
Регулирование и надзор

После принятия решения о совершенствовании системы регулирования и надзора на финансовых рынках Российской Федерации были рассмотрены несколько различных вариантов совершенствования системы регулирования и надзора. Предлагаем рассмотреть варианты реформирования и достоинства и недостатки выбранной модели.

Мегарегулятор: перспективное решение?

История вопроса и варианты реформирования системы надзора

Дискуссия о создании в России мегарегулятора, органа, обладающего функциями по регулированию и надзору во всех сегментах финансового рынка, длилась не один год, но принципиального разрешения не имела. И вот в 2012 г. Первый заместитель Председателя Правительства РФ И. Шувалов направил Президенту РФ В. Путину доклад «О совершенствовании системы регулирования и надзора на финансовых рынках», в котором предложил передать Банку России полномочия ФСФР России по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков.

По итогам совещания, состоявшегося 24 октября 2012 г., было принято решение о совершенствовании системы регулирования и надзора на финансовых рынках Российской Федерации, а для достижения указанной цели И. Шувалову было поручено организовать рассмотрение различных вариантов совершенствования системы регулирования и надзора на Экспертном совете при Правительстве РФ с участием всех заинтересованных лиц. В качестве вариантов реформирования системы регулирования рассматривались:

- 1) укрепление кадрового потенциала и улучшение материально-технического обеспечения ФСФР России;
- 2) передача всех полномочий ФСФР России Банку России с определенной автономией создаваемого в Банке России подразделения, осуществляющего регулирование и надзор за участниками финансового рынка;



Е.Г. ХОМЕНКО,
Издательский дом
«Регламент-Медиа»,
к.ю.н.

Регулирование и надзор

3) создание специального органа при Банке России с передачей этому органу полномочий ФСФР России¹. Причем предпочтение отдавалось варианту, предусматривавшему передачу полномочий по регулированию и надзору за всеми финансовыми организациями в Банк России.

Идея реформы вызвала неоднозначную реакцию в среде профессиональных участников рынка ценных бумаг. В адрес И. Шувалова 12 октября 2012 г. было направлено письмо № 513, в котором была отражена позиция НАУФОР относительно этого вопроса. По мнению НАУФОР, следует отказаться от идеи концентрации всех полномочий в отношении всех финансовых организаций в Банке России. Оптимальной была бы организация регулирования отечественного финансового рынка по принципу двух вершин (twin peaks) с выделением двух регуляторов:

— органа, ответственного за финансовую стабильность, осуществляющего пруденциальное регулирование системно значимых финансовых институтов и обладающего полномочиями кредитора последней инстанции;

— органа, ответственного за поддержание справедливых правил функционирования рынков, обеспечивающих эффективную защиту прав инвесторов и потребителей финансовых услуг на основе тесного взаимодействия регуляторов в процессе их деятельности.

Для реализации этой модели было бы достаточно обеспечить Банк России в его существующей структуре полномочиями по пруденциальному регулированию и надзору за системно значимыми организациями, а в ведении ФСФР России оставить регулирование деятельности и контроль за деятельностью этих и иных (за исключением кредитных организаций) финансовых компаний.

Как отмечается в письме, регулятивные способности ФСФР России были ослаблены в 2011 г. в результате передачи ее полномочий по разработке наиболее значимых подзаконных актов Минфину России. Это, по мнению НАУФОР, ошибочное с самого начала решение усложнило регулятивный процесс и, по существу, остановило его, сделав невозможным выполнение ФСФР своих нормотворческих функций. С учетом этого статус ФСФР должен быть усилен за счет возврата полномочий, ранее переданных в Минфин России, а избыточные полномочия ФСФР следует передать саморегулируемым организациям, тем самым снизить остроту проблемы материального и финансового обеспечения ФСФР России².

Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР) считает целесообразным отказаться от идеи создания мегарегулятора финансового рынка на базе Банка России.

¹ <http://правительство.рф/docs/23131/>.

² <http://www.naufor.ru/tree.asp?n=9992>.

Мегарегулятор: перспективное решение?

В числе основных причин, вследствие которых ФСФР России не выполняла на должном уровне свои функции, называют проблемы материального и кадрового характера. В последнее время деятельность ФСФР России действительно не была должным образом оптимизирована. Даже по исключительно формальным параметрам ФСФР России сложно сравнивать с Банком России. Так, по словам главы ФСФР России Д. Панкина, если у Банка России 65 тыс. сотрудников, то у ФСФР России всего 1,3 тыс.

