

ФОРМИРОВАНИЕ МЕГАРЕГУЛЯТОРА И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ЦЕНТРА В РОССИИ

УДК 336.011

Юлия Николаевна Снежко,
аспирантка кафедры финансов, кре-
дита и банковского дела, начальник
отдела расчетов в иностранной валюте
ОАО «Россельхозбанк»
Тел.: 8 (916) 554-92-54
Эл. почта: jbarbarisova@gmail.com

В статье рассматриваются долгосроч-
ные и краткосрочные последствия фор-
мирования в Российской Федерации
мегарегулятора финансового рынка.
Уделено внимание анализу этапов
создания данной структуры. Подчер-
кивается, что мегарегуляторы функ-
ционируют во многих странах мира,
однако для Российской Федерации это
абсолютно новая структура, создание
которой коррелирует с созданием в
Москве международного финансового
центра.

Ключевые слова: мегарегулятор,
Центральный Банк Российской Феде-
рации (Банк России), международный
финансовый центр, финансовый
рынок.

Julia N. Snezhko,
Post-graduate student at the Department
of Finance, Credit and Banking, Head
of foreign settlements department Ros-
selkhsobank
Tel.: 8 (916) 554-92-54
E-mail: jbarbarisova@gmail.com

FORMATION OF A MEGA-REGULATOR AND ITS IMPLICATIONS FOR CREATING AN INTERNATIONAL FINANCIAL CENTER IN RUSSIA

This article discusses long-term and short-
term effects in the formation of the Rus-
sian Federation megaregulator financial
market. Paying attention to the analysis
of the stages of creating this structure.
It is emphasized that megaregulator oper-
ate in many countries, but for the Russian
Federation is a brand new structure, the
creation of which correlates with the crea-
tion in Moscow an international financial
center.

Keywords: mega-regulator, Central Bank
of Russian Federation (Bank of Russia)
international financial centre, financial
market.

1. Введение

Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законода-
тельные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному
Банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю
и надзору в сфере финансовых рынков» от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ в Рос-
сии был сформирован специальный орган – мегарегулятор, которому были
переданы функции надзора и контроля за всеми сегментами финансового
рынка.

Необходимо отметить, что хотя для Российской Федерации – это абсо-
лютно новая структура, в мире подобная структура встречается достаточно
часто. Мегарегуляторы функционируют в Великобритании, Чехии, Герма-
нии, Франции, Канаде и т.д. Однако круг задач, решаемых мегарегулято-
ром, различаются.

На протяжении времени в различных государствах сложились свои сис-
темы регулирования и надзора. Например, во Франции подобная структура
отвечает за регулирование в банковской сфере и рынке ценных бумаг, в Ка-
наде – за банковский и страховой рынок, в Чехии и Ирландии мегарегуля-
тор функционирует в тесном взаимодействии с Центральным банком.

2. Новые цели и функции Банка России

Оценим цели и функции Центрального Банка РФ (Банка России) с пози-
ции получения дополнительных полномочий.

Кроме прежних целей по защите и обеспечению устойчивости руб-
ля, развитию и укреплению банковской системы Российской Федерации,
обеспечению стабильности и развитию национальной платежной системы,
Банк России получил новые, ранее несвойственные полномочия – развитие
финансового рынка Российской Федерации, обеспечение его стабильности.

Также у Банка России появились абсолютно новые функции:

1. разработка и проведение политики развития и обеспечения стабиль-
ности функционирования финансового рынка Российской Федерации (во
взаимодействии с Правительством Российской Федерации);
2. регулирование, контроль и надзор за деятельностью некредитных фи-
нансовых организаций в соответствии с федеральными законами;
3. регистрация выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов цен-
ных бумаг, регистрация отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных
бумаг;
4. контроль и надзор за соблюдением эмитентами требований законо-
дательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных
бумагах;
5. регулирование, контроль и надзор в сфере корпоративных отношений
в акционерных обществах;
6. утверждение плана счетов бухгалтерского учета для некредитных фи-
нансовых организаций и порядок его применения (с 01.01.2016 г.);
7. утверждение отраслевых стандартов бухгалтерского учета для кре-
дитных организаций, Банка России и некредитных финансовых организа-
ций, плана счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций, Банка
России и порядка его применения;
8. официальный статистический учет прямых инвестиций в Российскую
Федерацию и прямых инвестиций из Российской Федерации за рубеж в со-
ответствии с законодательством Российской Федерации;
9. формирование статистической методологии прямых инвестиций в Рос-
сийскую Федерацию и прямых инвестиций из Российской Федерации за ру-

