

БАНК РОССИИ КАК МЕГАРЕГУЛЯТОР В СФЕРЕ ФИНАНСОВЫХ РЫНКОВ

УДК 339.7

Игорь Александрович Долматович,
д.э.н., профессор, профессор кафедры
бухгалтерского учета, экономического
анализа и финансов Ярославского фи-
лиала Московского государственного
университета экономики, статистики и
информатики (МЭСИ)
Тел.: 8 (915) 972-11-60
Эл. почта: dolmigor@yandex.ru

Антон Андреевич Громов,
аспирант Московского государственного
университета экономики, статистики и
информатики (МЭСИ),
Консультант, Министерство финансов
Российской Федерации
Тел.: (916) 206-30-63
Эл. почта: aagromov85@mail.ru

В статье рассмотрена краткая история формирования системы контроля за финансовыми рынками в период становления финансовой системы Российской Федерации. Основное внимание в статье уделено анализу целесообразности инновационной инициативы Правительства Российской Федерации о передаче всех функций по контролю за финансовыми рынками Центральному банку РФ (Банку России).

Ключевые слова: финансовые рынки, Банк России, мегарегулятор, Федеральная служба по финансовым рынкам, нормативно-правовое регулирование.

Igor A. Dolmatovich,
Doctorate of Economics, Professor, the
Department of Accounting, economic analy-
sis and finance, Moscow State University
of Economics, Statistics and Informatics
(MESI), Yaroslavl branch
Tel. (915) 972-11-60
E-mail: dolmigor@yandex.ru

Anton A. Gromov
Post-graduate student, Moscow State
University of Economics, Statistics and
Informatics (MESI),
Consultant, Ministry of Finance of the Rus-
sian Federation
Tel. (916) 206-30-63
E-mail: aagromov85@mail.ru

BANK OF RUSSIA AS THE MEGAREGULATOR IN THE SPHERE OF FINANCIAL MARKETS

The article considers the short history of shaping of the monitoring system for the financial markets during formation of a financial system in the Russian Federation. The main attention in the article is paid to the analysis of expediency of an innovative initiative of the Government of the Russian Federation about transfer of all control functions of the financial markets to the Central bank of Russian Federation (Bank of Russia).

Keywords: financial markets, Bank of Russia, megaregulator, Federal Service for Financial Markets, standard and legal regulation.

1. Введение

После распада СССР и образования Российской Федерации в условиях становления новой финансовой системы полномочия по контролю за нарождающимся финансовым рынком были поделены между реорганизованными Министерством финансов РФ (с 19 февраля 1992 г.) и Центральным банком РФ (с 13 июля 1990 г.). Позже полномочия по контролю за финансовыми рынками были от Министерства финансов РФ переданы созданной Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте РФ (в 2003 г.), а впоследствии в ходе административной реформы государственных органов власти в Федеральную службу страхового надзора (в 2004 г.).

Таким образом, полномочия по контролю и надзору в сфере финансовых рынков были разделены между тремя органами исполнительной власти (Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба страхового надзора и Министерство финансов РФ) и Центральным Банком РФ, что не могло не сказаться негативно на качестве контроля за финансовым рынком и количеству бюрократической нагрузки на субъекты финансового рынка, которые попадали под смежный контроль нескольких ведомств.

Кризис 2008–2009 гг. показал несовершенство подобной схемы контроля за участниками финансового рынка, вследствие чего Правительство РФ стало рассматривать возможности оптимизировать работу данных органов. В результате многочисленных обсуждений было принято решение объединить Федеральную службу по финансовым рынкам с Федеральной службой страхового надзора. Результаты данного объединения были признаны положительными, в результате чего поступили предложения рассмотреть возможность объединить все контролирующие органы в сфере финансовых рынков и их функции под одним началом.

Следствием многочисленных обсуждений и согласований между органами власти и участниками финансового рынка стала разработка в конце 2012 года проекта федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Банку России полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков». Проектом предусматривалось внесение изменений в ряд федеральных законов, предусматривающих передачу Центральному банку РФ полномочий Федеральной службы по финансовым рынкам по нормативно-правовому регулированию (без наделения правом представлять в Правительство РФ проекты федеральных законов и проекты нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ), контролю и надзору в сфере финансовых рынков, в том числе страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и иных полномочий, а также закрепление функций по регулированию и надзору за участниками всех секторов финансового рынка (кредитные организации, страховые организации, инфраструктурные организации, микрофинансовые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг, негосударственные пенсионные фонды). Предполагалось, что закрепление за одним регулирующим органом (Центральным банком РФ) перечисленных функций будет способствовать повышению стабильности на финансовом рынке, в том числе за счет снижения регулятивного арбитража и обеспечения более качественного анализа системных рисков, повышению качества и эффективности регулирования и надзора, включая консолидированный надзор, за субъектами рынка и снижению административной нагрузки на них.

