайтов для каждого сектора или ясно обозначенных субсайтов индивидуальных секторов. Можно рассмотреть вопрос о выпуске информации на иностранном языке, если в стране активны иностранные финансовые учреждения или ожидается поступление вопросов из-за рубежа. Можно было бы организовать читальный зал с исследовательскими материалами общего характера. Можно было бы предоставлять информацию учебной направленности.

7.4.1 Финансовые агентства должны иметь программу выпуска публикаций, в том числе по крайней мере ежегодно выпускать периодический публичный отчет о своих основных видах деятельности

Объяснение и обоснование

Программа выпуска публикаций охватывает подготовку и распространение отчетов, исследований, брошюр и документов, которые описывают и разъясняют широкой общественности политику и работу финансового агентства, а также взгляды финансового агентства по текущим экономическим и финансовым вопросам. Годовой отчет может содержать информацию о работе и операциях финансового агентства и включать отчет о состоянии его финансовых дел. Годовые отчеты могут также содержать подробности о внутренней организации, в том числе о деятельности руководящего органа.

Программа выпуска публикаций финансового агентства позволяет ему знакомить более широкую аудиторию и общественность в целом с документами, комментариями, исследовательскими разработками и суждениями учреждения о его деятельности и сотрудниках. Широкая общественность должна иметь доступ к анализу и исследованиям, выполняемым в этих агентствах. Программа выпуска публикаций служит средоточием сбора и обмена информацией по финансовой политике и проблемам. Опубликование изложенных нетехническим языком описаний операций финансовых агентств способствует углублению понимания и поддержки общественностью политики и деятельности финансового агентства. Годовой отчет

является основным документом, обеспечивающим подотчетность. Он облегчает широкой общественности задачу наблюдения за результатами деятельности и позволяет финансовому агентству отчитываться о своих операциях в контексте всей экономики и за соответствующий период времени, и содержит информацию и оценки, облегчающие представление финансовой политики в перспективе.

Четкая программа выпуска и распространения публикаций позволяет общественности составить структурированное представление об источниках информации, что ведет к появлению более информированной общественности. Легкий доступ к информации о деятельности финансового агентства способствует лучшему пониманию общественностью политики и правил агентства, а также подотчетности агентства, его политики и практики.

Применение

Почти все финансовые агентства-респонденты имеют программу выпуска публикаций. Значительное большинство финансовых агентств-респондентов юридически обязаны публиковать периодические отчеты, почти во всех случаях в виде годового отчета, который обычно обнародуется в течение квартала после завершения отчетного периода. Многие центральные банки, отвечающие за банковский надзор и наблюдение за платежными системами, включают в свои годовые отчеты отдельные разделы, посвященные этим областям. Значительное большинство агентств выпускают также официальный бюллетень или обзор. Почти все агентства публикуют нетехнические описания своей роли и функций. Многие агентства предоставляют общественную информацию бесплатно или за номинальную плату.

Агентства, осуществляющие банковский надзор

Банковское управление Колумбии⁶⁹ имеет сайт в Интернете, на котором ежемесячно публикуется подробная информация по финансовому сектору, в том числе балансы всех учреждений, подвергающихся надзору со стороны агентства, а также агрегированные данные по финансовой системе. Агентство публикует также доклады, содержащие как статистическую, так и качественную информацию по финансовой системе, а также информацию о шагах, предпринимаемых агентством.

Агентства по страхованию депозитов

Фонд банковских гарантий Польши выпускает годовой отчет, представляемый Парламенту. В отчете содержится информация о финансовой помощи банкам, сведения о финансовом состоянии банков, финансовые отчеты агентства и его организационная схема. Кроме того, более частые отчеты выпускаются по основным обязанностям Фонда, его деятельности и достижениям.

⁶⁹ См. www.superbancaria.gov.co

Агентства, осуществляющие надзор за операциями с ценными бумагами

Канадская Комиссия Онтарио по ценным бумагам обеспечивает нетехнические описания своей роли и функций и выпускает квартальное издание *Перспективы*. Бюллетени Комиссии содержат информацию о текущем рассмотрении дел Комиссией, уведомления о предлагаемых правилах, решениях, распоряжениях и постановлениях, приказах о прекращении операций, информацию об оповещении об инсайдерах, законодательстве, подаче публичных документов, первоначальных публичных предложениях акций, новых выпусках, регистрациях и дисциплинарных мерах.

Соображения по поводу реализации

Программа выпуска публикаций могла бы включать письменную директиву по видам и частотности публикаций. Она могла бы содержать описание спектра публикаций, включающего по крайней мере годовой отчет и статистическое приложение, но также во многих случаях квартальные бюллетени и специальные доклады о конкретных событиях, пресс-релизы, публичные заявления, книги, статьи и брошюры. Программа могла бы содержать описание методов распространения материалов и ценовой политики агентства. Также можно было бы информировать общественность о выходе новых публикаций, и иногда агентство может рекламировать свои услуги в области общественной информации с помощью, например, рекламы в газете с большим тиражом, содержащей информацию о доступе к сайту в Интернете, акцентирующей внимание на отдельных публикациях и содержащей перечень новых выпусков.

7.4.2 Высшие должностные лица финансового агентства должны быть готовы разъяснять общественности цель (цели) и результаты деятельности своего учреждения, а также исходить из предпочтительности опубликования текстов своих выступлений.

Объяснение и обоснование

Публичные выступления высших должностных лиц финансового агентства, отвечающих за его политику и операции, перед различными аудиториями дают им возможность разъяснить роль, функции, цели и результаты деятельности агентства по осуществлению этой политики и проведению операций. Лучше информированная общественность в состоянии принимать более рациональные финансовые решения; в результате она часто оказывается в числе тех, кто поддерживает политику финансового агентства, и тем самым способствует повышению доверия к агентству. Участники рынка также способны сопоставить свои собственные оценки с теми, что содержатся в официальных заявлениях, а также установить пробелы и возможную непоследовательность в действиях агентства. Публичные заявления должностных лиц финансового агентства также помогают составить представление о позиции, которую может занять рынок в средне- или долгосрочной перспективе, снимая таким образом некоторую неопределенность в отношении политического процесса. Периодические

публичные обсуждения проводимой финансовым агентством политики и его операций применительно к его целям и целевым ориентирам способствует обеспечению большей прозрачности операций агентства и большей его подотчетности в их связи. Опубликование таких разъяснений делает эту информацию доступной широким кругам общественности на единообразной основе и расширяет базу аудитории.

Применение

Почти во всех финансовых агентствах ответственные должностные лица разъясняют общественности цели и результаты деятельности своих агентств, как правило, с помощью интервью или выступлений в средствах информации и перед общественностью. Почти все агентства дают интервью средствам информации, и значительное большинство направляют своих должностных лиц для выступлений перед общественностью. Многие агентства помещают выступления и аналогичную информацию на своем сайте в Интернете. Должностные лица большинства финансовых агентств выступают перед законодательным органом (см. 8.1). Большинство финансовых агентств публикуют заявления, сделанные в законодательном органе. Почти во всех случаях агентства исходят из предпочтительности обнародования выступлений для общественности.

Центральные банки и агентства, осуществляющие банковский надзор

Президент Управления банков Гватемалы⁷⁰ помимо выступлений перед Конгрессом Республики по текущей ситуации принимает участие в различных публичных форумах, посвященных текущим финансовым и банковским вопросам, и дает частые интервью.

Контролер банков Банка Израиля выступает один раз в год, после опубликования банками своих годовых отчетов, перед группой банкиров, экономистов и представителей академических кругов с целью изложить свои взгляды о развитии ситуации в банковском секторе и разъяснить политику. Он периодически получает приглашения выступить перед парламентскими комитетами по актуальным вопросам банковской системы.

Агентства по страхованию депозитов

Председатель Федеральной корпорации США по страхованию депозитов (ФКСД) ежегодно выступает с многочисленными публичными речами и заявлениями и имеет несколько возможностей дать показания в Конгрессе. Тексты этих речей передаются средствам информации и помещаются на сайтах в Интернете. Другие ответственные должностные лица ФКСД делают такие же выступления, которые также обнародуются.

⁷⁰ См. www.sib.gob.gt

Агентства по финансовой реструктуризации

Представители Администрации Таиланда по реструктуризации финансового сектора выступают три-четыре раза в месяц перед участниками финансовых рынков с разъяснениями своей политики и действий.

