

Банковское дело

УДК 336.763

ЦЕНТРАЛЬНЫЙ БАНК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК МЕГАРЕГУЛЯТОР РОССИЙСКОГО ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Д. А. ВАВУЛИН,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры
государственного управления и финансов
E-mail: vavulin1972@mail.ru
Государственный университет –
учебно-научно-производственный комплекс, г. Орел

С. В. СИМОНОВ,
кандидат экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой
менеджмента и маркетинга
E-mail: SVSimonov@fa.ru
Орловский филиал Финансового университета
при Правительстве Российской Федерации

В статье рассматривается Банк России в статусе мегарегулятора финансового рынка. Оцениваются некоторые последствия передачи Банку России практически всех государственных регулирующих и контрольно-надзорных полномочий на финансовом рынке, излагается авторское видение способов реформирования системы государственного регулирования, контроля и надзора в этой сфере отечественной экономики.

Ключевые слова: финансовый рынок, мегарегулятор финансового рынка, Банк России.

Начало сентября 2013 г. ознаменовалось, бесспорно, знаковым событием не только для всего российского финансового рынка, но и, как представляется авторам, для всей отечественной экономики. Наконец-то воплотилась в жизнь многолетняя мечта, прежде всего российских чиновников либераль-

ного толка, о централизации всех регулирующих, контрольных и надзорных функций на финансовых рынках в рамках одного института – мегарегулятора финансового рынка. Такая структура, созданная на базе Банка России, начала функционировать с 01.09.2013. Тем самым завершились многолетние дебаты о необходимости создания в России мегарегулятора финансового рынка. Также закончилось противостояние Минфина России, Банка России и ФСФР России (а ранее ФКЦБ России) по вопросу доминирования в сфере государственного регулирования, контроля и надзора за отечественным финансовым рынком.

Прежде чем рассматривать Банк России в новом для него статусе мегарегулятора финансового рынка, вкратце напомним предысторию создания в России такого рода структуры, а также некоторые перипетии событий вокруг этого вопроса.

Долгое время регулирование, контроль и надзор за отечественным финансовым рынком и деятельностью его участников был распределен между различными министерствами и ведомствами. При этом их функции в рассматриваемой сфере пересекались и дублировались. Такая ситуация приводила к неэффективности всей системы государственного регулирования, контроля и надзора за российским финансовым рынком и выступала тормозом развития этого важнейшего сектора экономики страны.

Впервые идея создания в России мегарегулятора финансового рынка была озвучена в конце 1999 г. компанией Cadogan Financial. В рамках проекта программы технической помощи, основным реципиентом которой предполагалась ФКЦБ России – государственный орган исполнительной власти, который на тот момент был уполномочен осуществлять государственное регулирование российского рынка ценных бумаг, компания Cadogan Financial предлагала сформировать мегарегулятор на базе ФКЦБ России. Однако по целому ряду объективных и субъективных причин эта идея не получила дальнейшего развития [6].

На уровне Правительства РФ о создании мегарегулятора финансового рынка всерьез заговорили только через четыре года, в ноябре 2003 г. На одном из заседаний Правительства РФ в рамках обсуждения состояния и проблем российского финансового рынка было предложено на базе ФКЦБ России создать единый федеральный контрольно-надзорный орган в сфере финансовых рынков, объединив в нем все контрольные и надзорные функции, осуществляемые государственными органами в сфере финансового рынка, за исключением функций Банка России.

Первые реальные шаги по созданию в России мегарегулятора финансового рынка были сделаны в ходе административной реформы, начало которой было положено Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Вместо ФКЦБ России была создана Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России), к которой отошли практически все функции упраздненной ФКЦБ России (в общей сложности около 180). Кроме того, ФСФР России был передан ряд функций и других государственных структур, ранее регулирующих различные аспекты функционирования финансового рынка, в том числе рынка ценных бумаг, и деятельности его участников. В результате ФСФР России стала

регулятором и контролером не только рынка ценных бумаг, но и некоторых других сегментов отечественного финансового рынка. При этом за ФСФР России была сохранена правоустанавливающая (нормотворческая) функция, т.е. ФСФР России в отличие от других федеральных служб в структуре федеральных органов исполнительной власти была вправе не только осуществлять правоприменительную функцию, но и издавать нормативные правовые акты, регулирующие отношения во вверенной ей сфере.

В очередной раз к вопросу о мегарегуляторе финансового рынка вернулись уже в рамках реализации проекта по созданию в стране так называемого международного финансового центра, концепция которого была одобрена на заседании Правительства РФ в начале февраля 2009 г., а план мероприятий был утвержден распоряжением Правительства РФ от 11.07.2009 № 911-р. По мнению инициаторов проекта, его реализация должна была способствовать повышению привлекательности российских финансовых институтов для национальных и зарубежных участников: инвесторов, эмитентов, финансовых посредников (депозитариев, брокеров и др.). Отметим, что изначально в рамках перечисленных документов создание мегарегулятора финансового рынка не предусматривалось. В них речь шла только о модернизации системы регулирования финансовых рынков как об одном из необходимых условий создания в стране международного финансового центра. Более того, в концепции прямо указывалось на преждевременность создания мегарегулятора финансового рынка на данном этапе формирования в России международного финансового центра. Вместо этого предлагалось обеспечить эффективную координацию существующих регуляторов финансового рынка, создав для этого межведомственные координирующие структуры, в том числе: Совет при Президенте РФ по развитию финансового рынка в РФ; Правительственную комиссию по созданию международного финансового центра в РФ.