беж, формирование перечня респондентов, утверждение порядка представления ими первичных статистических данных о прямых инвестициях, включая формы федерального статистического наблюдения;

10. анализ и прогнозирование состояния экономики Российской Федерации, публикует соответствующие материалы и статистические данные;

11. контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;

12. защита 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 [1].

Отметим, что новые функции имеют весьма общий характер: отсутствует детализация, связанная со сферой финансового рынка и относящаяся к его инвестиционному и страховому сегменту, в то время как функции, связанные с банковской сферой отличаются известной долей проработанности. Конечно, мегарегулятор в России только создан, поэтому преждевременно давать какую-либо оценку его деятельности.

В данном случае можно, по нашему мнению, обратить внимание на Европейский опыт наднационального регулирования, в частности, в сфере распознавания и предотвращения системных рисков, которые оказывают сильное негативное влияние на финансовую систему в целом. Большинство стран Европы планируют создание специальных национальных органов, ответственных за системную стабильность.

В контексте данных рисков, по нашему мнению, находится и решение задачи усиления прозрачности деятельности конгломератов и банковских групп.

При создании мегарегулятора в Российской Федерации нельзя не учитывать богатейший опыт, накопленный Банком России, в области банковского надзора с действующей системой отчетов, расчетов целого комплекса показателей, нормативов, контролирующих устойчивость кредитных организаций, разработанную систему инспекционных проверок.

В то же время очевидно, что финансовый рынок в целом заметно отличается от банковского, существуют свои специфические особенности функционирования, надзора и регулирования в страховом или инвестиционном сегментах.

Как было сказано выше, подобные структуры давно функционируют во многих странах мира. Однако не все страны, в которых международные финансовые центры (далее – МФЦ) функционируют не одно десятилетие, существует подобная структура. Отсутствуют мегарегуляторы в США, Люксембурге, а среди более новых МФЦ – нет подобных регуляторов в Сингапуре, Гонконге, ОАЭ (Дубай), Китае (Шанхай). В партнере по Таможенному союзу — Казахстане – также существует мегарегулятор, образованный на платформе Национального банка, к функциям которого входят также надзор и регулирование финансового рынка.

Как показывает практика, расширение перечня предоставляемых на финансовом рынке продуктов и услуг, их увеличивающееся разнообразие, является показателем необходимости формирования в стране мегарегулятора.

3. Этапы формирования в России мегарегулятора

Методологическим началом процесса создания мегарегулятора в России можно назвать 2009г., когда был внесен на рассмотрение в Государственную думу РФ соответствующий законопроект. Однако в силу ряда причин, в первую очередь финансового-экономического характера, данный законопроект прошел первое чтение только в мае 2013 г.

Как сказано в Прогнозе долгосрочного социально-экономического

развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанного Министерством экономического развития РФ, одним из приоритетных направлений в сфере совершенствования системы государственного регулирования и надзора на финансовом рынке является «создание мегарегулятора – независимого специализированного органа, действующего как лицо публичного права и совмещающего функции регулирования и надзора на всех секторах финансового рынка» [2].

Необходимо заметить, что попытки реформировать и оптимизировать систему финансового рынка уже предпринимались. Например, до марта 2004 г. в Российской Федерации функционировала Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг (далее – ФКЦБ России), которая упразднена Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 [3]. Ее полномочия в основном объеме получила новая структура – Федеральная служба по финансовым рынкам (далее – ФСФР России). Предпринятая реформа регулирования финансового рынка предполагала разграничение функций, то есть Министерство финансов России наделялось функцией реализации государственной политики и нормативному регулированию в области финансовых рынков. Однако ожидаемого эффекта достичь не удалось.