Агентства, регулирующие страховую деятельность

Президент германского Федерального бюро по надзору за страховой деятельностью⁷¹ выступает перед общественностью в среднем один раз в неделю. Он дает интервью, участвует в различных конференциях, выступает с речами и публикует статьи.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Канадская Комиссия Онтарио по ценным бумагам ежегодно организует конференцию для освещения происшедших за последний год изменений, затрагивающих обязанности Комиссии. В конференции принимают участие юристы, банкиры, бухгалтеры и другие участники рынка. В недавнем прошлом КОЦБ наряду с другими комиссиями провинций по ценным бумагам и Советом органов Северной и Южной Америки, регулирующих операции с ценными бумагами, приняла участие в неделе обучения инвесторов с целью повышения осведомленности общественности в отношении рынков капиталов, роли регулирующих органов и информационных ресурсов, доступных инвесторам.

В Португалии Правление комиссии по фондовой бирже (Comissao do Mercado de Valores Mobiliaries)⁷² созывает пресс-конференции всякий раз, когда возникает необходимость в оглашении инициатив в области политики, например, когда был введен евро. Кроме того, средствам информации передаются тексты заявлений.

Соображения по поводу реализации

Подходящий повод для публичных выступлений возникает, например, когда выходит какой-либо годовой доклад или когда происходит важное событие, например, интервенции в финансовых учреждениях. В периоды рыночных перегрузок или изменений, затрагивающих важные индивидуальные финансовые учреждения, следует тщательно анализировать количество и момент публичных заявлений. Открытость и оглашение информации могут быть уместны даже в беспокойное время, поскольку слухи могут нанести такой же ущерб, как и неприятная правда. В этом контексте было бы полезно иметь под рукой сотрудников по общественным делам и знающих должностных лиц агентства, ведающих оперативными вопросами.

⁷¹ См. www.bav-bund.de

⁷² See www.cmvm.pt

7.5 Тексты нормативных положений и любых других общеприменимых директив и принципов, выпущенных финансовыми агентствами, должны быть легко доступны для общественности

Объяснение и обоснование

Нормативный акт, иногда также называемый вспомогательным или вторичным законодательством, — это постановление или предписание, имеющее правовой статус и обычно издаваемое органом исполнительной власти (финансовым агентством), созданным на основании закона. Общественность должна иметь быстрый и легкий доступ к текстам таких нормативных актов.

Наличие нормативных актов и легкий доступ к ним увеличивают прозрачность и накладывают ответственность как на издающий нормативный акт орган, так и на финансовые учреждения, затрагиваемые нормативными положениями. Знание правил и нормативных положений обеспечивает принятие рыночных решений на основе информации. Участникам рынка необходимо также знать, какими правилами они должны руководствоваться. Общедоступность текстов нормативных и общих указаний и принципов обеспечивает равноправные условия для новых участников рынка. Во вставке 3–2 обобщаются характерные черты прозрачных нормативных положений.

Вставка 3–2. Характерные черты прозрачных нормативных положений

- Нормативные положения должны иметь четко выраженные цели политики, должны быть сформулированы в ясных и простых выражениях и должны иметь под собой здравую правовую основу.
- Часто желательно проведение публичных консультаций по новым нормативным положениям (см. 2.5 и 6.4 *Кодекса обеспечения прозрачности ДКФП*).
- Процедуры применения нормативов должны быть недискриминационными.
- Следует сводить к минимуму дублирование обязанностей, а если оно имеет место, его следует точно разъяснить и публично раскрыть. (см. 5.2 *Кодекса обеспечения прозрачности ДКФП*).
- Нормативные положения, их последствия и эффективность должны периодически анализироваться в публикуемых докладах.
- Источники текста нормативных положений должны рекламироваться и, когда это возможно, помещаться на сайте агентства и надлежащим образом обновляться.

Применение

Почти все финансовые агентства публично раскрывают тексты нормативных положений и инструкций и других общеприменимых правил, например, толкований, инструкций и изъятий. Почти все из них используют для этого публикации правительства и/или официальные вестники. Большинство агентств помещают текст нормативных положений или указания, где их можно получить на своих сайтах в Интернете или же сообщают эту информацию в годовом отчете и официальном бюллетене. Большинство текстов нормативных положений предоставляются бесплатно или за номинальную плату.

Центральные банки и агентства, осуществляющие банковский надзор

Банковское управление Колумбии выпускает и регулярно обновляет свод всех банковских законов и нормативных положений.

Совет управляющих Федеральной резервной системы бесплатно предоставляет экземпляры индивидуальных нормативных положений через свою Службу публикаций. Совет публикует также подписное издание Регламентационные услуги Федеральной резервной системы (РУФРС), содержащие все нормативные положения, статуты и комментарии сотрудников. РУФРС, состоящий из четырех модулей, выходит также отдельно в виде руководств по денежно-кредитной политике и требованиям по резервированию, кредитованию и операциям в связи с ценными бумагами, делам потребителей и общественным делам и системам платежей. РУФРС ежемесячно обновляется и имеет форму листового издания. Оно распространяется также по подписке на компактных дисках.

Банковская комиссия Валютного союза Западной Африки⁷³ выпускает руководство, предназначенное в первую очередь для высшего руководства банков, которое содержит в легко доступной форме основные правила и нормативные положения, регулирующие банковскую деятельность в Экономическом и валютном союзе Западной Африки.

Соображения по поводу реализации

Координаты источников текстов нормативных положений, применимых директив и инструкций должны хорошо рекламироваться, и их можно было бы регулярно указывать в публикациях агентств и помещать на их сайтах в Интернете. Важнейшими соображениями являются своевременность и надежность. Поэтому сайты должны регулярно обновляться. Агентство может периодически публиковать статьи с целью разъяснения своих правил и нормативных положений. Можно было бы

⁷³ См. www.bceao.int

также рассмотреть вопрос о распространении резюме нормативных положений, написанных нетехническим языком.

7.6 В случаях существования гарантий депозитов, гарантий держателям полисов и любых других программ защиты активов клиентов, следует публично раскрывать информацию о характере и формах подобной защиты, об операционных процедурах, о порядке финансирования гарантий и о результатах функционирования этого механизма.

Объяснение и обоснование

Широкое понимание общественностью подобных программ и доверие к ним стимулируют участие в финансовых рынках. Общественности необходима информация о том, какая существует защита, какие суммы покрываются программами, как они финансируются и какие процедуры применяются. Конкретная информация необходима при банкротстве учреждений и задействовании программ и при внесении изменений. В случае «запуска» этих механизмов необходима информация о порядке предъявления претензий, какие документы должны представляться, как принимаются решения по претензиям и когда производятся выплаты. Необходимо публично раскрывать информацию о финансовом положении агентств и их способности выполнить свои обязательства. После задействования программы необходимо проинформировать общественность о финансовых результатах операции.

Применение

Значительное большинство стран имеют программы защиты депозитов, полисов и/или активов. В некоторых странах существует система защиты от требований к страховым компаниям, например в Австрии, Египте, Эстонии и Норвегии. Большинство агентств публично раскрывают информацию о природе и форме, операционных процедурах, финансировании и результатах функционирования этих механизмов. Большинство агентств раскрывают информацию с помощью годовых отчетов, бюллетеней и других официальных публикаций правительства, а также сайтов и прямой передачи информации в средства информации.

Центральные банки и агентства по страхованию депозитов

В Канаде учреждения, принимающие депозиты, должны помещать в каждом отделении объявления о том, застраховано ли учреждение Корпорацией Канады по страхованию депозитов⁷⁴. Все отделения должны предоставлять брошюры, разъясняющие функционирование системы. В каждом отделении должен существовать реестр, перечисляющий охваченные и не охваченные страхованием продукты.

⁷⁴ См. www.cdic.ca

Центральным банком Доминиканской Республики⁷⁵ установлено требование о помещении информации о защите депозитов на обороте сберегательных сертификатов или в сберегательных книжках.

В Европейском Союзе⁷⁶ директива о защите депозитов, а также все другие директивы и регламентирующие документы публикуются на сайте ЕС, а также в Официальном журнале (*Official Journal*) ЕС.