Тем не менее в декабре 2011 г. были предприняты новые шаги по созданию в России мегарегулятора финансового рынка. Их инициатором стал Минфин России, выступивший сначала с инициативой о ликвидации ФСФР России и передаче ее функций в его ведение, а затем – об упразднении Росстрахнадзора и передаче его функций по контролю и надзору за деятельностью страховых компаний ФСФР России с закреплением за собой

нормотворческой функции в сфере финансового рынка. Выбор был сделан в пользу второго варианта. Такое предложение Минфина России было воплощено в жизнь в апреле 2011 г. В результате Росстрахнадзор был упразднен, а его контрольно-надзорные функции были переданы ФСФР России. При этом Минфин России стал основным государственным регулятором финансового рынка, а надзорные и контрольные полномочия в сфере финансового рынка были распределены между Банком России и ФСФР России. Банк России по-прежнему отвечал за работу кредитных организаций (в части, за осуществление ими банковской деятельности), обеспечивая выполнение ими правил рынка и рефинансируя их. Деятельность ФСФР России была сосредоточена на контроле и надзоре за иными видами деятельности на финансовом рынке, в том числе профессиональной деятельностью на рынке ценных бумаг, страховой деятельностью и т. д. При этом за ФСФР России и Банком России были сохранены и некоторые регулятивные функции в части принятия приказов и инструкций в рамках их компетенций. Ряд вопросов, связанных с финансовым рынком в части его антимонопольного регулирования, контроля и надзора в сфере рекламы, остались в ведении ФАС России, а Минтруд России продолжил регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Идея создания мегарегулятора финансового рынка вернула себе актуальность в конце августа 2012 г. в рамках обсуждения на уровне Правительства РФ вопросов о передаче ФСФР России полномочий по регулированию финансового рынка, закрепленных за Минфином России, и расширении сферы деятельности ФСФР России за счет полномочий Минтруда России по регулированию негосударственных пенсионных фондов. При этом ФСФР России выступала за увеличение штатной численности своих сотрудников и выделение дополнительного финансирования. Рассмотрение этих вопросов вылилось в более широкий проект – создание единого контрольно-надзорного органа за всеми участниками финансового рынка. Такое предложение поступило от представителей рабочей группы по созданию в России международного финансового центра. В целом оно было поддержано Правительством РФ, а затем и Президентом РФ, который указал на необходимость завершения процесса создания мегарегулятора финансового рынка до конца 2013 г.

Однако заинтересованные стороны разошлись в подходах к созданию мегарегулятора финансового рынка. Рассматривалось четыре основных варианта. По первому варианту предполагалось сохранить сложившуюся систему государственного регулирования, контроля и надзора за финансовым рынком, усилив ФСФР России (технически, финансово и т. д.). Второй вариант предполагал создание мегарегулятора финансового рынка на базе Банка России с присоединением к нему ФСФР России. Затем появился вариант, предусматривающий преобразование ФСФР России в специальное агентство, подконтрольное совету директоров Банка России. Также рассматривался вариант, в рамках которого мегарегулятор финансового рынка должен представлять собой независимый специализированный орган, действующий как лицо публичного права, совмещающий функции регулирования и надзора за всеми секторами финансового рынка.

Каждый из перечисленных вариантов имел как свои достоинства, так и недостатки. Между тем всем серьезным экспертам было понятно с самого начала, что на самом деле выбор был уже сделан, а обсуждение разных вариантов было необходимо в качестве «дымовой завесы» для создания видимости «демократичности» принятия решений [4]. Конечно же, на высшем уровне российской власти приоритет был отдан варианту, предусматривающему, что основой для мегарегулятора финансового рынка станет Банк России, которому будут переданы все функции ФСФР России, а последняя будет упразднена. Легитимация данного решения состоялась в конце июля 2013 г. (после того, как были приняты нормативно-правовые акты, определяющие соответствующий статус Банка России, а именно: 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» и 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» (далее – Закон № 251-ФЗ).

Первый из названных документов ликвидировал ФСФР России, а второй – передал полномочия, которыми ранее она была наделена, Банку России. Для этого были внесены многочисленные изменения более чем в 40 федеральных законов. Однако по

большей части изменения заключались в замене терминов «федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг» и «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере финансовых рынков», в качестве которых ранее выступала ФСФР России, на слова «Банк России». Большинство положений указанных нормативных правовых актов вступили в силу с 01.09.2013. Таким образом, с этой даты в России начал функционировать мегарегулятор финансового рынка в лице Банка России.

Рассматривая Банк России в новом статусе, прежде всего необходимо отметить, что в связи с наделением его новыми полномочиями были расширены цели его деятельности. Ранее установленные цели (защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение стабильности и развитие национальной платежной системы) были дополнены двумя новыми: развитие российского финансового рынка и обеспечение его стабильности.

Для того чтобы Банк России мог на практике выполнять функции мегарегулятора финансового рынка, он был наделен рядом новых полномочий, которые ранее реализовывала ФСФР России. К нему перешли полномочия ФСФР России по нормативно-правовому регулированию финансового рынка (без наделения правом представлять в Правительство РФ проекты федеральных законов и проекты нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ). Помимо того, теперь Банк России осуществляет полномочия по контролю и надзору за финансовыми некредитными организациями, к числу которых относятся:

- профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры, дилеры, управляющие, депозитарии, специализированные регистраторы);
- управляющие компании и специализированные депозитарии инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- акционерные инвестиционные фонды;
- клиринговые организации;
- организаторы торговли, в том числе биржи (товарные, валютные и фондовые) и внебиржевые организаторы торгов;
- центральный депозитарий;
- субъекты страхового дела, в том числе страховые компании и страховые брокеры;
- негосударственные пенсионные фонды;

- микрофинансовые организации;
- кредитные потребительские кооперативы;
- жилищные накопительные кооперативы;
- бюро кредитных историй;
- актуарии;
- рейтинговые агентства;
- сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы.