Следует отметить, что с момента создания (более 20 лет), Центральный банк РФ накопил огромный опыт пруденциального надзора над организациями и имеет мощную ресурсную базу для финансирования своей деятельности, а учитывая то, что он занимается регулированием самого крупного в настоящее время сектора финансового рынка, присоединение остальных органов к нему является оптимальным решением.

С 1 сентября 2013 года на Банк России возложены функции мегарегулятора финансовых рынков. [1] [2]

2. Действие нормативных и ненормативных актов Федеральной службы по финансовым рынкам после передачи полномочий Банку России

В соответствии с этим вступили в силу изменения в ряд законодательных актов, в том числе: Гражданский кодекс РФ, Федеральные законы «О банках и банковской деятельности», «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», «Об акционерных обществах», «О рынке ценных бумаг», «О негосударственных пенсионных фондах», «Об инвестиционных фондах», «О несостоятельности (банкротстве)» и др. Основная часть изменений связана с передачей Банку России функций Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР России).

В соответствии с новыми положениями Банк России, в частности:

- разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ (во взаимодействии с Правительством РФ);

- осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций (в том числе страховых, клиринговых, микрофинансовых организаций, негосударственных пенсионных фондов, паевых инвестиционных фондов и др.);

- осуществляет контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законодательства РФ об акционерных обществах и ценных бумагах;

- осуществляет регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах;

- осуществляет защиту прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного обеспечения.

Наибольшее значение в Федеральном законе от 23.07.2013 № 251-ФЗ имеют переходные положения, призванные обеспечить бесперебойное функционирование российского финансового рынка после упразднения Федеральной службы по финансовым рынкам.

Так, Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ закреплено, что передача функций и полномочий упраздняемой ФСФР России в первое

время не скажется на правовой силе подзаконных актов, которые принимались Правительством РФ и российским регулятором финансовых рынков до настоящего времени. В ч. 1 ст. 49 Закона № 251-ФЗ указано, что они продолжат применяться до вступления в силу соответствующих нормативных актов Банка России.

Сохранят свое действие и лицензии, разрешения, аттестаты, аккредитации, документы о присвоении статуса, выданные Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России), ФСФР России, Комиссией по товарной бирже, Инспекцией негосударственных пенсионных фондов при Минтруде России, Росстрахнадзором (ч. 2 ст. 49 Закона № 251-ФЗ). При их переоформлении будут выдаваться уже документы и лицензии Банка России в установленном для этого порядке.

Информировать инвесторов об аннулировании или о приостановлении действия лицензий на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, а также о других значимых событиях с 1 сентября 2013 г. будет Банк России, а не ФСФР России (ст. 8 Федерального закона от 05.03.1999 № 46-ФЗ «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг» в новой редакции).

Обязанность по ведению различных реестров, которые ранее вела ФСФР России, со дня вступления в силу Закона № 251-ФЗ возлагается на Банк России, который с 1 сентября 2013 г. будет вносить, изменять и удалять сведения из них при наличии необходимых оснований для этого (ч. 3 ст. 49 Закона № 251-ФЗ).

Следует отметить, что с момента упразднения ФСФР России Банк России становится правопреемником в отношениях, связанных с учреждением (участием в капитале) юридических лиц или участием в организациях (включая международные и иностранные), а также в обязательствах по договорам, заключенным ФСФР России, включая международные соглашения (ч. 5 ст. 49 Закона № 251-ФЗ). Кроме того, Банк России является процессуальным правопреемником ФСФР России во всех спорах с ее участием (ч. 6 ст. 49 Закона № 251-ФЗ).

Также предусмотрено, что все сведения, уведомления и прочие документы, которые должны направляться в ФСФР России, с момента ее упразднения должны направляться в Банк России (ч. 12 ст. 49 Закона № 251-ФЗ).

3. Новые полномочия Банка России

Банк России наделяется рядом новых полномочий, в соответствии с которыми он сможет играть роль регулятора российского финансового рынка.

Закрепляемые за Банком России полномочия в соответствии с Законом № 251-ФЗ можно разделить на две группы:

1) Полномочия, которые ранее были закреплены за ФСФР России:

- Полномочие по принятию нормативных правовых актов по вопросам своего ведения предусматривалось ранее (ст. 7 Закона о Банке России в новой редакции), однако в связи с расширением сфер ведения Банк России сможет принимать правовые акты по большему числу вопросов;

- Во взаимодействии с Правительством РФ Банк России разрабатывает проект основных направлений развития финансового рынка и обеспечивает выполнение основных направлений развития финансового рынка (п. 1 ч. 1 ст. 18 Закона о Банке России в новой редакции);

- Проводит анализ и прогнозирование состояния российской экономики, публикует соответствующие материалы и статистические данные (п. 18 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

- Участвует в деятельности международных организаций, которые занимаются развитием сотрудничества в денежно-кредитной, валютной, банковской сферах и иных сферах финансового рынка, в том числе может принимать участие в их капиталах (ст. 9 Закона о Банке России в новой редакции);

- Вправе обращаться к иностранному регулятору финансового рынка с запросами о предоставлении информации и (или) документов, в том числе конфиденциальных, включая документы, содержащие сведения, которые составляют банковскую тайну (ст. 51.1 Закона о Банке России в новой редакции);

- Осуществляет контроль за соблюдением требований российского законодательства о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком (п. 18.3 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

- Разрабатывает и реализует политику по предотвращению, выявлению и управлению конфликтами интересов (ст. 4.1 Закона о Банке России в новой редакции).