В Португалии план счетов, используемый Фондом гарантирования депозитов (ФГД) составлен таким образом, чтобы позволить четкое выявление всех операций, которые осуществляются фондом. ФГД публикует отдельно свои годовые счета в средствах информации и годовом отчете. Годовой отчет ФГД утверждается министром финансов и представляется в Счетную палату. Он широко распространяется бесплатно. Перечень кредитных учреждений, являющихся членами ФГД, публикуется в средствах информации.

Федеральная корпорация США по страхованию депозитов (ФКСД) выпускает на своем сайте в Интернете⁷⁷ *Циркуляры для финансовых учреждений* (*Financial Institution Letters*), информирующие финансовые учреждения о новых нормативных положениях, мерах политики, специальных сигналах тревоги и других вопросах, представляющих принципиальный интерес для тех, кто отвечает за управление банком или сберегательным учреждением. Она организует также по стране учебные программы для сотрудников застрахованных учреждений; она также имеет бесплатную телефонную «горячую линию». Вкладчики могут получить конкретную или общую информацию о страховании депозитов по электронной или обычной почте. ФКСД организует также на радио и телевидении передачи «прямая линия» и устраивает информационные пункты на мероприятиях профессиональных ассоциаций. Учреждения, имеющие страховку депозитов ФКСД, обязаны помещать на видном месте эмблемы, свидетельствующие о том, что они застрахованы ФКСД.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В Италии Национальная комиссия по фондовым биржам⁷⁸ предоставляет информацию о характере и формах защиты активов и о порядке финансирования программы. Вся эта информация помещается в годовом отчете данного агентства.

⁷⁵ См. www.bancentral.gov.do

⁷⁶ См. www.eurunion.org

⁷⁷ См. www.fdic.gov/news/news/index.html

⁷⁸ See www.consob.it

Финансовые посредники обязаны проинформировать клиентов о программе, прежде чем заключать какие-либо контракты.

В Португалии механизмы защиты инвесторов устанавливаются в постановлении-законе. Программа компенсации инвесторов и Фонд гарантий инвесторам фондовых бирж в Лиссабоне и Порту раскрывают общественности информацию о характере покрытия, финансировании и результатах деятельности. Фондовая биржа имеет службу информирования инвесторов и службу посредничества при возникновении конфликтов между инвесторами и дилерами. Создана упрощенная система возмещения убытков инвесторам.

Соображения по поводу реализации

Информация для общественности о программах защиты депозитов, полисов и активов и их финансовых операциях и состоянии должна быть ясной, надежной и своевременной. Публикации о различных программах должны быть сопоставимы и удобны для пользователей. Может быть достаточно годовой публикации о механизмах и результатах их деятельности. Более частая публикация может быть необходима в случае задействования программ.

7.7 В тех случаях, когда финансовые агентства осуществляют надзор за механизмами защиты потребителей (например, процессами урегулирования споров), информация о подобных механизмах должна доводиться до общественности.

Объяснение и обоснование

Справедливые и эффективные механизмы рассмотрения жалоб клиентов могут стимулировать участие в рынках и, таким образом, повысить их посреднические возможности. Достаточное раскрытие и прозрачность могут значительно повысить эффективность урегулирования споров и процедур рассмотрения жалоб, особенно когда стороны сознают, что эти механизмы контролируются независимым агентством. Информация об урегулировании конкретных дел может ободрять клиентов и стимулировать фирмы, оказывающие услуги, справедливо обращаться со своими клиентами.

Применение

Большинство центральных банков и финансовых агентств не несут обязанностей в области защиты потребителей. Значительное большинство агентств, имеющих такие обязанности, публично раскрывают эти механизмы. Большинство из них используют для целей раскрытия официальные публикации правительства, и более половины агентств раскрывают информацию непосредственно информационным органам и/или используют годовые отчеты. Многие используют сайты в Интернете, а

некоторые, например, Центральный банк Египта и Национальный банк Словакии⁷⁹ используют также заявления об основных задачах или описательные документы.

Центральные банки и агентства, осуществляющие банковский надзор

Бюро уполномоченного по рассмотрению жалоб в банковской сфере, созданное Резервным банком Индии, облегчает урегулирование споров между банками и общественностью. Резервный банк создал также региональные механизмы удовлетворения жалоб, о деятельности которых сообщается в рекламе, помещаемой в ведущих газетах.

Управление банков Парагвая обрабатывает и отвечает на все вопросы и жалобы потребителей, хотя официальные процедуры не установлены. В консультации с Управлением банков центральный банк стремится повысить прозрачность информации о правах потребителей. В соответствии с требованиями центрального банка, общественность должна получать информацию об эффективных ставках процента, других сборах и иную соответствующую информацию.

Банк Португалии⁸⁰, когда к нему обращаются с такой просьбой, анализирует требования, представляемые учреждениями, подвергающимися надзору, или их клиентами, и стремится найти внесудебные решения.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

Администрация Финляндии по финансовому надзору⁸¹ отвечает за определенные механизмы защиты потребителей. Она дает рекомендации индивидуальным потребителям и выпускает заявления об оптимальной практике. Администрация следит за тем, чтобы финансовые учреждения предоставляли клиентам точную информацию, применяли разумные условия и обеспечивали своим клиентам хорошо организованные консультации. Она выпускает постановления, например, об обработке заявок на кредиты и о том, как подходить к нарушению обязанностей по ссудам.

Агентства по страхованию депозитов

Федеральная корпорация США по страхованию депозитов (ФКСД) обязана отслеживать, расследовать и реагировать на жалобы потребителей о несправедливых или обманных действиях учреждений. ФКСД учредила с этой целью Программу потребительских вопросов. ФКСД выпускает информационный бюллетень «Новости

⁷⁹ См. www.nbs.sk

⁸⁰ См. www.bportugal.pt

⁸¹ См. www.rata.bof.fi

ФКСД для потребителей». ФКСД имеет также бюро уполномоченного по рассмотрению жалоб. Подробности о доступе к этим услугам помещены на сайте ФКСД⁸².

Агентства, регулирующие страховую деятельность

Администрация Эстонии по надзору за страховой деятельностью имеет контракт о сотрудничестве с Бюро защиты потребителей по потребительским вопросам.

Федеральное бюро Германии по надзору за страховой деятельностью (ФБНСД) уполномочено на основе опубликованного Закона о надзоре за страховой деятельностью принимать жалобы от клиентов страховых компаний. ФБНСД обязано информировать клиентов в письменном виде о результатах рассмотрения жалобы, хотя клиент и не может требовать от ФБНСД принятия решения, равно как и разъяснения мотивов, которыми оно руководствовалось в своем подходе к делу. Статистические данные и общая информация по этой системе публикуются в бюллетене ФБНСД и средствах информации.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям⁸³ обеспечивает функционирование телефонной информационной службы «Центр передачи на рассмотрение финансовых жалоб».

Соображения по поводу реализации

Агентства, на которые возложены обязанности по защите потребителей, могли бы иметь специальное бюро по делам потребителей и сайт или же выделенный раздел своего общего сайта для жалоб клиентов. Агентство могло бы помещать адрес электронной почты, телефон, телефакс и физические координаты своей службы контроля за жалобами клиентов, например, на документах, заключаемых между потребителем и финансовым учреждением. Агентство могло бы удостовериться в том, что поставщики финансовых услуг в достаточной мере информируют своих клиентов о наличии подобных механизмов. В периодических отчетах агентства могли бы

⁸² См. www.fdic.gov

⁸³ См. www.asic.gov.au

выделяться разделы на освещение жалоб потребителей и их урегулирования. С целью повышения информированности общественности агентство может периодически публиковать статьи о защите потребителей в собственных, а также чужих изданиях.

VIII. ПОДОТЧЕТНОСТЬ И ГАРАНТИИ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ ФИНАНСОВЫХ АГЕНТСТВ

8.1 Должностные лица финансовых агентств должны быть готовы предстать перед уполномоченным государственным органом для отчета о проведении финансовой политики, разъяснения цели (целей) политики своего учреждения, описания своей работы по достижению этой цели (целей), и, в соответствующих случаях, обмена мнениями о состоянии финансовой системы.