Кроме того, Банк России осуществляет контрольные и надзорные полномочия в отношении эмитентов при осуществлении ими деятельности на финансовых рынках, а также в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах. В этих сферах Банк России осуществляет контроль и надзор в целях защиты прав и законных интересов акционеров и инвесторов.

Вместе с тем необходимо отметить, что регулирование, контроль и надзор за некоторыми сегментами финансового рынка выведены за пределы компетенции Банка России. Так, Минфин России осуществляет регулирование в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений. Для выполнения этой функции ему предоставлено полномочие по принятию нормативных правовых актов в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе актов, утверждающих порядок расчета чистого финансового результата временного размещения сумм страховых взносов, порядок расчета результатов инвестирования средств пенсионных накоплений, типовые договоры субъектов отношений по инвестированию средств пенсионных накоплений, перечни рейтинговых агентств, рейтинги которых используются для целей инвестирования средств пенсионных накоплений, и порядок доведения до застрахованных лиц формы заявления о выборе инвестиционного портфеля (управляющей компании). Минтруд России осуществляет регулирование и контроль за соблюдением Пенсионным фондом РФ (ПФР) законодательства о формировании и об инвестировании средств пенсионных накоплений (за исключением функций контроля за ПФР, возложенных на Банк России). Ему предоставлено право на утверждение формы отчетов ПФР о поступлении страховых взносов, о направлении средств пенсионных накоплений на инвестирование, о результатах инвестирования, о средствах, учтенных в специальной части индивидуальных лицевых счетов застрахованных лиц, и т. д., а также предоставлено право рассматривать эти отчеты. При этом Минфин России

и Минтруд России имеют право направлять ПФР, специализированному депозитарию, управляющим компаниям, брокерам, кредитным организациям и негосударственным пенсионным фондам запросы о предоставлении соответствующей информации. Антимонопольный контроль на финансовом рынке, как и ранее, осуществляет Федеральная антимонопольная служба (ФАС России).

В связи с появлением у Банка России новых полномочий произошли изменения и в его внутренней структуре органов управления. Во-первых, несколько изменился состав и компетенция совета директоров Банка России, в который теперь должны входить не 12 членов, а 14. Во-вторых, изменился срок полномочий председателя Банка России, который теперь составляет пять лет, тогда как ранее он ограничивался четырьмя годами. В-третьих, создан действующий на постоянной основе новый орган, осуществляющий регулирующие, контрольные и надзорные функции Банка России в сфере финансового рынка – Комитет финансового надзора (аналог комитета банковского надзора). В-четвертых, повысился статус Национального банковского совета, который теперь именуется Национальный финансовый совет. Это высший коллегиальный орган управления Банка России, состоящий из 12 чел., из которых двое – члены Совета Федерации, трое – депутаты Государственной Думы, трое – представители Президента РФ, трое – представители Правительства РФ. В состав Национального финансового совета входит также председатель Банка России. И, наконец, в-пятых, в связи с интеграцией ФСФР России в структуру Банка России создано специальное подразделение – служба Банка России по финансовым рынкам (СБРФР). В течение ближайших нескольких лет именно СБРФР будет непосредственно обеспечивать исполнение Банком России функций по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков.

Задачами СБРФР являются:

- участие в развитии финансового рынка РФ и его инфраструктуры;
- участие в обеспечении стабильности финансового рынка РФ, в том числе оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям;
- проведение анализа состояния и перспектив развития финансовых рынков в части сферы деятельности некредитных финансовых организаций;

- формирование конкурентной среды на финансовом рынке РФ;
- регулирование, контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями;
- 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;
- обеспечение контроля за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком. Основными функциями СБРФР являются:
- регистрация выпусков (дополнительных) эмиссионных ценных бумаг, их проспектов и отчетов об итогах выпуска;
- лицензирование деятельности финансовых некредитных организаций;
- контроль и надзор за деятельностью финансовых некредитных организаций;
- согласование и регистрация документов финансовых некредитных организаций;
- выдача предписаний и разрешений финансовым некредитным организациям;
- ведение реестров (финансовых некредитных организаций, их саморегулируемых организаций, аттестованных лиц и др.);
- аккредитация организаций, осуществляющих аттестацию специалистов финансового рынка, информационных агентств и т. д.;
- присвоение статуса центрального депозитария;
- составление протоколов и рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности лиц, нарушивших законодательство о финансовом рынке (за исключением кредитных организаций и их должностных лиц);
- иные функции, отнесенные к компетенции СБРФР.

Реализацию перечисленных функций СБРФР осуществляет через центральный аппарат, в структуру которого входит 13 управлений, в том числе: лицензирования и ведения государственных реестров; регулирования деятельности на финансовом рынке;

корпоративных отношений, раскрытия информации и эмиссионных ценных бумаг; организации и проведения надзорных мероприятий на рынке ценных бумаг; мониторинга и анализа финансового рынка; регулирования деятельности на рынках страхования, микрофинансовой деятельности и кредитной кооперации; экономического анализа и контроля за достоверностью отчетности субъектов страхового дела; страхового надзора и контроля за процедурами восстановления платежеспособности и др.