2) Новые полномочия (ранее не закрепленные за ФСФР России), ко-

Сравнение полномочий ФСФР России и новых полномочий Банка России в отношении некредитных финансовых организаций

Полномочия ФСФР России	Новые полномочия Банка России
Осуществляет полномочия по контролю и надзору в сфере финансового рынка, в том числе: – обеспечивает раскрытие информации в соответствии с российским законодательством; – запрашивает и получает информацию о финансово-хозяйственной деятельности микрофинансовых организаций у различных органов государственного контроля и надзора; – размещает на сайте в сети Интернет и публикует в печатном органе единый государственный реестр субъектов страхового дела, реестр объединений субъектов страхового дела, информацию о приостановлении, ограничении, возобновлении действия или отзыве лицензии субъектов страхового дела, а также статистические данные об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств	Осуществляет регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций, в том числе: – устанавливает требования к их собственным средствам (капиталу) или чистым активам, обязательные (финансовые, экономические) нормативы; – проводит проверки их деятельности; – устанавливает обязательные для таких организаций сроки и порядок составления и представления отчетности; – ведет базы данных о некредитных финансовых организациях. Кроме того, Банк России осуществляет: – регистрацию более широкого круга выпусков эмиссионных ценных бумаг; – контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований российского законодательства об акционерных обществах и ценных бумагах; – регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах

торыми Банк России наделяется как Мегарегулятор:

– Во взаимодействии с Правительством РФ Центральный Банк разрабатывает и проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования российского финансового рынка (п. 1.1 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

– Утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для некредитных финансовых организаций (п. 14 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

– Утверждает план счетов бухгалтерского учета для некредитных финансовых организаций и порядок его применения (п. 14.1 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

– Осуществляет официальный статистический учет прямых инвестиций в Российскую Федерацию и прямых инвестиций из России за рубеж в соответствии с российским законодательством (п. 16.2 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

– Самостоятельно формирует статистическую методологию прямых инвестиций в Российскую Федерацию и прямых инвестиций из России за рубеж, перечень респондентов, утверждает порядок предоставления ими первичных статистических данных о прямых инвестициях, включая формы федерального статистического наблюдения (п. 16.3 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции);

– Осуществляет защиту прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению (п. 18.4 ст. 4 Закона о Банке России в новой редакции).

Объем полномочий Банка России существенно увеличился за счет ряда функций, которые он должен будет выполнять в отношении финансовых некредитных организаций. Этот термин определен в ст. 76.1 Закона о Банке России в новой редакции, в котором указано, что к данным организациям относятся многочисленные профессиональные участники рынка ценных бумаг, а также микрофинансовые организации, субъекты страхового дела и т.п.

Кроме того, Банк России наделяется контрольными и надзорными полномочиями в отношении эмитентов

при осуществлении ими деятельности в сфере финансовых рынков, а также в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах. В Законе № 251-ФЗ указывается, что контроль и надзор в названных сферах должен производиться в целях защиты прав и законных интересов акционеров и инвесторов. В таблице 1 приводится сравнение полномочий ФСФР России и новых полномочий Банка России в отношении некредитных финансовых организаций (в соответствии с Законом № 251-ФЗ).

4. Заключение

Таким образом, можно заключить, что создание «мегарегулятора» на базе Центрального банка РФ является несомненно обоснованным решением, так как обладая всей возможной полнотой сведений о участниках финансового рынка и самом финансовом рынке, имея независимое финансирование, отсутствие межведомственных конфликтов интересов в сфере ведения, Центральный банк РФ сможет осуществлять более оперативное регулирование всех участников финансового рынка, а при наступлении кризисных условий использовать все доступные регулятору инструменты воздействия на участников финансового рынка с целью экономической стабилизации.

Литература

1. Указ Президента РФ от 25.07.2013 № 645 «Об упразднении Федеральной

службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»

2. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков».

3. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступившими в силу с 02.10.2013).

References

1. The decree of the President of the Russian Federation of 25.07.2013 No. 645 "On Federal Service for Financial Markets abolition, change and recognition become invalid some acts of the President of the Russian Federation"

2. The federal law of 23.07.2013 No. 251-FZ "On modification of separate acts of the Russian Federation in connection with transfer to the Central bank of the Russian Federation of powers on regulation, control and supervision in the sphere of the financial markets".

3. The federal law of 10.07.2002 N 86-FZ (an edition of 23.07.2013) "On the Central bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" (with amendment and additional, come into force from 02.10.2013).