До слияния Федеральной службы по финансовым рынкам и Федеральной службы по страховому надзору в Российской Федерации существовали следующие регуляторы:

1. Банк России, одними из главных задач которого являются осуществление банковского регулирования и банковского надзора за кредитными организациями, а также «защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы» [4];

2. Федеральная служба по финансовым рынкам России (далее – ФСФР) – контроль профессиональных участников на рынке цен-

ных бумаг и самого рынка ценных бумаг;

3. Федеральная служба страхового надзора по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (далее – Росстрахнадзор) – контроль страхового рынка.

В Российской Федерации формирование мегарегулятора шло поэтапно. В 2011 г. осуществлено присоединение Росстрахнадзора к ФСФР России. Объединились надзорные органы, отвечающие за страховой рынок и рынок ценных бумаг, причем ФСФР России передали полномочия не только по надзору в страховании, но также и в сфере микрофинансовых организаций и кредитной кооперации. По результатам данного слияния значительно расширилась сфера компетенций ФСФР России.

Необходимо заметить, что подобным слиянием был сделан лишь первый шаг к формированию в России мегарегулятора, создание необходимых предпосылок для осуществления регулирующей функции всех сфер финансового рынка и в конечном итоге к формированию в Российской Федерации международного финансового центра.

Следующий этап на пути создания в России мегарегулятора – объединение с банковским надзором, который в настоящее время входит в сферу компетенций Центрального банка (Банка России) Российской Федерации. Подобная задача представляется нам достаточно правильной, поскольку многие кредитные организации создают свои подразделения для работы на страховых площадках, либо в сфере управления пенсионными накоплениями. Примером такой деятельности можно назвать группу ВТБ, включающую не только несколько банков: ОАО Банк ВТБ, ВТБ24 (ЗАО), ОАО «Лето Банк», но и страховую компанию – ООО СК «ВТБ Страхование», негосударственный пенсионный фонд НПФ ВТБ Пенсионный фонд, депозитарий ЗАО ВТБ Специализированный депозитарий, ЗАО «Холдинг ВТБ Капитал» и другие организации. Соответственно, подобные холдинги нуждаются в особом регулировании и надзоре.

В подтверждение этого можно привести слова руководителя ФСФР Панкина Д.В. «когда нарастает рыночная тенденция, что крупный участник рынка играет на всех площадках – и на банковской, и на страховой, и на финансовой, есть логика в создании единого регулятора, он может использовать общие информационные системы, видеть все операции участника по всем этим рынкам» [5].

«Без эффективного надзора за финансовыми конгломератами риск «заражения» одного сектора другим существенно повышается, происходит неадекватное капиталу перераспределение рисков между секторами финансового рынка, а определенная часть финансовых рисков может вообще выйти из-под надзора. Решение этой проблемы невозможно без работы над законодательной базой» [6].

Однако в данной ситуации возникают определенные трудности, в частности возникает нехватка квалифицированного персонала и адекватного программного обеспечения. В одном из интервью руководитель ФСФР Панкин Д.В. говорил, что «необходимо больше внимания уделять анализу риска, который берут на себя участники финансовой системы. А для этого нам нужен персонал большей численности и более высокой квалификации, это требует также более совершенного программного обеспечения и пр.» [5].

Отметим, что создание подобного мегарегулятора полностью меняет подход к регулированию и контролю за финансовым рынком: исчезает так называемый «секторальный» метод, когда существуют четкие границы по секторам: страховому, банковскому и т.д. В каждом секторе существует «свой» регулятор, который осуществляет регулирование и надзор в подотчетном ему секторе, не взаимодействуя с другими регуляторами.

Таким образом, единый центр по регулированию и надзору создан. Тем самым сделан очередной шаг в сторону формирования конкурентоспособного финансового рынка и, в конечном итоге, сделан шаг по

пути формирования в России международного финансового центра.

4. Долгосрочные и краткосрочные последствия формирования мегарегулятора в России

Перед Банком России поставлена задача обеспечить устойчивое развитие российского финансового рынка, а также его стабильность. Очевидно, что с созданием мегарегулятора сам по себе не возникнет конкурентоспособный финансовый рынок, не ликвидируются многие проблемы, в частности, предстоит большая работа в части унификации законодательной базы.