Присутствие СБРФР в регионах и реализацию там ее функций осуществляют 9 межрегиональных управлений, в том числе 16 территориальных отделов этих управлений.

В таком виде структура мегарегулятора финансового рынка будет существовать ближайшие полтора – два года, после чего она будет окончательно оптимизирована, а СБРФР будет полностью интегрирована в структуру Банка России. Регулирующие, контрольные и надзорные функции Банка России в сфере финансовых рынков будет осуществлять Комитет финансового надзора, а функции СБРФР будут растворены в подразделениях Банка России. К тому времени окончательно будет сформирована и территориальная структура учреждений Банка России. Если на 01.09.2013 Банк России в своей структуре имел 79 территориальных учреждений: Московское главное территориальное управление, 58 главных управлений, 20 национальных банков и входящие в их состав 503 подразделения (ГРКЦ, РКЦ, КЦ, ОПЕРУ и отделения Московского ГТУ Банка России), то к началу 2015 г. в структуре Банка России будет только 8 главных управлений, расположенных в столицах федеральных округов. Уже до 01.02.2014 Московское главное территориальное управление Банка России будет преобразовано в Главное управление Банка России по ЦФО. При этом главные управления Банка России по Белгородской, Брянской, Владимирской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Костромской, Курской, Липецкой, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской и Ярославской областям преобразуются в отделения Главного управления Банка России по ЦФО. Головные расчетно-кассовые центры, действующие в составе указанных территориальных учреждений Банка России, упразднят, а их функции передадут в соответствующие отделения. Мероприятия по созданию других главных управлений Банка России по федеральным округам планируется осуществить в

течение 2014 г. Такая реорганизация позволит регулятору сохранить свое присутствие практически во всех субъектах РФ.

Таким образом, в настоящий момент Банк России является структурой, практически монополично формирующей политику в сфере финансового рынка, а также осуществляющей ее регулирование, контроль и надзор за его участниками. Практическое значение такой сверхконцентрации государственных полномочий в рамках одной структуры еще только предстоит оценить в будущем. Идеологи реформы считают, что создание мегарегулятора финансового рынка является важным и при этом обязательным шагом на пути формирования в России, а точнее, в Москве, так называемого международного финансового центра (сокращенно МФЦ, что некоторыми специалистами с иронией трактуется как «мифический» финансовый центр). Они утверждают, что создание мегарегулятора финансового рынка 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. По словам председателя Банка России и руководителя мегарегулятора финансового рынка Э. Набиулиной, «мегарегулятор необходим для органичного развития финансового рынка, способного к самоочищению и саморегуляции. Все части этого единого целого должны стать одинаково важными, ответственными и прозрачными. Только в этом случае можно добиться действительно честной конкуренции, которая и является залогом финансовой стабильности» [7]. Однако авторы хотят отметить одно прямое следствие создания мегарегулятора финансового рынка, которое очевидно уже сейчас. Ликвидировав ФСФР России и передав ее функции Банку России, государство пусть и частично, но весьма виртуозно решает еще одну стоящую перед ним задачу по сокращению расходов на госаппарат. Ликвидация ФСФР России не только снимает с государства бремя содержания этой структуры, но и сокращает (примерно на 1 500 чел.) численность государственных служащих, поскольку, как будет отмечено далее, Банк России не входит в систему федеральных органов исполнительной власти, соответственно, его сотрудники не являются государственными служащими.

Однако целесообразность произошедшей передачи всех государственных регулирующих и контрольно-надзорных полномочий в сфере финансового рынка Банку России и ликвидация ФСФР России у авторов вызывает некоторые сомнения.

Прежде всего представляется, что соответствующее решение стало результатом многолетней борьбы различных структур за право доминировать в сфере государственного регулирования, контроля и надзора за финансовым рынком. На протяжении последних 15 лет ФКЦБ России, а затем и ФСФР России по очереди противостояли то Банку России, то Минфину России, а то им обоим одновременно в различных вопросах регулирования, контроля и надзора за финансовым рынком. Достаточно вспомнить, как в конце 1990-х гг. ФКЦБ России и Банк России делили между собой полномочия по лицензированию профессиональных видов деятельности на рынке ценных бумаг, осуществляемых кредитными организациями, а несколько лет назад Минфин России пытался ликвидировать ФСФР России и забрать себе все ее полномочия. Кто стал победителем в этой аппаратной борьбе в конечном итоге – теперь известно.

Однако, по мнению авторов, создание мегарегулятора финансового рынка на базе Банка России – это попытка соединить несоединимое, при воплощении которой в жизнь государство передало свои неотъемлемые регулирующие и контрольно-надзорные функции в важнейшем секторе отечественной экономики структуре, которая в настоящий момент имеет не вполне определенный и весьма двусмысленный статус. Известный политик и общественный деятель, который в свое время был заместителем председателя Счетной палаты РФ, Ю. Болдырев на вопрос: «Что такое наш Центральный банк?» ответил словами известного поэта: «Не мышонок, не лягушка, а неведома зверушка» [1]. И надо сказать, что такое определение Банка России далеко не случайно. Дело в том, что в Конституции РФ говорится, что Банк России – это орган государственного управления. Однако разъяснения о том, к какой из ветвей власти (законодательной, исполнительной, судебной или еще какой-то) этот институт относится, не дается. Более того, анализ законодательства РФ свидетельствует, что Банк России вообще не входит в структуру федеральных органов исполнительной власти, а значит, его сотрудники не являются государственными служащими. В то же время в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ

«О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» содержится и вовсе «замечательная» норма, согласно которой Банк России не отвечает по обязательствам государства, а государство – по его обязательствам (прямо как в акционерном обществе, где акционеры не отвечают по обязательствам акционерного общества, и наоборот). При этом на практике Банк России напрямую не подотчетен Президенту РФ и Правительству РФ, может быть проверен Счетной палатой РФ только по инициативе Национального финансового совета. Поэтому не случайно, что Банк России нередко называют государством в государстве. А ряд исследователей его статуса приходят к выводу, что Банк России – это негосударственный институт, который фактически управляет государством, называя его при этом филиалом Федеральной резервной системы (ФРС) [4]. Тем не менее Банк России управляет золотовалютными резервами, объем которых превышает 0,5 трлн долл., причем государство не имеет к ним доступа. А теперь еще является мегарегулятором финансового рынка. Конечно же, нельзя говорить о полной независимости Банка России от государства. Действительно, в высший орган управления Банка России (Национальный финансовый совет) входят представители всех ветвей российской власти, а его председателя назначает Государственная Дума по представлению Президента РФ. Тем не менее факт остается фактом – Банк России не входит в структуру федеральных органов исполнительной власти, что делает его значительно более независимым в реализации своих полномочий и принятии решений в отличие от органов государственной власти, находящихся в прямом подчинении Президенту РФ и Правительству РФ. Кстати отметим, что в свое время ФКЦБ России напрямую подчинялась Президенту РФ, а руководство ФСФР России – Правительству РФ. Весьма показательным фактом, свидетельствующим об относительной независимости Банка России от высших органов российской власти, является публичное расхождение позиций Президента РФ и представителей Банка России по вопросу о расширении и законодательном закреплении применения практики решения проблем финансовых институтов за счет средств акционеров, кредиторов и вкладчиков [5]. Такой механизм в финансовом мире получил название *bail-in* (антоним механизма *bail-out*, когда проблемы банков решаются за счет государства, т. е. налогоплательщиков). Тройка европейских финансовых регуляторов (Европей-

ская комиссия, Европейский центральный банк и МВФ) «успешно» апробировала этот механизм на Кипре, где, как известно, вклады в обанкротившихся банках были заморожены, а в числе основных пострадавших оказались российские вкладчики, активно использовавшие кипрские банки в качестве офшора для уклонения от уплаты налогов. Эту же схему опробовали в Испании с банком Bankia. А законы, аналогичные закону Додда–Франка в США, недвусмысленно предусматривающему механизмы конфискации средств кредиторов и вкладчиков в случае возникновения такой необходимости, уже приняты в Швейцарии и Франции [3].

Даже до того, как стать мегарегулятором финансового рынка, Банк России был гигантской организацией. Помимо центрального аппарата Банк России имеет большое количество других структурных подразделений: почти 80 территориальных учреждений (главные управления Банка России по областям, национальные банки в республиках), сеть денежных хранилищ по стране, инкассаторские службы, учебные центры и т. д. и т. п. В общей сложности в системе Банка России работают около 80 тыс. чел. (66,3 тыс. чел. непосредственно в Банке России). Теперь же вместе с полномочиями ФСФР России к нему перешел практически весь персонал этой организации и ее территориальных органов, а также сами территориальные органы и их территориальные отделы.

Однако это все количественные характеристики. Важнее качественные. Полномочия у Банка России просто грандиозны. Помимо того, что он управляет золотовалютными резервами, Банк России осуществляет надзор за коммерческими банками, количество которых немногим меньше тысячи. Подавляющая часть всех расчетов и платежей осуществляется также через сеть расчетно-кассовых центров Банка России (количество РКЦ – порядка тысячи). Уже не приходится говорить о том, что он занимается регулированием денежного обращения, т. е. контролирует «циркуляцию крови» в экономике России. Теперь же (как мегарегулятор финансового рынка) Банк России получил еще дополнительные полномочия. Он контролирует и регулирует весь фондовый рынок, т. е. эмиссию и обращение корпоративных ценных бумаг (акций и облигаций) самых разных эмитентов. Это позволит Банку России влиять на участников этого рынка, в том числе фондовых посредников, инвесторов, эмитентов. А поскольку значительная часть крупных

российских предприятий уже вышла на фондовый рынок, то можно говорить о том, что Банк России получает возможность через него управлять всей экономикой страны. Влияние Банка России на экономику усиливается еще и в связи с передачей ему регулирующих, контрольных и надзорных полномочий в сфере страхования. При этом в сферу его полномочий попадает процедура, имеющая к финансовому рынку только косвенное отношение, – процедура технического осмотра автомобилей. А ведь страховщики осуществляют страхование рисков не только в транспортной, но и в других сферах экономики (в строительстве, атомной энергетике, добыче и транспортировке нефти и природного газа, транспортировке грузов по железной дороге и по морю, в сфере медицины и экологии). Если же допустить, что под надзор Банка России когда-нибудь перейдет не только технический контроль за транспортом, но и технический контроль за атомной промышленностью, всей транспортной инфраструктуры страны, добычей нефти, газа и других природных ресурсов, где пока существуют свои надзоры, то у Банка России окажутся рычаги управления реальным сектором. В результате, правительство с его министерствами и ведомствами будет уже мало нужным атрибутом нашей жизни. Если же Россия, следуя требованиям Совета по финансовой стабильности (СФС), в рамках формирования правовых основ механизма bail-in у нас в стране передаст Банку России исключительные полномочия в этой сфере, то мегарегулятор финансового рынка может стать более влиятельным ведомством, чем Правительство РФ со всеми его министерствами, агентствами и службами вместе взятыми. Это в частности признают даже либерально настроенные эксперты. В связи с этим у ряда ученых возникает вполне закономерный вопрос: «Не является ли все это признаками того, что мы ускоренными темпами движемся к новому мировому порядку – диктатуре банков, при котором все функции контроля над обществом возьмут на себя банки, а главными надзирателями станут центральные банки?» [4].