В Банке России в надзорных подразделениях в среднем на одно учреждение приходится семь человек, а в ФСФР России — примерно один сотрудник на 70 учреждений¹. При таком положении дел ФСФР России просто физически не могла обеспечивать должный надзор за всеми сегментами финансового рынка.

После обсуждений предложенных вариантов реформирования системы регулирования и надзора на финансовых рынках на разных уровнях Президент РФ В. Путин поддержал решение по созданию мегарегулятора в системе регулирования финансового рынка на базе Банка России. Президент считает, что необходим именно такой институт, поскольку его наличие позволит обеспечить прозрачную конкурентную среду, жесткий и эффективный контроль за негосударственными пенсионными фондами, недопущение «мыльных пузырей» и мошеннических схем².

Грядущие изменения

Итак, в Государственную думу Российской Федерации 30 марта 2013 г. Правительством РФ был внесен проект 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». 8 апреля 2013 г. было принято решение представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту; подготовить законопроект к рассмотрению Государственной думой.

Законопроект предусматривает внесение изменений в ряд федеральных законов, предусматривающих передачу Банку России полномочий ФСФР России по нормативно-правовому регулированию³,

¹ <http://www.kommersant.ru/doc/2164653>.

² <http://www.1tv.ru/news/economic/224879>.

³ Без наделения правом представлять в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов и проекты нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства Российской Федерации.

Регулирование и надзор

контролю и надзору в сфере финансовых рынков¹. Банк России станет органом, осуществляющим регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков как за кредитными организациями, так и за некредитными финансовыми организациями.

Некредитными финансовыми организациями в соответствии с законопроектом признаются:

- профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- управляющие компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- специализированные депозитарии инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- акционерные инвестиционные фонды;
- клиринговые организации;
- организации, осуществляющие функции центрального контрагента;
- организаторы торговли;
- центральные депозитарии;
- субъекты страхового дела;
- негосударственные пенсионные фонды;
- микрофинансовые организации;
- кредитные потребительские кооперативы;
- жилищные накопительные кооперативы;
- бюро кредитных историй.

К Банку России в части регулирования деятельности перечисленных выше участников финансового рынка переходят также полномочия Минфина России.

Что касается ФСФР России, то с 1 августа 2013 г. до 2015 г. она будет самостоятельной службой внутри Банка России. Основная задача на данном этапе — обеспечение бесперебойности надзора во всех сегментах финансового рынка. ФСФР России переходит в Банк России со своей структурой, со своими же внутренними регламентами. С 1 августа 2013 г. пока меняется только вывеска. В течение установленного переходного периода необходимо наладить информационный обмен между различными подразделениями, определить, какое направление надзора требует расширения штатной численности, дополнительного материального и информационного обеспечения. А с 1 января 2015 г. весь орган начнет работать как единое целое.

Банк России будет осуществлять функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков не только за кредитными организациями, но и за некредитными финансовыми организациями.

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=249469-6&02>

Мегарегулятор: перспективное решение?

Преимущества и недостатки мегарегулятора

Рассмотрим преимущества и недостатки выбранной Правительством РФ модели регулирования финансового рынка.

В настоящее время система регулирования и надзора на финансовом рынке состоит из пяти государственных органов: Правительства РФ, находящихся у него в подчинении ФСФР России, Минфина России и Минтруда России, а также Банка России. При такой системе функции одних органов налагаются на функции других органов. Каждый из них стремится к монополизации функции надзора, вследствие чего возникает риск избыточного регулирования, при котором некоторые действия участникам рынка приходится согласовывать с несколькими регуляторами одновременно. Такая система регулирования приводит к фрагментации процесса регулирования и в целом затрудняет его.

Получение Банком России полномочий по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, по мнению сторонников реформы, будет способствовать повышению стабильности на финансовом рынке. Единое регулирование позволит также снять проблему противоречивости стандартов и правил, обеспечить более качественный анализ системных рисков, а также повысить качество и эффективность регулирования и надзора. Мегарегулятор обладает способностью оперативно реагировать на изменение ситуации на рынке, обладает необходимым финансовым и кадровым потенциалом.