Объяснение и обоснование

Выступления должностных лиц финансовых агентств перед уполномоченным государственным органом, обычно выборным государственным органом (парламентом или парламентскими комитетами), способствуют усилению подотчетности финансовых агентств, особенно в тех случаях, когда агентствам предоставлена высокая степень самостоятельности. Должностные лица могут также использовать такие выступления для разъяснения целей политики финансовых агентств и тем самым облегчения формирования поведения рынка.

Применение

Должностные лица большинства финансовых агентств-респондентов обязаны по закону появляться перед уполномоченными государственными органами. Однако и в отсутствие такого правового требования, почти во всех случаях должностные лица респондентов готовы выступить перед такими органами. Должностные лица значительного большинства респондентов регулярно — по крайней мере ежегодно — выступают перед уполномоченным государственным органом.

Центральные банки (финансовая политика)

Хотя должностные лица Совета управляющих Федеральной резервной системы не обязаны по закону давать показания по финансовой политике, на практике председатель Совета управляющих ФРС, другие члены Совета управляющих ФРС, банковские должностные лица на региональном уровне и ответственные сотрудники часто дают показания по финансовым вопросам в Конгрессе. В 1999 году председатель давал показания пять раз по конкретным вопросам финансовой политики, а другие должностные лица ФРС давали показания по финансовым вопросам 12 раз.

Агентства, регулирующие страховую деятельность

Председатель Национальной комиссии Мексики по страхованию и гарантиям обязан в соответствии с правилами процедуры Комиссии (опубликованными в официальном вестнике Федерации) ежеквартально появляться перед

правительственной коллегией (в составе министра финансов, управляющего Банком Мексики и руководителей финансовых агентств).

Соображения по поводу реализации

Должностным лицам финансовых агентств желательно появляться перед уполномоченным государственным органом по крайней мере один раз в год и чаще в случае возникновения новых серьезных обстоятельств, влияющих на проведение финансовой политики. Цель таких выступлений состоит в том, чтобы сфокусировать внимание на широких финансовых изменениях и вопросах политики, а не на вопросах повседневного осуществления финансовой политики и надзора. Для информирования участников рынка о таких выступлениях, их следует проводить регулярно по заранее установленному графику (например, в какой-то конкретный месяц года), а не тогда, когда государственный орган сочтет это необходимым. В тех случаях, когда «финансовое агентство» входит в состав более крупного министерства (например, министерства финансов), необходимо решить вопрос о том, каким должностным лицам (руководителю министерства или ключевым должностным лицам финансового агентства) будет уместно являться в уполномоченный государственный орган.

<p>8.2 В соответствующих случаях финансовым агентствам следует раскрывать общественности проверенную аудиторами финансовую отчетность о своих операциях в соответствии с заранее объявленным графиком.</p>

Объяснение и обоснование

Финансовые отчеты об операциях финансовых агентств включают проверенные аудиторами балансовые отчеты и отчеты о прибылях и убытках агентств, а также отчетность об операциях с другими сторонами (включая участников рынка). Заблаговременное объявление графика предполагает, что общественности заранее должны быть известны конкретные даты выпуска этих финансовых отчетов.

Регулярное обнародование финансовыми агентствами ревизованных финансовых отчетов о своих операциях способствует повышению фактической подотчетности агентств в отношении обоснованности и эффективности операций. В тех случаях, когда финансовые агентства финансируются за счет сборов и пошлин с отрасли, подобная практика раскрытия также будет способствовать подотчетности этих агентств. Заранее объявленный график обеспечивает раскрытие данных на определенной и предсказуемой основе, а не тогда, когда это удобно или выгодно агентствам.

Применение

Значительное большинство финансовых агентств-респондентов раскрывают общественности проверенные аудиторами финансовые отчеты о своих операциях. Из

тех, кто это делает, почти все делают это ежегодно, причем большинство выпускают свои ревизованные отчеты не позднее чем через три месяца после завершения своего финансового года. Кроме того, некоторые респонденты делают это через свой сайт в Интернете или отчетность, представляемую в законодательный или иной государственный орган. Некоторые респонденты распространяют свои проверенные аудиторскими финансовыми отчеты, используя для этого сочетание средств. Например, Фонд гарантирования депозитов Дании обеспечивает доступ к своим проверенным финансовым отчетам с помощью печатных копий, имеющихся в штаб-квартире, годовых отчетов, пресс-релизов для средств информации и своего сайта в Интернете.

8.2.1 Аудиторские проверки финансовых отчетов, если таковые предусмотрены, должны проводиться независимым аудитором. Информация о методах бухгалтерского учета и любые оговорки в отношении отчетности должны составлять неотъемлемую часть раскрываемых для общественности финансовых отчетов.

Объяснение и обоснование

Независимым аудитором является аудитор, либо работающий в частной бухгалтерской фирме, либо назначенный правительством. Раскрываемые финансовые отчеты должны составляться с использованием высококачественных международно признанных стандартов бухгалтерского учета. Финансовые отчеты должны содержать указание на то, какой стандарт бухгалтерского учета применялся при их подготовке. Оговорки в отношении финансовой отчетности включают указания на любые сомнительные операции, отсутствие информации или бухгалтерские отклонения от нормы⁸⁴.

Доступность для общественности информации о независимом аудиторе и оглашение аудитором использованных методов бухгалтерского учета и его оценки финансовой отчетности позволяют общественности удостовериться в качестве отчетов финансовых агентств, препятствуют отклонениям от нормы и сокрытию информации и тем самым повышают убедительность финансовой отчетности финансового агентства и усиливают его подотчетность.

Применение

Значительное большинство финансовых агентств-респондентов сообщают о проверке их финансовой отчетности независимыми аудиторскими. Аудиторы большинства респондентов работают в каком-либо государственном министерстве или официальном агентстве, а некоторые из них представлены фирмами частного сектора.

⁸⁴ См. вставку 2–4 в пункте 3.2.1 части 2 *Вспомогательного документа*, в которой обобщены основные элементы бухгалтерских и аудиторских методов.

Некоторые респонденты указывают, что информация о методах бухгалтерского учета и любые оговорки в отношении отчетности являются неотъемлемым элементом публикуемых ими финансовых отчетов. Многим респондентам методы бухгалтерского учета, используемые при составлении финансовых отчетов, предписываются государственными министерствами или официальными агентствами, тогда как более чем четверти респондентов эти методы предписываются независимыми консультативными органами (например, ассоциацией аудиторов или бухгалтеров). Методы учета многих респондентов скопированы с международных стандартов бухгалтерского учета (МСБУ) Комитета по МСБУ или их разновидности.

Агентства по страхованию депозитов

Финансовые отчеты Национального института по гарантиям депозитов (НИГД) в Ливане подвергаются аудиторской проверке со стороны независимой частной международной бухгалтерской фирмы, назначаемой годовым общим собранием акционеров НИГД. Бухгалтерская практика копирует международные стандарты бухгалтерского учета (МСБУ) и Ливанский кодекс бухгалтерского учета. НИГД ежегодно раскрывает свои финансовые отчеты в своем годовом отчете, который выходит не позднее, чем через шесть месяцев после завершения финансового года.

Соображения по поводу реализации

Для обеспечения добросовестности аудиторского процесса важным соображением может стать установление предельного срока использования аудитора.

8.2.2 Следует оглашать внутренние процедуры управления, необходимые для обеспечения добросовестности операций, в том числе порядок проведения внутренних аудиторских проверок.

Объяснение и обоснование

Под внутренним управлением понимаются существующие механизмы контроля деятельности в рамках организации и взаимоотношения внутри организационной структуры (между различными департаментами и подразделениями и руководством и его правлением), которые охватывают порядок установления целей организации, принятия решений и обеспечения подотчетности за совершенные действия⁸⁵. Добросовестность операций заключается в соблюдении установленных процедур совершения внутренних операций согласно целям организации и соответствующим применимым законам и нормативным положениям. Внутренний аудит подразумевает

⁸⁵ См. American Institute of CPAs, 1998, *Framework for Internal Control*; по органам банковского надзора: Basel Committee on Banking Supervision, сентябрь 1998 года, *Framework for Internal Control Systems in Banking Organizations* (www.aicpa.org).

деятельность по проведению внутренней экспертизы, включающей проверку, оценку и наблюдение за адекватностью и эффективностью систем бухгалтерского учета и внутреннего контроля и за их соответствием процедурам внутреннего управления^{86;87}.