Впрочем, признаки такой перспективы уже сейчас отчетливо видны на примере передачи российским государством своих полномочий по регулированию, контролю и надзору за финансовым рынком в пользу Банка России. Создание мегарегулятора финансового рынка означает прекращение государственного регулирования, контроля и надзора за финансовым рынком как де-юре, так и де-факто.

Подтверждение этому тезису можно найти, если внимательнее присмотреться к некоторым формулировкам, которые введены в законодательство РФ о финансовом рынке Законом № 251-ФЗ, придавшим Банку России статус мегарегулятора. Во-первых, по тексту всех законов, которые были изменены Законом № 251-ФЗ, слова «федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг», «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности» и т.п. заменены словами «Банк России», который, как было указано ранее, не входит в структуру федеральных органов исполнительной власти. Во-вторых, в новых редакциях большинства законов слова «государственное регулирование», «государственный контроль», «государственный надзор» заменены словами «регулирование», «контроль», «надзор» соответственно. Такого рода изменения произошли, в частности, в законах «О микрофинансовых организациях и микрофинансовой деятельности», «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», «О кредитной кооперации». При этом в свою очередь Банк России часть своих полномочий по регулированию российского финансового рынка, контроля и надзора за его участниками уже планирует передать саморегулируемым организациям участников финансового рынка, усилив при этом за ними контроль и надзор. Соответствующие предложения Банка России об усилении роли таких организаций появились одновременно с финальным этапом создания мегарегулятора финансового рынка. В принципе такому развитию событий в сфере регулирования, контроля и надзора за финансовым рынком не стоит очень сильно удивляться. Отказ государства от своих полномочий в этой сфере органично вписывается в рамки неолиберальной политики, проводимой в стране в течение последних 20 лет, в основе которой лежат догмы так называемого «вашингтонского консенсуса», в том числе предполагающие максимальную минимизацию вмешательства государства в различные сферы экономической жизни страны [2].

Ко всему прочему создание мегарегулятора финансового рынка на базе Банка России несет в себе целый комплекс рисков. Один из них состоит в усилении конфликта интересов, связанного с од-

новременным осуществлением контроля и надзора за финансовыми организациями и участием в их капитале. Банк России, являясь мегарегулятором финансового рынка, сам выступает участником торговых операций с ценными бумагами, является агентом Минфина России по государственным ценным бумагам, эмитентом облигаций и владельцем акций крупнейшего госбанка, владельцем единственной крупной биржи. Кроме того, Банк России фактически выступает бенефициаром крупнейшей брокерской и управляющей компании, а также негосударственного пенсионного фонда. При таком масштабе вовлеченности избежать конфликта интересов невозможно. Приобретение Банком России статуса мегарегулятора финансового рынка усиливает этот конфликт интересов и распространяет его на небанковские финансовые организации, в отношении которых он получил контрольно-надзорные полномочия. Также возникает вероятность чрезмерной унификации регулирования кредитных и финансовых некредитных организаций. При объединении контроля и надзора за этими двумя частями финансового рынка в Банке России существует вероятность того, что тот начнет накладывать всю тяжесть регулирования и на те финансовые некредитные институты, которые должны обеспечивать инновационный рост российской экономики. Результатом этого может стать быстрое вымирание брокеров, дилеров, управляющих компаний, страховых компаний, индустрии инвестиционных фондов. Кроме того, существует риск того, что Банк России не будет уделять достаточного внимания развитию небанковских отраслей финансового рынка или же будет подавлять их развитие.

Что же касается создания мегарегулятора финансового рынка как такового, то можно сказать, что в целом здесь Россия находится в русле преобладающей в мировой практике тенденции. На протяжении последних двадцати лет в мире прослеживается устойчивый тренд к созданию мегарегуляторов финансового рынка или, по меньшей мере, объединению функций нескольких регулятивных органов, действующих на финансовых рынках. В настоящий момент та или иная модель мегарегулятора финансового рынка используется в 55 государствах. Начиная с 2008 г., на постепенной консолидации финансового, банковского и страхового надзора настаивают международные организации (соответствующие рекомендации принимались в рамках G8 и G20).

