

МУРЫЧЕВ А.В.

По оценкам Правительства России, реализация мероприятий государственной программы Российской Федерации и «дорожной карты» позволит обеспечить ускоренное развитие российской финансовой индустрии к 2020 году и добиться увеличения активов банковского сектора до 104 трлн. рублей (отношение банковских активов к валовому внутреннему продукту увеличится с 76,3% до 115%; отношение объема кредитов нефинансовым организациям и физическим лицам к валовому внутреннему продукту возрастет с 42,6% до 70%), годового объема торгов биржевого рынка акций до 240 трлн. рублей, достижения объема публичных размещений акций на внутреннем рынке (по рыночной стоимости) 1,8 трлн. рублей, роста капитализации российского финансового рынка свыше 100% ВВП, а также обеспечит вхождение России в десятку крупнейших международных финансовых центров.

Размещение на национальном финансовом рынке средств Фонда национального благосостояния, а также увеличение присутствия пенсионных фондов и других институтов коллективного инвестирования усиливает потребность в совершенствовании регулирования и пруденциального надзора, создании современной системы управления рисками финансового сектора. Решение этих задач представляет собой важнейшую часть государственной программы по развитию финансового рынка Российской Федерации.

С учетом изложенного идея создания на базе Банка России системы интегрированного регулирования и надзора на финансовом рынке заслуживает серьезного внимания. Рассмотрим этот момент подробнее.

Модель, основанная на объединении полномочий по регулированию и надзору на финансовом рынке в едином органе, применяется за рубежом более 25 лет. В некоторых странах такими полномочиями наделяется именно Национальный (Центральный) банк. Одними из первых, в конце 1980-х годов, единые регуляторы были созданы в Северной Европе. В Великобритании в 1998 году начало функционировать Управление

финансового регулирования и надзора, в Германии в 2002 году путем объединения полномочий трех ведомств было создано Федеральное ведомство по регулированию и надзору за финансовыми институтами .

В России в настоящее время сложилась модель регулирования финансовых организаций, в основе которой лежит принцип разделения основных полномочий между двумя органами – Центральным банком Российской Федерации и Федеральной службой по финансовым рынкам – уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по регулированию и надзору в финансовой сфере. ФСФР является преемницей Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, созданной в структуре органов исполнительной власти в 1993 году в качестве органа, отвечающего за регулирование и контроль на рынке ценных бумаг. С начала 2000 годов ее полномочия начали существенно расширяться за счет распространения на новые сегменты рынка – товарные биржи, управляющие компании, бюро кредитных историй, жилищно-накопительные кооперативы, кредитную кооперацию, микрофинансовые организации и т.д. В 2011 году ФСФР были переданы полномочия по контролю и надзору в страховой сфере, которые ранее осуществлял Росстрахнадзор, входивший в систему Минфина России. В результате в ФСФР оказались сосредоточены функции и полномочия по надзору, контролю и частично регулированию всех секторов финансового рынка, кроме банковского.

Представленный законопроект в целом решает техническую задачу по созданию правовой основы для «консолидации контрольных и надзорных функций в сфере финансового рынка в рамках единого регулирующего и контрольного органа» (Банка России). Это, как полагают его разработчики, позволит усовершенствовать систему контроля и надзора на финансовых рынках и тем самым повысить их устойчивость.

Законопроект предлагает дополнить перечень целей деятельности Банка России новой целью – «развитие финансового рынка Российской Федерации, обеспечение стабильности его функционирования», которая, по сути, включает две подцели – развития и обеспечения стабильности (статья 17). Следовательно, с принятием Законопроекта деятельность Банка России будет

направлена на достижение следующих четырех целей: защита и обеспечение устойчивости рубля; развитие и укрепление банковской системы; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы и, наконец, развитие и обеспечение стабильности функционирования финансового рынка.

Приведенная система целей деятельности Банка России является несогласованной, поскольку основывается на узком понимании «финансового рынка». Фактически речь идет о механическом расширении перечня целей деятельности Банка России в отсутствие их системного анализа.

В последние годы в российской нормативной и правоприменительной практике под влиянием узковедомственного подхода термин «финансовый рынок» начал использоваться исключительно в узком смысле, в качестве противопоставления понятию «банковская система» (система кредитных организаций). Отдельно и практически независимо друг от друга принимались государственные стратегии развития банковской системы и развития финансового рынка. Вопреки логике и финансово-экономическому смыслу под термином «финансовый рынок» стали пониматься отношения, возникающие за пределами банковской системы, с участием финансовых организаций, надзор и контроль в отношении которых осуществляет Федеральная служба по финансовым рынкам. Абсурдность подобного разделения финансового рынка и банковской системы видна уже из того факта, что совокупный капитал российских кредитных организаций составляет более 90% от совокупного капитала всех финансовых посредников при полном доминировании кредитных организаций в большинстве секторов финансового рынка и рынка капиталов.

В финансово-экономической теории под финансовым рынком понимается весь спектр возникающих отношений и субъектов, участвующих в процессе аккумуляции и перемещения финансовых активов, оказания финансовых услуг. При этом кредитные организации (банки) являются такими же полноправными участниками финансового рынка, как и страховые компании, НПФ, управляющие компании и так далее.

Предложенная система целей деятельности Банка России, основанная на узком понимании финансового рынка, внутренне противоречива и закрепляет на уровне закона сформировавшуюся в период ведомственных конфликтов, неудачную, противоречащую финансово-экономическому содержанию терминологию.