Публичное раскрытие сведений о применяемых в финансовом агентстве процедурах внутреннего управления служит основой для обеспечения непротиворечивости, надежности и полноты информации, например о результатах операционной деятельности и действиях в сфере политики. Раскрытие подобных сведений служит механизмом, призванным обеспечить поддержание за счет качества операций добросовестности внутренних процессов финансового агентства и укрепление общей институциональной репутации финансового агентства. Политическое руководство, участники рынка и широкая общественность могут, таким образом, быть уверены в тщательности исполнения финансовым агентством своих функций, особенно если оно имеет дело с государственными средствами. Раскрытие процедур внутреннего управления усиливает подотчетность финансового агентства.

Применение

Некоторые финансовые агентства либо не имеют четко сформулированных внутренних процедур управления, либо не публикуют и не раскрывают их. Там, где документ и инструкции о внутреннем управлении и контроле доводятся до сведения общественности, финансовые агентства публикуют их в правительственном вестнике, ведомостях и в других изданиях правительства, а также помещают на сайте агентства и передают органам информации. Некоторые финансовые агентства имеют службу «генерального инспектора» или эквивалентное подразделение, чья основная обязанность состоит в осуществлении мониторинга за процедурами внутреннего управления. Роль такого рода должностных лиц обычно раскрывается в годовом отчете финансового агентства. Некоторые генеральные инспекторы или службы внутреннего контроля периодически выпускают отчеты о своей деятельности и своих заключениях (например, Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям и Итальянская комиссия по ценным бумагам). Несколько финансовых агентств, публикующих свои процедуры внутреннего управления, также периодически публикуют отчеты о результатах внутреннего аудита в своих годовых отчетах о соблюдении процедур, относящихся к внутреннему управлению и контролю, и принятых коррективных мерах. Высшие должностные лица нескольких финансовых агентств также упоминают в официальных заявлениях и публичных выступлениях ту

⁸⁶ См. International Federation of Accountants, 1997, *Codification of International Standards on Auditing and International Auditing Practices Statements*; Institute of Internal Auditors, 1998, *Statements on Internal Auditing Standards* (www.ifac.org).

⁸⁷ См. вставку 2–5 в пункте 4.2.2 части 2 *Вспомогательного документа*, в котором обобщаются основные элементы внутренних процедур управления и механизмов проведения аудиторской проверки.

роль, которую внутренний аудит, внутренний контроль и процедуры внутреннего управления играют в поддержании добросовестности операций.

Центральные банки и агентства, осуществляющие банковский надзор

В германском Федеральном бюро банковского надзора используются такие же системы аудита и внутреннего контроля, как и в других государственных субъектах Германии. Аудит включает специализированную и независимую аудиторскую проверку со стороны Федерального бюро по аудиту, обладающего статусом министерства.

Функция банковского надзора, осуществляемая Банком Израиля в качестве операции на уровне департамента, подлежит аудиторской проверке со стороны государственного контролера и внутренней аудиторской проверке, проводимой в центральном банке.

Агентства по страхованию депозитов

В случае Федеральной корпорации США по страхованию депозитов (ФКСД), Законом о казначеях 1990 года (Chief Financial Officers Act of 1990) предусматриваются основные принципы внутренних процедур управления ФКСД. ФКСД готовит ежегодный отчет о своих внутренних процедурах управления, как это предписано Законом о казначеях, для представления Конгрессу и исполнительной власти. Экземпляры этого годового отчета могут быть получены по заявке в бюро общественной информации ФКСД.

Агентства, регулирующие страховую деятельность

Внутренние процедуры управления Администрации Словении по надзору за страховой деятельностью устанавливаются на основе специального законодательства и обнародуются путем опубликования в официальном бюллетене. Процедуры управления, являющиеся внутренним делом Администрации, определены в специальных нормативных положениях, выпущенных Администрацией по надзору за страховой деятельностью в соответствии с нормативными положениями и законодательными актами Министерства финансов и правительства.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Внутренние процедуры управления и операционные обязанности каждого отделения Комиссии Аргентины по ценным бумагам и биржам установлены гласным административным приказом, утвержденным Советом министров.

Австралийская комиссия по ценным бумагам и инвестициям, публикующая свои внутренние процедуры управления, периодически представляет парламенту доклады о соблюдении внутренних процедур контроля.

Комиссия Онтарио по ценным бумагам (Канада) публикует в своем бюллетене свой регламент в отношении управления и столкновений интересов.

Внутренние процедуры управления Комиссии США по ценным бумагам и биржам (КЦББ) публикуются в федеральных статутах и правительственных постановлениях. В КЦББ существует также Бюро генерального инспектора, выступающего в роли внутреннего наблюдателя за добросовестностью операций внутри организации.

Соображения по поводу реализации

В периодических отчетах, выпускаемых финансовым агентством, можно было бы указывать, где можно найти документы, относящиеся к внутреннему управлению. Финансовое агентство могло бы также периодически публиковать статьи о своих функциях и по вопросам управления, внутреннего контроля и добросовестности операций.

8.3 В соответствующих случаях, информацию о расходах и доходах, связанных с деятельностью финансовых агентств, следует ежегодно раскрывать общественности.

Объяснение и обоснование

Поскольку финансовое агентство или финансовый регулирующий орган создается в качестве независимого субъекта, не являющегося частью центрального банка или правительства и располагающего самостоятельным источником доходов, следует оглашать соответствующие элементы доходов и расходов, связанные с его деятельностью. Их можно показывать отдельно или в периодических отчетах об их финансовых операциях в составе проверенных аудиторами финансовых отчетов, включающих баланс, отчет о прибылях и убытках и примечания к отчетности. Доходы и расходы в отчете о прибылях и убытках следует представлять в сгруппированном виде и показывать суммы по основным видам доходов и расходов, включая фонд заработной платы, расходы на содержание зданий и служебных помещений и конторские расходы, а также статьи, упомянутые в примечаниях к отчетности⁸⁸.

Периодическое раскрытие финансовыми агентствами информации о своих операционных расходах и услугах играет важную роль в обеспечении финансовой прозрачности, надлежащего управления и подотчетности. Наличие такой финансовой информации способствует повышению подотчетности и сопоставимости операций с

⁸⁸ См. Международная федерация бухгалтеров www.ifac.org и Международный комитет по бухгалтерским стандартам (IASB) www.iasc.org.uk

результатами деятельности за предшествующий период и с аналогичными агентствами, а также позволяет измерять надлежащее распределение людских и финансовых ресурсов. Опубликование детальных сведений об операционных расходах и доходах также может усилить подотчетность агентства за проводимые операции, содействовать росту уверенности рынка и общественности в добросовестности агентства и его способности эффективно выполнять свои функции. Разбивка операционных расходов и доходов поможет развеять сомнения общественности в отношении открытости финансового агентства в вопросах использования доверенных ему средств и источников его доходов.

Применение

Большинство финансовых агентств ежегодно публикуют информацию об операционных расходах в годовом отчете агентства, а в ряде случаев информация распространяется также на полугодовой основе. В некоторых случаях она публикуется в официальных публикациях правительства, вестнике или ведомостях, а также помещается на сайте агентства в Интернете и передается средствами информации. В некоторых случаях требуется также представлять отчет законодательному органу (Австралийское управление по экономическим нормативам, Фонд Бразилии по гарантиям кредитов, Глава управления страхования и ценных бумаг Чили, Национальный банк Грузии и Администрация Таиланда по реструктуризации финансового сектора).

Несамостоятельные финансовые агентства или департаменты, осуществляющие надзор

В тех случаях, когда финансовые агентства фактически являются департаментами или подразделениями государственных министерств (например, министерства финансов) или департаментами или подразделениями центральных банков, в большинстве таких стран операционные расходы и доходы из отчетов включаются или прилагаются к бюджетной отчетности министерства или центрального банка. Некоторые центральные банки представляют подробную информацию с разбивкой расходов (и, в соответствующих случаях, источников доходов) по определенным функциям финансового сектора, например по банковскому надзору или наблюдению за системами платежей (Резервный банк Австралии; Банк Англии и Резервный банк Новой Зеландии).

Корпорация Таиланда по управлению активами представляет отчет об операционных доходах и расходах Министерству финансов, которое, в свою очередь, информирует о них общественность.