Сейчас модель мегарегулятора, осуществляющего контроль и надзор за всеми сегментами и участниками финансового рынка, используется в 43,5% стран, национальные органы и регулирующие фондовые рынки которых входят в Международную ассоциацию регуляторов рынка ценных бумаг (IOSCO). В свое время такой путь выбрали Австралия, Великобритания, Германия, Корея, Польша, Япония и Скандинавские страны. Так, в Германии федеральное ведомство финансового надзора (BaFin) полностью отвечает за финансовый надзор, оставляя Бундесбанку только рефинансирование (в Великобритании схожие функции долгое время выполняло управление по финансовому регулированию и надзору (FSA), расформированное в конце 2012 г.). В 13,9% стран IOSCO мегарегулятор отвечает за несколько сегментов финансового рынка. При этом интересно, что из 113 стран IOSCO только 13 стран выбрали в качестве регулятора всех финансовых институтов центральные банки. Примечательно, что это страны с незначительными по объему финансовыми рынками. Так, в Сингапуре функции мегарегулятора финансового рынка осуществляет монетарное управление Сингапура (MAS), которое в первую очередь является центральным банком, рефинансирующим банки, контролирующим потоки иностранной валюты и печатающим деньги, а уже во вторую – регулятором страховщиков, пенсионных фондов и рынка ценных бумаг. Такой же подход использован в Казахстане и Армении. Однако ни одна страна из G-20 не пошла по данному пути. После кризиса 2008 г. дополнительные полномочия по регулированию финансового рынка хотела получить ФРС США, но больших успехов не добилась.

Вместе с тем необходимо отметить, что далеко не все страны идут по пути создания мегарегулятора финансового рынка. Они используют другой подход, предполагающий наличие отдельного регулятора для каждого сегмента финансового рынка. Такая модель регулирования реализована в 42,6% стран, входящих в IOSCO, в том числе в США, Китае, Индии, странах Восточной Европы.

Так, например США, являясь страной, обладающей, бесспорно, одним из наиболее развитых финансовых рынков, проводя реформу регулирования финансового рынка (закон о модернизации финансового законодательства, принятый во второй половине 1999 г.), изначально не пошли по пути создания мегарегулятора финансового

рынка, сохранив достаточно сложную систему регулирования. В США регулирование финансового рынка (помимо ФРС) осуществляют три основных мощных регулятора. Первый регулятор – Федеральная корпорация по страхованию вкладов (Federal Deposit Insurance Corporation, FDIC). Эта организация страхует банковские вклады (корпорация отвечает за выплату компенсаций вкладчикам в случае банкротства той или иной кредитной организации). Второй регулятор – Корпорация по защите прав инвесторов в ценные бумаги (Security Investor Protection Corporation, SIPC). Эта организация следит за соблюдением стандартных процедур, необходимых для раскрытия информации о состоянии дел в публичных и частных компаниях. Третий регулятор – Комиссия по ценным бумагам и биржам (Securities and Exchange Commission, SEC). Эта организация является карательным органом, который занимается преступлениями на фондовом рынке: мониторит инсайд, работу на два брокерских дома одновременно, работу «себе в карман», выход на биржу мошенническим способом. Также существует множество других служб, которые следят за рынком фьючерсов, за ипотечным рынком и т. д., в том числе Комиссия по срочной биржевой торговле, Офис контролера казначейства, Федеральное агентство жилищного финансирования и др. Координацию действий регуляторов финансового рынка осуществляет Американский совет по надзору за финансовой стабильностью. Кроме того, регулирование страхового рынка в США – это прерогатива штатов, в связи с чем в каждом штате действует свое законодательство в страховой сфере (единого национального регулятора не существует).

Весьма примечательно и то, что Великобритания, создав у себя в 1997 г. мегарегулятор финансового рынка (FSA), в конце 2012 г. расформировала этот орган, распределив его полномочия между тремя регуляторами (в их число входит и управление пруденциального надзора (Prudential Regulation Authority, PRA) – отдел Банка Англии. Как сообщается на его сайте, PRA «будет работать в тесной связи с другими подразделениями банка», в особенности со Специальным отделом по разрешению несостоятельности [3]. Переход Великобритании к новой модели был связан с тем, что в последние годы FSA подвергалось критике, в частности за пренебрежение сигналами о надвигающемся кризисе, а совсем недавно – из-за непрозрачной системы вычисления ставки LIBOR, породившей

грандиозный скандал. В конечном счете британские власти решили, что в таком виде организация недееспособна, и реформировали ее.

В такой ситуации возникает вполне закономерный вопрос, а так ли была необходима в целях создания в Москве международного финансового центра передача всех регулирующих, контрольных и надзорных функций на российском финансовом рынке Банку России.

Опыт функционирования реальных, а не «мифических» мировых финансовых центров, таких как Лондон и Нью-Йорк, убедительно доказывает, что наличие мегарегулятора финансового рынка вообще, а тем более в лице центрального банка, вовсе не является обязательным условием для получения признания у мирового финансового сообщества. Для формирования финансового центра более важны другие проблемы, которые не решаются простой передачей функций от одного регулятора другому (пусть даже в статусе мегарегулятора). Доверие к российской юрисдикции в глазах иностранных и отечественных инвесторов в значительно большей степени могут повысить открытость, последовательность и предсказуемость законотворческого процесса, мониторинг фактического воздействия принятых актов, а также учет мнения тех, кого непосредственно касаются новации в регулировании. Также формированию в стране финансового центра мирового уровня будет способствовать решение целого ряда застаревших проблем российского финансового рынка. Наиболее важными из них являются:

- несовершенство государственного регулирования и недостаточно эффективный контроль и надзор;
- высокие корпоративные и предпринимательские риски, связанные с недостаточным уровнем защиты прав собственности;
- недостаточная емкость финансового рынка, высокие показатели концентрации капитализации и волатильности рынка;
- неэффективность инфраструктуры;
- высокий уровень регулятивных издержек и административных барьеров.