Необходимо заметить, что у Банка России имеется достаточный опыт по наведению порядка в регулируемой сфере. Практика показывает, что Банк России грамотно и последовательно осуществляет надзор и регулирование деятельности кредитных организаций.

Однако на данном этапе перед Банком России поставлены задачи более глобальные, чем те, что сформулированы ранее.

Одной из главных задач является сбалансированное развитие всех сфер финансового рынка, включая не только банковский и страховой сегменты, но и таких как, например, факторинговые или лизинговые операции. Для достижения данной цели Банк России наделяется большим количеством новых полномочий по отношению к некредитным финансовым организациям, например, утверждение отраслевых стандартов, по регистрации выпуска ценных бумаг, отчетов об итогах выпуска и т.д. Успешное решение данной задачи чрезвычайно важно для дальнейшего формирования в Российской Федерации международного финансового центра.

Важнейшей задачей, которую необходимо решить мегарегулятору – это ликвидировать существенное отставание российского финансового рынка от мирового. Так, в течение первого полугодия 2012 г. IPO в России совершила только одна компания, первичные размещения российских эмитентов на российском рынке по российскому законода-

тельству отсутствовали. Для сравнения, на Варшавской фондовом рынке в первое полугодие 2012 г. прошло 49 IPO [7]. Отметим, что в Европе Варшавская фондовая биржа считается лидером по количеству проведенных IPO, Лондонская фондовая биржа – по объему сделок.

Очевидно, что с формированием мегарегулятора не решатся все существующие проблемы, отечественный финансовый рынок не станет сразу конкурентоспособным, не перестанет быть неустойчивым и спекулятивным. Выработка единых подходов к развитию и регулированию поможет сделать первый шаг в вышеуказанном направлении.

По нашему мнению, если проведение новой реформы финансового рынка будет происходить поэтапно, с правильным выставлением приоритетов, то со временем Россия будет иметь финансовый рынок на уровне мировых стандартов, в частности будет способствовать повышению качества и расширению географии предоставляемых финансовых услуг, а значит и будет способствовать развитию международного финансового центра. Очевидно, что в сложный переходный период неизбежно временное ослабление надзора за всеми сегментами финансового рынка.

Таким образом, Центральному банку Российской Федерации (Банку России) предстоит очень кропотливая работа и по анализу действующей нормативной базы, и по формированию новых документов, и по выведению российского финансового рынка на качественно новый уровень.

Однако достижение глобальной цели по укреплению доверия к российскому финансовому рынку, установление новых правил с точки зрения защиты прав инвесторов, использования инсайдерской информации, приведет к развитию российского финансового рынка, и в, в конечном итоге, станет следующей ступенью в решении задачи построения международного финансового центра.

Совершенствование существующей нормативной базы и концен-

трация надзорной и регулятивной функций в едином центре – мегарегуляторе позволит не только сформировать грамотную структуру, но также и выработать единые подходы к развитию и регулированию всех секторов финансового рынка. Таким образом, с созданием мегарегулятора решается назревший вопрос об эффективной организации консолидированного надзора внутри всей страны.

По нашему мнению, в краткосрочной временной перспективе создание в России мегарегулятора влечет за собой ряд важнейших последствий, могущих оказать во многом решающее влияние на совершенствование российского финансового рынка и в конечном итоге способствовать созданию международного финансового центра.

Среди них можно назвать следующие:

1. кардинальное изменение подхода к надзору и регулированию всего финансового рынка. В Плате мероприятиях по созданию в России международного финансового центра задача совершенствования действующей системы регулирования, контроля и надзора на финансовых рынках является одной из важнейших.

2. решение проблемы конкуренции полномочий и компетенций различных органов финансового контроля. Таким образом упрощаются процедуры согласования, а также исчезнут определенные противоречия в нормативных документах.

3. формирование унифицированных правил предоставления комплексных финансовых услуг, объединенных в единый «пакет» (например, кредит и страховка).

4. дальнейшее развитие сфер финансового рынка, отличных от банковского сектора (факторинг, лизинг, коллекторство и пр.).