Управление контролера денежного обращения США (УКДО) обнародует операционные расходы и доходы агентства отдельно от отчетности Казначейства США, к чьей юрисдикции УКДО относится.

Самостоятельные финансовые агентства, осуществляющие надзор

Отчеты о доходах и расходах самостоятельных финансовых агентств обычно публикуются наряду с периодическими отчетами об их деятельности в бюллетене или годовых отчетах финансового агентства.

Бюро Контролера финансовых учреждений в Канаде, покрывающее большую часть своих затрат на осуществление надзора за счет финансовых учреждений, в дополнение к опубликованию своих финансовых отчетов с информацией об операционных расходах и доходах, оглашает свои доходы и расходы, периодически показывая свою сводную позицию основным группам и встречам сектора финансовых учреждений.

Федеральная корпорация США по страхованию депозитов (ФКСД) ежеквартально выпускает «Отчет исполнительного руководства и неаудированные финансовые результаты ФКСД». В нем содержится неревизованная информация по балансовому отчету и отчету о прибылях и убытках, в том числе информация об определенных расходах. С текущими выпусками всех таких отчетов можно непосредственно ознакомиться на сайте ФКСД в Интернете, а прежние выпуски помещены на сайте ФКСД или же могут быть получены при обращении в Центр общественной информации ФКСД⁸⁹. Некоторые отчеты представляются Конгрессу, а также рассылаются заинтересованным сторонам по почте.

Комиссия США по ценным бумагам и биржам ежегодно представляет подробную информацию о своих доходах и расходах при подготовке своего бюджета к утверждению в Конгрессе.

Соображения по поводу реализации

Счет прибылей и убытков должен показывать сумму основных видов доходов и расходов, включая заработную плату, расходы на аренду помещений и канцелярские расходы и примечания к счетам⁹⁰. В связи с опубликованием самого счета и любых примечаний, в дополнение к помещению этой информации на сайте агентства и ее включению в годовой отчет агентства, можно было бы использовать рекламу в газетах. Руководство финансового агентства может приурочить к выходу годового отчета пресс-конференции для раскрытия подробностей о расходах и доходах учреждения. Счет прибылей и убытков мог бы представляться таким образом, чтобы позволить разумное сопоставление с уровнями расходов других государственных агентств.

⁸⁹ См. www.fdic.gov/about/strategic/corporate

⁹⁰ См. Международную федерацию бухгалтеров, www.ifac.org Комитет по международным стандартам бухгалтерского учета (КМСБУ), www.iasc.org.uk

8.4 Следует информировать общественность о стандартах, регулирующих личные финансовые дела должностных лиц и сотрудников финансовых агентств, и правилах, направленных на предотвращение использования конфликта интересов, в том числе исполнения общих фидуциарных обязанностей, в неправомерных целях.

Объяснение и обоснование

Руководящие принципы, нормы и правила, определяющие порядок ведения личных финансовых дел и представления сведений о финансовых и деловых интересах должностных лиц и сотрудников финансового агентства, должны быть известны широкой общественности. Неправомерное исполнение общих фидуциарных обязанностей означает извлечение должностными лицами и сотрудниками финансового агентства личной выгоды из действий, которые они совершают от имени широкой публики, или вопросов, решение которых «доверено» им общественностью. Стандарты по ведению должностными лицами и сотрудниками финансового агентства своих дел часто содержат положения в отношении того, что составляет конфликт интересов, как финансовое агентство наблюдает за возможным возникновением конфликта интересов должностных лиц и сотрудников банка, и указывают санкции, предусмотренные на случай нарушения существующих правил, а также процедуры применения таких санкций⁹¹.

Должностные лица и отдельно поименованные сотрудники финансового агентства имеют доступ к приоритетной/конфиденциальной информации финансового характера, которая может использоваться ими в целях извлечения личной финансовой выгоды. Наличие открытого для общественности доступа к стандартам по ведению личных финансовых дел служит ее информированию в отношении того факта, что должностные лица и сотрудники финансового агентства подпадают под действие правил, касающихся их личных финансов. Раскрытие таких стандартов означает, что финансовое агентство четко разъяснило своим должностным лицам и сотрудникам стандарты поведения в финансовых вопросах и определило этические последствия их действий. Раскрытие названных стандартов укрепляет доверие общественности к финансовому агентству, поскольку общественность располагает теперь информацией о стандартах, в соответствии с которыми должностные лица и сотрудники агентства обязаны вести свои финансовые дела. Доступ общественности к информации и знание правил поведения должностных лиц финансового агентства способствует также повышению подотчетности агентства. Без уверенности общественности в финансовой добропорядочности и отсутствии конфликта интересов должностных лиц и сотрудников финансового агентства его авторитет и способность выполнять свои

⁹¹ См. вставку 2–6 в пункте 4.4 части 2 *Вспомогательного документа*, в которой обобщается *Международный кодекс поведения государственных служащих* Организации Объединенных Наций.

функции будут серьезно подорваны. Это скажется на эффективности взаимодействия финансового агентства с находящимися под его юрисдикцией финансовыми учреждениями, а широкая публика будет испытывать сомнения в его беспристрастности при проведении операций и принятии решений. В законодательстве, учреждающем финансовое агентство, или нормативных положениях могут содержаться специальные положения о том, как избежать возникновения конфликта интересов; в частности, может быть предусмотрена обязанность должностных лиц и сотрудников финансового агентства регулярно сообщать о любых своих отношениях, включая сюда и относящиеся к личным инвестициям, с подконтрольными финансовому агентству или взаимодействующими с ним экономическими единицами. Эти положения обязуют должностных лиц и сотрудников агентства воздерживаться от участия в связанной с формированием политики, а также операционной деятельности, касающейся тех субъектов, в которых сотрудник имеет финансовые или какие-либо иные интересы.

Применение

Во многих случаях правила, касающиеся ведения личных финансовых дел государственными служащими, распространяются также на должностных лиц и сотрудников финансовых агентств. Например, у правительства Канады имеются общие инструкции в отношении конфликта интересов, которые применимы к каждому государственному служащему и доводятся до общественности с помощью сайта Казначейства. Кодексы поведения государственных служащих являются частью общедоступной информации. Некоторые финансовые агентства подтверждают или дополняют общие для государственного аппарата правила поведения в своих открытых уставах или аналогичных внутренних процедурах управления.

Большинство финансовых агентств документируют правила и стандарты в Руководстве для служащих или излагают их в контрактах о найме. Все более широкое распространение приобретает практика введения финансовыми агентствами индивидуализированных кодексов поведения для своих должностных лиц. Хотя они обычно являются внутренними, а не публичными документами — несмотря на то что в некоторых случаях Руководства для служащих могут быть получены по запросу в рамках того или иного механизма обеспечения свободы информации — несколько финансовых агентств помещают статьи и устав агентства, относящиеся к ведению дел, на своих сайтах, в официальных государственных публикациях и ведомостях.

Агентства, осуществляющие банковский надзор

Деятельность Управления банков и финансовых учреждений Боливии регулируется Органическим законом об Управлении, в соответствии с которым должностным лицам агентства не разрешается получать ссуды в подвергаемых надзору агентствах за исключением тех, что специально уполномочены главой Управления. Кроме того, в соответствующих нормативных положениях уточняется, что все должностные лица должны соблюдать установленный порядок при получении

ссуд у финансовых учреждений при условии получения ясно выраженного разрешения главы Управления.

Сотрудники Федерального бюро Германии по банковскому надзору помимо соблюдения правил и нормативных положений, регламентирующих поведение государственных должностных лиц, обязаны соблюдать закон, запрещающий использование конфиденциальной информации.

На сотрудников Управления контролера денежного обращения США (УКДО) распространяется действие статутов о конфликте интересов, затрагивающих такие вопросы, как взяточничество, личные финансовые интересы и ограничения, действующие после ухода с работы. Сотрудники обязаны также соблюдать общие для всего госаппарата Стандарты этического поведения сотрудников исполнительной власти и дополнительные стандарты, охватывающие такие дополнительные вопросы, как подарки, работа на стороне и злоупотребление служебным положением. Другие применимые правила этического поведения содержатся в нормативных положениях Казначейства, в чье ведение входит УКДО, которые, в частности, запрещают сотрудникам УКДО владеть банковскими ценными бумагами или получать займы в национальных банках. Кроме того, в отношении большинства сотрудников УКДО, включая банковских ревизоров, действуют требования об оглашении финансового положения. Высокопоставленные руководители УКДО обязаны представлять открытые для общественности отчеты об своем финансовом положении. Применимые статуты, правила и процедуры содержатся в публикации агентства *Политика УКДО в отношении этического поведения*. Краткое резюме указанных этических стандартов содержится также в публикации *Этические правила УКДО: руководство на ясном английском языке*, помещенной на сайте УКДО в Интернете⁹².