По мнению директора направления «Новый бизнес» Агентства стратегических инициатив А. Аветисяна, наличие единого регулятора существенно повышает оперативность принятия решений в кризисный период. Создание мегарегулятора позволит купировать кризисные явления на финансовых рынках, сохранив приток ликвидности в экономику¹.

Наличие единого центра регулирования приводит к снижению расходов на содержание других надзорных органов, а сочетание Банком России и правоустанавливающей, и правоприменяющей функций позволяет оперативно реагировать на нужды рынка.

Модель единого регулятора финансового рынка в большей степени будет способствовать укрупнению финансовых институтов и их универсализации. На рынке возникнут субъекты, представляющие разнообразные финансовые продукты, относящиеся к разным секторам финансового рынка: банковскому, страховому, фондовому

По мнению директора направления «Новый бизнес» Агентства стратегических инициатив А. Аветисяна, единый регулятор существенно повышает оперативность принятия решений в кризисный период. Создание мегарегулятора позволит купировать кризисные явления на финансовых рынках, сохранив приток ликвидности в экономику.

¹ <http://www.rg.ru/2012/09/14/megaregulator-site.html>.

Регулирование и надзор

и пр. По сути, это еще один шаг к уничтожению «китайской стены», разделяющей банковское и инвестиционное дело.

Наличие единого органа, обладающего полнотой информации о состоянии финансового рынка в целом, а также отдельных его сегментов, о субъектах, предоставляющих различные финансовые услуги, их клиентах и клиентских операциях и пр. повышает сохранность банковской, коммерческой тайны, иной конфиденциальной информации. Вероятность разглашения такой информации, ее утечки значительно уменьшается.

К сожалению, практически у каждого из перечисленных выше преимуществ имеется «обратная сторона».

Так, объединение регулятивных функций в одном органе неизбежно приведет к унификации регулирования финансовых организаций, в данном случае — на основе подходов, сложившихся в отношении кредитных организаций. Однако банковская деятельность существенно отличается от иных видов деятельности, и это предполагает применение существенно иных регулятивных приемов. Существует также риск усиления в Центральном банке конфликта интересов, связанного с одновременным осуществлением им функций по регулированию и надзору за всеми финансовыми организациями и операций на финансовом рынке.

МНЕНИЕ



Ю.А. ТОРМАГОВА,
*юридическая фирма
VEGAS LEX, руководи-
тель Коммерческой
группы*

Оценивая принятые решения о создании мегарегулятора на базе Банка России, кроме указанных автором последствий, также следует учитывать не только последствия для отдельных игроков финансового рынка, но и значение тех задач, которые должен решить мегарегулятор для экономики страны.

Выступая перед депутатами Госдумы, Эльвира Набиуллина указала на то, что обязательно необходимо стимулировать экономический рост, а для этого нужно менять экономическую модель. Сохранение существующей

модели не позволит обеспечить существенный рост, особенно в посткризисной ситуации. Она также намерена предпринять действия, направленные на повышение доступности кредитов, в том числе для малого и среднего бизнеса. Для достижения этой цели будет разработан комплекс контрольных и стимулирующих мер для тех банков, которые предоставляют кредитование реальному сектору экономики, что, безусловно, повлияет на развитие промышленного потенциала российской экономики.

Мегарегулятор: перспективное решение?

Присоединение ФСФР к Банку России с одновременной передачей Банку России полномочий других ведомств и связанный с этим сложный переходный период — все это неизбежно приведет к ослаблению регулирования отдельных сегментов рынка. Реорганизация продлится не менее двух-трех лет, она будет сопровождаться текучестью кадров, ослаблением контроля, сложностями в управлении. Все эти факторы отрицательно скажутся на рынке, приведут к повышению системных рисков.

Нельзя не учитывать вероятность неэффективности модели мегарегулятора, поскольку чрезмерная централизация управления имеет и свои отрицательные стороны, проявляющиеся, в частности, в объединении в одних руках функций регулирования рынка и надзора за ним. В настоящее время именно такая ситуация существует в банковском секторе, и вопрос выделения функций надзора из Банка России и передачи их другому, возможно, специально созданному ведомству уже неоднократно обсуждался, но в связи с решением о создании мегарегулятора утратил актуальность, по крайней мере в ближайшее время.