Наличие мегарегулятора в значительной мере упрощает внедрение новых продуктов и услуг, применение единых стандартов и порядка осуществления операций (в т.ч. в отсутствие достаточного правового регулирования). Необходимо заметить, что при значительном отставании в сфере

предложения сложных финансовых продуктов и при преобладающей роли банковского сектора в финансовом рынке, проблема регулирования решена именно в финансовом секторе.

5. возможность оперативного реагирования по всем сегментам финансового рынка в случае возникновения первых признаков кризисных явлений.

В долгосрочной перспективе создание в России мегарегулятора должно оказать решающее воздействие на финансовый рынок, его стабильность и развитие и в конечном итоге на надежность всей финансовой инфраструктуры.

Очевидно, что воздействие мегарегулятора приведет к оздоровлению всей финансовой системы в целом и наряду с другими факторами: формированием конкурентоспособного на мировом рынке промышленного производства, в частности, обрабатывающих отраслей, инновационным развитием экономики, усилением роли научного потенциала, будет способствовать укреплению финансовой стабильности российской экономики, что приобретает особую актуальность при звучании угроз санкций со стороны США и стран Западной Европы.

Среди возможных долгосрочных результатов деятельности мегарегулятора, по нашему мнению, можно выделить следующие.

1. создание адекватной платежной инфраструктуры финансового рынка, способствующей обеспечению доступности финансовых услуг, эффективности вложений для государства и бизнеса, а также обеспечению необходимого уровня безопасности.

2. обеспечение повышения доверия к российскому финансовому рынку и, как следствие, увеличение количества инвесторов и объема инвестиций.

3. оказание содействия постепенному превращению российского рубля в региональную резервную валюту.

4. развитие и укрепление международного сотрудничества, а также стимулирование обмена информа-

цией с финансовыми институтами других стран.

5. Заключение

Таким образом, создание мегарегулятора приведет к положительным сдвигам в решении поставленной задачи построения в России международного финансового центра.

Мировая экономика развивается быстрыми темпами, процессы интеграции и глобализации в финансовом секторе приводят к появлению новых и усложнению существующих групп и холдингов. Развивая бизнес, банки в составе финансовых групп владеют страховыми, лизинговыми компаниями и другими организациями по оказанию финансовых услуг. Усложнение структуры финансового сектора и, как следствие, финансовых продуктов, увеличивает вероятность, что определенные риски могут выйти из-под контроля без адекватного надзора и регулирования. В создавшихся условиях создание специального глобального органа – мегарегулятора особенно актуально. Наличие и успешное функционирование органа, полномочия которого охватывают все вышеуказанные сегменты, позволит выйти России на качественно более высокий уровень развития финансового рынка.

Литература

1. Федеральный закон «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» от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ // Российская газета № 166, 31.07.2013

2. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года URL: <http://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 21.03.2014).

3. Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 // «Российская газета», № 50, 12.03.2004.

4. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» // «Российская газета», № 127, 13.07.2002, ст. 3

5. <http://www.fcsn.ru/ru/press/interviews> (дата обращения: 05.01.2014).

6. Борисова Е.В. «Взаимодействие регуляторов на финансовых рынках как механизм совершенствования консолидированного банковского надзора» // Финансовое право – 2012 – № 11 – С. 30–32.

7. <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=10&page=23> (дата обращения: 10.12.2013).

References

1. The Federal Law “Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation in connection with the transfer of the Central Bank of the Russian Federation authority to regulate, control and supervision in the financial markets” dd 23.07.2013 № 251-FZ // Russian newspaper № 166, 31.07.2013.

2. Forecast long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period until 2030 URL: <http://www.economy.gov.ru> (review date: 21.03.2014).

3. President of Russian Federation Decree dd 09.03.2004 №314// Russian newspaper № 50, 12.03.2004.

4. Federal Law dd 10.07.2002 № 86-FZ “About Central Bank of the Russian Federation”// Russian newspaper № 127, 13.07.2002, art. 3.

5. <http://www.fcsn.ru/ru/press/interviews> (review date: 05.01.2014)

6. Borisova E.V. “Interaction of regulators in the financial markets as a mechanism for improving the consolidated banking supervision”// Financial Law – 2012 – № 11 – pp. 30–32.

7. <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=10&page=23> (review date: 10.12.2013).