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

В законе, учреждающем Австралийское управление по экономическим нормативам (АУЭН), кратко охарактеризованы виды поведения, которое могут привести к увольнению сотрудника агентства, например, когда какой-либо сотрудник становится директором или сотрудником субъекта, регулируемого агентством. В Руководстве для служащих и контрактах о найме/заявлениях о раскрытии существует также положение относительно участия в финансовых субъектах, регулируемых АУЭН.

Бюро Контролера финансовых учреждений в Канаде (БКФУ), предоставляющее общественности по заявкам свои инструкции относительно ведения его должностными лицами и сотрудниками своих финансовых дел, обязывает должностных лиц и сотрудников не ставить себя в такое положение, при котором их частные интересы

⁹² См. www.occ.ustreas.gov/ethics.htm

оказываются, кажутся или могут показаться находящимися в конфликте с целями БКФУ. Сотрудникам запрещается владеть на началах получения выгоды прямо или косвенно акциями регулируемых финансовых учреждений.

Агентства по страхованию депозитов

Положения о нормах этического поведения сотрудников, которыми руководствуются сотрудники Федеральной корпорации США по страхованию депозитов (ФКСД), сформулированы в Общих для всего госаппарата стандартах этического поведения сотрудников исполнительной власти и в Дополнительных стандартах этического поведения сотрудников Федеральной корпорации по страхованию депозитов. ФКСД обнародовала также положения о конфликте интересов, устанавливающие минимальные стандарты компетентности, опыта, добросовестности и пригодности, требуемые от независимых подрядчиков, и очерчивающие положения относительно конфликта интересов, этических обязанностей и использования конфиденциальной информации. К нормативным положениям, применимым к независимым подрядчикам, отнесены Положения о конфликтах интересов у подрядчиков и Положения о временном отстранении и исключении подрядчиков и о прекращении использования подрядчиков. Оба этих документа помещены на сайте ФКСД⁹³.

Агентства, регулирующие страховую деятельность

В случае Федерального бюро по страхованию в Германии — агентства, отвечающего за регулирование страховой деятельности и надзор за ней, действует запрет на использование информации, доступной его должностным лицам и сотрудникам, с целью извлечения личной выгоды, и персонал обязан соблюдать закон, запрещающий использование инсайдерской информации.

Закон о несовместимости государственной службы с прибыльной деятельностью определяет стандарты поведения должностных лиц Администрации Словении по надзору за страховой деятельностью. Этот закон опубликован в Официальном вестнике Республики Словения № 48/92 и 50/92.

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

Закон об учреждении Комиссии Кипра по ценным бумагам и биржам (КЦББ) устанавливает пределы, в которых должностные лица и члены КЦББ и фондовой биржи могут или не могут совершать операции, включая операции, совершаемые родственниками, и положения относительно конфиденциальности, ответственности и раскрытия информации.

⁹³ См. www.fdic.gov/buying/goods/index.html

Сотрудники Комиссии Малайзии по ценным бумагам обязаны соблюдать стандарты, изложенные в обнародованном Комиссией Кодексе поведения. Кодекс сформулирован таким образом, чтобы обеспечить со стороны персонала профессиональное и этическое поведение во время работы в Комиссии. Кодекс охватывает такие сферы, как конфликт интересов, накопление активов, обязательство соблюдения секретности, злоупотребление информацией, политическая деятельность и общее ненадлежащее поведение.

Все члены персонала и должностные лица Комиссии США по ценным бумагам и биржам (КЦББ) подпадают под действие приданных огласке общих для всего госаппарата и приспособленных к конкретным агентствам законов и нормативных положений об этике поведения, призванных предотвратить использование конфликтов интересов в корыстных целях. Эти законы и нормативные положения доступны для общественности. КЦББ требует подробного раскрытия случаев финансового участия и представления отчетности о финансовых сделках с использованием ценных бумаг от всех членов Комиссии и ее сотрудников.

Соображения по поводу реализации

В связи с требованием о раскрытии сотрудниками своих личных финансовых дел встают вопросы конфиденциальности. В процессе реализации этой практики следует найти равновесие между раскрытием информации и конфиденциальностью. Таким образом, объективное требование соблюдения данной практики обеспечения прозрачности состоит в раскрытии содержания и целей стандартов по ведению личных финансовых дел должностными лицами и сотрудников финансовых агентств, а не обязательно в призывах раскрывать информацию, получаемую финансовым агентством в процессе претворения в жизнь этих стандартов.

8.4.1 Следует информировать общественность о правовой защите должностных лиц и сотрудников финансовых агентств при выполнении ими своих должностных обязанностей.

Объяснение и обоснование

Под правовой защитой должностных лиц и сотрудников финансовых агентств при выполнении ими своих служебных обязанностей понимается необходимость обеспечить им возможность исполнять свои служебные обязанности без опасения лично оказаться объектом судебного иска⁹⁴. Правовая защита обычно подразумевает

⁹⁴ Принцип 1 *Базельских основных принципов эффективного банковского надзора* предусматривает «необходимость ... подходящей правовой основы банковского надзора, включая правовую защиту лиц, осуществляющих надзор».

предоставление должностным лицам и сотрудникам финансовых агентств общего иммунитета от привлечения к суду по гражданским искам в связи с любыми действиями или упущениями, которые были совершены или допущены ими при добросовестном исполнении своих обязанностей за исключением случаев грубой небрежности. Подобная должностная деятельность включает выдачу, отказ в выдаче и отзыв лицензий, наложение взысканий за нарушение регламентационных и лицензионных требований и любую форму вмешательства в рамках осуществления надзора, например, аннулирование лицензии или закрытие. Наличие правовой защиты ограждает должностных лиц и сотрудников агентства, находящихся при исполнении служебных обязанностей, от взыскания с них убытков в гражданском порядке. Присутствие постоянной угрозы возбуждения судебного иска против должностных лиц и сотрудников финансовых агентств оказывало бы негативное воздействие на процесс разработки политики, особенно в спорных областях. Это могло бы существенно подорвать эффективность деятельности агентства особенно в случаях банковских банкротств и жесткого принудительного осуществления коррективных мер.

Информация о правовой защите должностных лиц и сотрудников финансовых агентств должна оглашаться путем опубликования сведений о сфере охвата и процедуре предоставления такой защиты, с тем чтобы сдерживать возбуждение необоснованных исков против должностных лиц и сотрудников. Знание имеющейся у должностных лиц и сотрудников финансовых агентств правовой защиты позволит общественности определить, могут ли конкретные действия должностных лиц и сотрудников этих агентств служить предметом преследования по суду.

Применение

Во многих странах государственные должностные лица и сотрудники пользуются иммунитетом от судебных процессов и в большинстве случаев действие этих положений распространяется на должностных лиц и сотрудников финансовых агентств (см. вставку 3–3)⁹⁵. У некоторых финансовых агентств конкретная установленная законом защита предусмотрена в их уставах, являющихся документами публичного характера, которые подтверждают или дополняют эти общие для всего госаппарата положения. В большинстве стран закон уточняет, что сотрудник должен действовать добросовестно, чтобы пользоваться защитой закона. Определенные законы защищают даже агентов финансового агентства, например аудиторов и

⁹⁵ См. Ross S. Delston, *Statutory Protections for Banking Supervisors*, (Washington: World Bank Group), 1999, (www1.worldbank.org/finance/html/policy_issues_debates_pubs.html). Документ содержит резюме предусмотренной законом защиты работников центральных банков и агентств по страхованию депозитов, обеспечивающих банковский надзор, по результатам обследования 20 стран (Австралии, Канады, Дании, Эквадора, Германии, САР Гонконг, Индии, Ирландии, Японии, Малайзии, Новой Зеландии, Норвегии, Филиппин, Сингапура, ЮАР, Испании, Швеции, Швейцарии, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов Америки).