Системный подход к формулированию целей единого органа регулирования должен основываться на равном отношении ко всем видам финансовых организаций (кредитных и некредитных), а также на понимании единства отношений между ними и их клиентами, складывающихся на финансовом рынке.

Аналогичная проблема проявляется при формулировании целей регулирования, контроля и надзора. Так, в соответствии с действующей редакцией статьи 56 Закона о Банке России, главными целями банковского регулирования и банковского надзора являются поддержание стабильности банковской системы и защита интересов вкладчиков и кредиторов. В свою очередь, согласно новой статье 76 (см., например, Стратегию развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года и Стратегию развития финансового рынка на период до 2020 года; в последней, в частности, указывалось, что в ней не затрагиваются вопросы участия кредитных организаций на финансовом рынке), целями регулирования, контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями являются обеспечение устойчивого развития финансового рынка, эффективное управление рисками, возникающими на финансовых рынках, защита прав и законных интересов инвесторов, а также страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей. Совместный анализ указанных статей позволяет прийти к неожиданному выводу: надзор Банка России, например, за микрофинансовыми организациями, позволит обеспечить устойчивое развитие финансового рынка России, в то время как банковский надзор не сопровождается аналогичным эффектом.

Не будет ли примат поддержания стабильности, прямо сформулированный в законе, сдерживать усилия единого органа регулирования и надзора по развитию банковской системы?

В соответствии с новой статьей 76 Закона о Банке России функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка осуществляются через Комитет финансового надзора, объединяющий руководителей структурных подразделений Банка России, обеспечивающих выполнение его надзорных функций. Комитет финансового надзора принимает решения по основным вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков. Следовательно, в Банке России будут действовать два Комитета – банковского и финансового надзора. По аналогии с Комитетом банковского надзора положение о Комитете финансового надзора и его структура утверждаются Советом директоров Банка России. Однако руководитель Комитета финансового надзора может назначаться Председателем Банка России не только из числа членов Совета директоров.

Наиболее непоследовательно и противоречиво новые полномочия Банка России по регулированию, контролю и надзору реализованы в сфере страхования (статья 3 законопроекта). С одной стороны, согласно законопроекту, Банк России признается органом страхового надзора и наделяется полномочиями по принятию нормативных актов (новая редакция статьи 30 Закона об организации страхового дела). С другой, – в силу новой редакции пункта 5 статьи 28 Закона об организации страхового дела – продолжает функционировать федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности.

Таким образом, законопроект закрепляет полномочия по регулированию в сфере страховой деятельности одновременно за Банком России и уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, при этом в нем не определены принципы разделения компетенции между этими органами.

В действующей редакции Закона о Банке России предусмотрена декларативная норма, в которой одной из целей банковского регулирования и надзора провозглашается защита интересов вкладчиков и кредиторов. В

Законе не раскрываются механизмы такой защиты. Более того, при толковании данной нормы высказываются разные точки зрения относительно того, какие именно кредиторы подлежат защите – банки, размещающие денежные средства, или банковские клиенты, выступающие кредиторами банков по различным гражданско-правовым договорам. Законопроект возлагает на Банк России новые широкие полномочия по защите прав и законных интересов инвесторов – физических лиц на рынке ценных бумаг. Тем самым Банку России частично передаются функции органа по защите прав потребителей финансовых услуг. При их осуществлении деятельность Банка России будет дублировать деятельность федерального органа исполнительной власти по защите прав потребителей (Роспотребнадзор). В законопроекте не предусмотрено четкого разделения компетенций между двумя названными органами.

Законопроект не предлагает значительных изменений в сложившуюся систему взаимодействия органа регулирования, контроля и надзора с профессиональными объединениями участников финансового рынка (ассоциациями, союзами, саморегулируемыми организациями). Законодательной новеллой является лишь положение о том, что Банк России взаимодействует с кредитными организациями, некредитными финансовыми организациями, их ассоциациями и союзами, проводит консультации с ними перед принятием наиболее важных решений нормативного характера.

Законопроект отражает сложившуюся практику функционирования саморегулируемых организаций, созданных некредитными финансовыми организациями (СРО НФО). Согласно новой редакции статьи 77 Закона о Банке России, саморегулируемые организации некредитных финансовых организаций осуществляют отдельные функции в соответствии с федеральными законами и нормативными актами Банка России. Вместе с тем в законе не содержится указаний о том, какие именно и кому принадлежащие функции могут осуществлять СРО.

Можно сделать вывод о том, что тема взаимоотношения Банка России с ассоциациями и союзами кредитных организаций, а также с

саморегулируемыми организациями некредитных финансовых организаций не является в полной мере проработанной.

Вступление в силу законопроекта намечено на 1 августа 2013 года. Процесс присоединения Федеральной службы по финансовым рынкам к Банку России предполагает ряд стадий. Однако эта этапность не нашла отражения ни в законопроекте, ни в пояснительной записке к нему.

Комплексные реорганизационные процессы, по самым разным оценкам, могут занять от двух до пяти лет. В связи с этим возникает закономерный вопрос, будут ли в этот срок достигнуты заявленные в пояснительной записке к законопроекту цели.

Законопроект создает исключительно организационные предпосылки для последующих качественных изменений регулирования и надзора в сфере финансовых рынков. Прогнозируемая изменчивость законодательства может стать причиной роста административной нагрузки на финансовую индустрию. При этом законопроект не наделяет Банк России правом законодательной инициативы.

С учетом изложенного данный законопроект потребует тщательной доработки ко второму чтению.

Спасибо.