Есть опасение, что столь высокая концентрация у одного субъекта функций надзора и регулирования всех сегментов финансового рынка не снизит, а, наоборот, в значительной степени увеличит системные

Пока нет полной определенности по вопросу об организации работы мегарегулятора. Возможно, на Банк России действительно будет возложено слишком много не свойственных ему функций, и это отрицательно скажется на ситуации на финансовых рынках.

Российский финансовый рынок уже не является рынком отдельных игроков. Еще одна проблема, которая должна и может быть решена, — непрозрачная деятельность финансовых холдингов. Как известно, значительное количество банков работают на фондовых рынках. С фондовым рынком и банками напрямую связан и страховой рынок. В связи с этим одним из доводов сторонников создания мегарегулятора на базе Банка России является необходимость создания полноценного надзора, исключая последствия недостаточного

надзора за небанковским сектором в интересах финансовых групп.

Таким образом, (кроме негативных последствий, связанных с практически неограниченными полномочиями мегарегулятора, равно как риска потенциального конфликта интересов при осуществлении операций Банка России на фондовом рынке и нормативного регулирования финансового рынка) важно принимать во внимание современные вызовы российской экономики и задачи, которые необходимо решить для обеспечения роста экономики в целом.

Регулирование и надзор

риски. И, возможно, следовало решать проблему фрагментации надзора иначе: сконцентрировать в ФСФР России все регулятивные и надзорные полномочия в отношении всех финансовых рынков, кроме банковского, передав ей полномочия от Минфина России и Минтруда России в соответствующей части. Реформирование системы надзора, таким образом, являлось бы наиболее простым в исполнении и, следовательно, наименее затратным вариантом, который позволил бы избежать снижения эффективности регулирования и надзора, связанной с реформой, избежать дополнительных рисков, а также сохранить накопленный опыт.

Выводы

К сожалению, общая конструкция реформы и предложения по совершенствованию системы регулирования не проработаны в деталях, и это не может не вызывать беспокойство. При реализации такой сложной и принципиально важной задачи, как перестройка всей системы регулирования и надзора в финансовой системе страны, следовало бы проработать и обсудить принципы деятельности Банка России в новом статусе мегарегулятора, его структуру, изменения в управлении и пр. Неясно, будет ли единообразное применение принципом работы Банка России, сохранится ли существующая система подотчетности Банка России и т.д. Хотелось бы в рамках концепции реформы получить представление о распределении полномочий между различными структурными подразделениями Банка России.

Проект закона предусматривает расширение функций Банка России за счет:

- осуществления регулирования, контроля и надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций;
- осуществления контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;
- защиты прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках, а также страхователей, застрахованных лиц, выгодоприобретателей и других функций.

Однако при этом весьма важным является вопрос о том, будет ли создан какой-либо механизм ограничений и противовесов, с тем чтобы Банк России не злоупотреблял своими полномочиями, чтобы на финансовом рынке не возникло конфликта интересов и пр. В настоящее время на эти вопросы ответа нет.

Мегарегулятор: перспективное решение?

Как будет организована работа мегарегулятора, сейчас нельзя сказать определенно. Возможно, на Банк России действительно будет возложено слишком много не свойственных ему функций. Так, на съемках телепрограммы «Главная дорога» (НТВ) Игорь Шувалов заявил, что уже в этом году единый регулятор возьмет под контроль технический осмотр автомобилей¹.

В настоящее время очевидно только одно: пока не будет полноты информации, позволяющей получить представление о том, какие же преимущества получит рынок в результате реформы, на каких принципах будет осуществляться регулирование, что нового принесет реформа в функционирование участников рынка, до тех пор нельзя сделать однозначный вывод о ее перспективности. Ведь от того, насколько тщательно будет разработана концепция реформы, зависит будущая модель финансового рынка страны в целом.

Хочется надеяться, что концентрация полномочий по регулированию всех сегментов финансового рынка у Банка России приведет к укреплению доверия к рынкам, установлению таких правил и форм контроля на финансовом рынке, которые наилучшим образом обеспечат защиту прав инвесторов и потребителей финансовых услуг, борьбу с манипулированием ценами и с неправомерным использованием инсайдерской информации. 

¹ http://www.gazeta.ru/auto/news/2013/04/20/n_2865533.shtml.