бухгалтеров, нанимаемых по контракту для исполнения конкретных задач, например, проведения ревизии в рамках деятельности по регулированию и надзору. В случае Германии, основным источником правовой защиты финансовых агентств является тот же источник, который применяется ко всем государственным служащим и содержится в Основном законе (Конституции Германии). В Новой Зеландии и на Филиппинах законом установлена специальная гарантия возмещения ущерба определенным должностным лицам, осуществляющим банковский надзор. Приведенные примеры правовой защиты должностных лиц и сотрудников этих агентств зафиксированы в публичных источниках и легко доступны для широкой публики.

Агентства, регулирующие банковскую деятельность

В случае Банковского управления Колумбии, в соответствии с Уставным статутом финансовой системы правовой отдел Банковского управления должен оказать соответствующую правовую помощь сотрудникам Управления по их просьбе в случаях, когда в результате исполнения ими своих обязанностей власти какой-либо юрисдикции потребуют от них явки в суд при условии, что эта явка не связана с мерами дисциплинарного воздействия. Кроме того, Управление имеет страховой полис, охватывающий сотрудников, имеющих дело с деньгами и активами (санкционирующих расходы), и существует также страховой полис, покрывающий расходы на юридическое представительство и возможную компенсацию на случай возбуждения иска против главы Управления.

Финансовые агентства, осуществляющие комплексный надзор

В некоторых странах законы защищают само финансовое агентство от какой бы то ни было ответственности. Австралийское управление по экономическим нормативам (АУЭН) защищено наряду с его сотрудниками. Закон об АУЭН обеспечивает также защиту от ответственности АУЭН, членам правления и его сотрудникам если их действия/упущения были добросовестно совершены/допущены в процессе исполнения их полномочий, функций и обязанностей, возложенных этим законом или любым иным законом Содружества.

Вставка 3–3. Установленная законом защита должностных лиц и сотрудников финансовых агентств

В результате обследования установленных законом форм защиты должностных лиц, осуществляющих банковский надзор (включает всех директоров, должностных лиц и сотрудников центрального банка, органа, регулирующего банковскую деятельность, и корпорации по страхованию депозитов, а не только тех, кто непосредственно связан с банковским надзором и проверкой) следующие элементы были определены в качестве общих для такой установленной законом защиты⁹⁶:

- **В двенадцати из двадцати обследованных юрисдикций имеются конкретные установленные законом средства защиты лиц, осуществляющих банковский надзор (в отличие от всех государственных служащих):**
 - a) Из этих 12, (i) 10 являются или являлись в прошлом членами Содружества наций, обеспечивающими всеобъемлющий охват: Австралия, Канада, Гонконг, Индия, Ирландия, Малайзия, Новая Зеландия, Сингапур, ЮАР и Соединенное Королевство; (ii) в 11-й юрисдикции, на Филиппинах существует как общая защита для всех государственных служащих, так и конкретная защита для лиц, осуществляющих банковский надзор, и (iii) в 12-й юрисдикции, Эквадоре, существуют процедурные меры защиты, имеющие более ограниченный характер и затрагивающие лишь определенных должностных лиц^{1/};
 - b) Защита охватывает всех сотрудников центрального банка или органа, регулирующего банковскую деятельность, за исключением Эквадора, Новой Зеландии и Филиппин, обеспечивающих защиту лишь определенным должностным лицам^{2/};
 - c) В 7 из 12 подобных юрисдикций само правительство, центральный банк или орган, регулирующий банковскую деятельность, защищены от гражданского иска помимо сотрудников этих субъектов.
- **Из восьми обследованных европейских стран,**
 - a) Шесть стран — Дания, Германия, Норвегия, Испания^{3/}, Швеция и Швейцария — имеют общую правовую защиту для всех государственных служащих;
 - b) Две страны — Ирландия и Соединенное Королевство — имеют конкретную защиту для лиц, осуществляющих банковский надзор.
- **В большинстве статуты предусматривается, что для того чтобы средства правовой защиты были эффективными:**
 - a) Служащий должен выполнять свою работу в пределах своих служебных полномочий или в соответствии с законом, который применяется этим служащим, и
 - b) Служащий должен действовать добросовестно или же должна отсутствовать недобросовестность. Отметим, что: (i) в случае Австралии должна отсутствовать небрежность, а также присутствовать добросовестность, для того чтобы защита была эффективной, и (ii) в случае Германии добросовестность является подразумеваемым условием, а в Швейцарии Конфедерация несет ответственность только если гражданское правонарушение было совершено неправомочно.
- **Как действия, так и упущения служащих обычно охватываются.**
- **Все действия служащих, совершаемые в соответствии с применяемыми ими законами, обычно охватываются.**
- **В отношении охвата агентов (например, бухгалтеров, нанятых по контракту для исполнения конкретной задачи, например оказания помощи в ревизии банка):**
 - a) В 5 из 20 юрисдикций — Австралии, Канаде, Ирландии, Малайзии и Сингапуре — агенты или иные лица, действующие под руководством центрального банка или органа, регулирующего банковскую деятельность, положительным образом подпадают под действие закона.
 - b) В 5 других — Германии, Японии, Испании, Швейцарии и США — исследования показывают, что закон интерпретировался или будет интерпретироваться как охватывающий агентов.
- **В двух юрисдикциях — Новой Зеландии и на Филиппинах — предоставляется ограниченное установленное законом возмещение расходов в дополнение к другим установленным законом средствам защиты.** Возмещение расходов означает в данном случае правовую защиту, предусматривающую возмещение расходов на защиту в ходе судебного дела и в некоторых случаях непосредственно возмещение убытков, в отличие от установленной законом защиты, ограничивающей возможности потерпевшей стороны предъявить иск государственному служащему или лицу, осуществляющему банковский надзор.

^{1/} В случае Эквадора некоторые должностные лица центрального банка и Агентства, обеспечивающего гарантии депозитов, защищены от гражданской и уголовной ответственности благодаря применению специальных административных процедур отбора обвинений, и процесс банковских интервенций защищается путем предотвращения его приостановки с помощью любых судебных исков, возбужденных третьими сторонами, пока не будет вынесено окончательное решение.

^{2/} В законе Новой Зеландии и Филиппин такие ограничения содержатся в положениях о возмещении расходов.

^{3/} Закон Испании предусматривает, что государственным агентствам может быть предъявлен иск за действия их служащих, однако прямо не защищает самих сотрудников от гражданского иска.

⁹⁶ Составлено на основе Ross S. Delston, *Statutory Protections for Banking Supervision*, 1999 (см. сноски 95).

Агентства по страхованию депозитов

Применяемые федеральные статуты США устанавливают уголовное наказание для любого лица, угрожающего, препятствующего или причиняющего ущерб служащему какого-либо банковского агентства, пытающемуся исполнять официальные функции. Применяемые федеральные статуты защищают также федеральных служащих от предъявления им иска в их личном качестве по гражданскому делу за действия, добросовестно осуществленные в процессе исполнения официальных обязанностей. Применяемые положения о «жалобщиках» Закона США о страховании депозитов защищают служащих банковского агентства от любых неуместных мер, которые могут быть применены работодателем лица или банком в ответ на исполнение этим лицом его официальных обязанностей. В ФКСД существует также принцип, в соответствии с которым служащие, подвергшиеся иску в результате исполнения ими своих официальных обязанностей, получают возмещение расходов

Агентства, регулирующие операции с ценными бумагами

В случае Комиссии Квебека по ценным бумагам в Канаде, чья деятельность регулируется Законом Квебека о ценных бумагах, отдельное положение защищает членов и персонал Комиссии, в том числе агентов и лиц, работающих от лица Комиссии, от судебного преследования за добросовестно осуществленные официальные действия.

Соображения по поводу реализации

Систему иммунитетов и защиты следует тщательно разъяснять, чтобы избежать появления у рынка впечатления того, что служащие и должностные лица финансового агентства поставлены выше закона. Для распространения и прояснения вопросов, имеющих отношение к правовой защите, которой располагают должностные лица и сотрудники финансового агентства при исполнении своих официальных обязанностей, можно было бы использовать периодические статьи, помещаемые в бюллетени и другие отчеты, и официальные заявления.