Необходимость реформирования системы государственного регулирования, контроля и надзора за российским финансовым рынком никто не отрицает. В ходе реформы должны быть решены следующие основные задачи:

- преодолена фрагментация регулирования;

- усилен пруденциальный надзор на финансовом рынке, т.е. установлен пруденциальный надзор за небанковскими финансовыми организациями;
- обеспечен переход от регулирования «на основе норм» к регулированию «на основе принципов».

В конечном итоге решение перечисленных задач должно повысить эффективность всей рассматриваемой системы. Однако в современных российских условиях отсутствовала необходимость создания универсального мегарегулятора, а тем более на базе Банка России. Время мегарегулятора финансового рынка в России по-прежнему еще не подошло. По мнению авторов, в сложившейся ситуации изменения должны были идти по пути формирования модели, основанной на принципе «двух вершин». Такая модель предполагает наличие двух мегарегуляторов, тесно взаимодействующих друг с другом. В ее рамках один регулятор отвечает за финансовую стабильность и осуществляет пруденциальное регулирование системно значимых финансовых институтов, а другой – за поддержание справедливых правил функционирования рынков, обеспечивающих защиту прав инвесторов и потребителей финансовых услуг. Отметим, что в последнее время двухполярная модель регулирования набирает популярность в мире. Вслед за Нидерландами и Великобританией к ней начали переходить Португалия и Италия.

Двигаясь в этом направлении, необходимо было не создавать мегарегулятор финансового рынка на базе Банка России, а усиливать в этой сфере позиции ФСФР России, которая, как показывает многолетний опыт работы одного из авторов в структуре ФСФР России (ФКЦБ России), даже несмотря на недостаточное финансирование, вполне эффективно выполняла свои функции, во всяком случае на региональном уровне. ФСФР России должна была стать политиком и законодателем на финансовом рынке. Для этого в ФСФР России было необходимо вернуть все полномочия Минфина России по подзаконному регулированию в области финансового рынка, которые ранее были ему переданы, отменить межведомственные согласительные процедуры, а также передать в ФСФР России полномочия Минфина России и Минтруда России по регулированию деятельности негосударственных пенсионных фондов, наделить ФСФР России полномочиями по разработке законодательных актов. Пруденциальный надзор целесообразно было разде-

лить между ФСФР России и Банком России, обязав их совместно осуществлять макропруденциальный надзор (надзор за системообразующими финансовыми институтами), создав при этом такую систему взаимодействия, которая позволила бы выявлять системные риски. Микропруденциальный надзор (надзор за иными небанковскими финансовыми институтами) в полном объеме следовало закрепить за ФСФР России. Проблемные моменты в смежных сегментах вполне можно решать «коллекцией регуляторов», включающей представителей Банка России, Минфина России и ФСФР России.

В заключение необходимо отметить, что вариант реформы системы государственного регулирования, контроля и надзора за финансовым рынком, рассмотренный ранее, был бы самым простым и последовательным. Он позволил бы избежать шоков снижения эффективности, связанных с реформой. При этом данный вариант решал бы все перечисленные ранее проблемы регулирования и не создавал бы дополнительных рисков, способствовал бы сохранению накопленного опыта и потенциала, удерживал фокус на развитии различных видов финансовых организаций и на защите интересов инвесторов. Однако только на перечисленных шагах реформа не закончилась бы. В дальнейшем было бы необходимо рассматривать вопрос о передаче банковского надзора полностью в ведение ФСФР России. При этом за Банком России необходимо было бы закрепить функции, присущие центральным банкам развитых стран, таким как ФРС и ЕЦБ, в том числе обеспечение экономического роста и увеличение числа рабочих мест, а не только реализацию необоснованной политики количественного регулирования денежной массы ради снижения инфляции. Также Банк России необходимо было бы обязать осуществлять насыщение экономики де-

ньгами в объеме, необходимом для ее полноценного функционирования и развития. Для этого вместо эмиссии денег под прирост валютных резервов необходимо было бы перейти к рефинансированию кредитных организаций под залог векселей платежеспособных производственных предприятий. В конечном итоге Банк России целесообразно было бы ввести в структуру органов государственной власти, как это сделано, например, в Республике Беларусь.

Список литературы

1. *Болдырев Ю.* О бочках меда и ложках дегтя. М.: Крымский мост-9Д, Форум. 2002. 432 с.
2. *Глазьев С. Ю.* Уроки очередной революции: крах либеральной утопии и шанс на «экономическое чудо». М.: Экономическая газета. 2011. 576 с.
3. *Дуглас Р.* Подножка Путину на Петербургском саммите: G20 собирается одобрить планы конфискации депозитов. URL: <http://worldcrisis.ru/crisis/1201469> (дата обращения: 02.09.2013).
4. *Катасонов В. Ю.* О техническом осмотре автомобилей и мировой диктатуре банков. URL: http://ruskline.ru/author/k/katasonov_valentin_yurevich (дата обращения: 28.08.2013).
5. *Королева А.* Кредиторы заменят государство. URL: <http://expert.ru/2013/06/7/kreditoryi-zamenyat-gosudarstvo/?n=87778> (дата обращения: 25.08.2013).
6. *Миркин Я. М.* Рынок ценных бумаг России: воздействие фундаментальных факторов, прогноз и политика развития. М.: Альпина Паблишер. 2002. 624 с.
7. *Петров И.* Регулятор сказал свое слово. URL: <http://www.km.ru/economics/2013/09/04/tsentrobank-rf/719840-regulyator-skazal-svoe-slovo> (дата обращения: 08.09.2013).