УДК/UDC 347.73

К вопросу о правовой природе мегарегуляторов как ключевых органов, отвечающих за финансовую деятельность государства

Полищук Александра Игоревна
студентка 3 курса юридического факультета
Кубанский государственный аграрный университет им И. Т. Трубилина
г. Краснодар, Россия
e-mail: aleksandra.polishuk.2000@mail.ru

Аннотация

Значительное развитие финансовых рынков привело к необходимости поиска новых способов их регулирования. В данной статье рассматриваются причины необходимости создания единого регулятора, который бы действовал в рамках одного органа. Основной идеей усовершенствования структуры финансового регулирования стала идея о создании единого финансового регулятора мегарегулирующего органа, объединяющего функции надзора и защиты прав потребителей финансовых услуг. И 1 сентября 2013 года таким органом стал Центральный банк России уже в новом для него правовом статусе мегарегулятора, который осуществляет мониторинг состояния финансового рынка России и разрабатывает меры, направленные на снижение угроз финансовой стабильности.

Ключевые слова: Центральный банк России, мегарегулятор, финансовый рынок.

To the question of the legal nature of mega-regulators as the key bodies responsible for the financial activities of the state

Polishchuk Aleksandra Igorevna
Student of the faculty of law
Kuban State Agrarian University
Krasnodar, Russia
e-mail: aleksandra.polishuk.2000@mail.ru

Abstract

The significant development of financial markets has led to the need to find new ways to regulate them. This article discusses the reasons for the need to create a single centralized control, which would operate within a single body. The main idea of improving the structure of financial regulation was the idea of creating a single financial regulator-a mega-regulatory body that combines the functions of supervision and protection of the rights of consumers of financial services. And on September 1, 2013, the Central Bank of Russia became such a body in its new legal status-a mega-regulator that monitors the state of the Russian financial market and develops measures aimed at reducing threats to financial stability.

Key words: Russia's Central Bank, the regulator of the financial market.

Начало сентября 2013 года, бесспорно, ознаменовалось знаковым событием не только для финансового рынка, но и для всей отечественной экономики. В соответствии с Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» 1 сентября 2013 года Центральному банку России переданы функции мегарегулятора, включающие функции контроля и надзора и защиты прав потребителей финансовых услуг. Данным федеральным законом были внесены изменения и в другие нормативно-правовые акты, такие как: Гражданский кодекс РФ, Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 № 395-1, Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» от 10.07.2002 № 86-ФЗ, Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 № 39-ФЗ и др. Основная доля изменений состоит в передаче Центральному банку России функций Федеральной службы по финансовым рынкам [1].

Перед тем как рассматривать Центральный банк России в новом правовом статусе мегарегулятора, хотелось бы напомнить предысторию процесса создания в России такой структуры [2]. Почти 200 лет назад в России был создан первый регулятор финансового рынка. 5 декабря

1824 года была образована особая канцелярия по кредитной части в составе трех отделений. В рамках этой канцелярии были объединены многие функции, в том числе функции по контролю за обращением первых ценных бумаг и денежным обращением. Уже тогда рассматривались вопросы, связанные с развитием страхования, банковского дела. Это был своего рода мегарегулятор финансового рынка, который действовал в рамках Министерства. Сейчас мы можем найти в структуре Министерства финансов Российской Федерации отдельное подразделение — департамент, который занимается вопросами финансирования. Вместе с тем по мере развития финансового рынка уже на новом историческом этапе в 90-х годах в России стала формироваться новая система регулирования финансового рынка с выделением отдельного специализированного регулятора финансового рынка, который стал заниматься этими важными функциями, которые зародились практически 200 лет назад. Если говорить о регуляторах финансового рынка, то каждый из них так или иначе имеет свое место в системе регулирования. Например, центральные банки имеют независимый статус. Регуляторы рынка ценных бумаг также в настоящее время становятся все более независимыми от системы органов исполнительной власти. В некоторых странах регуляторы финансового рынка сохраняют статус саморегулируемых организаций. В Соединенных Штатах Америки до 1933 года регулирование финансового рынка осуществлялось на уровне отдельных штатов через специально создаваемые агентства.

Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг — это первый регулятор в истории, осуществлявший регулирование рынка ценных бумаг в период с 1993 по 2004 годы (далее полномочия были делегированы Федеральной службе по финансовым рынкам). Комиссия имела статус коллегиального совещательного органа и не являлась органом власти. Однако по мере развития задач становления и формирования российского финансового рынка ФКЦБ России превратилась в орган исполнительной власти. И таковым она стала в 1996 году в соответствии с ФЗ «О рынке ценных бумаг» и с указом президента от 1 июля 1996

года [3]. С этого времени в функции ФКЦБ стали входить: лицензирование профессиональных участников рынка ценных бумаг, регистрация эмиссий ценных бумаг, защита прав и законных интересов инвесторов на финансовом рынке. ФКЦБ России действовала до 13 марта 2004 года, когда в России была проведена масштабная административная реформа, были унифицированы органы исполнительной власти и выстроена новая система органов исполнительной власти, которая реализовалась в ее новой структуре. Административная реформа 2004 года преследовала цель формирования унифицированной и ориентированной на разделение функций системы органов федеральной исполнительной власти. Органы власти были разделены в соответствии с задачами надзора и контроля, а также управления имуществом и выполнения иных задач, в том числе хозяйственно-экономических.

На смену Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг пришла Федеральная служба по финансовому рынку. Функции Федеральной службы по финансовым рынкам России были расширены за счет включения в них полномочий по контролю и надзору за товарными биржами, негосударственными пенсионными фондами, бюро кредитных историй. Деятельность Федеральной службы по финансовым рынкам продолжалась с 9 марта 2004 года по 1 сентября 2013 года, когда ее функции были переданы Центральному банку. Цели деятельности ФСФР России выражались в реализации стратегий развития всего финансового рынка. Первая стратегия развития финансового рынка на 2006–2008 годы была принята Правительством Российской Федерации в 2006 году. После кризиса 2008 года потребовалась существенная корректировка ранее намеченных целей реформирования финансового рынка. И в декабре 2008 года в самый разгар финансового кризиса Правительство Российской Федерации утвердило стратегию развития финансового рынка на период до 2020 года. С 2007 по 2011 год ФСФР были приняты нормативные акты и разработаны законы, которые были нацелены на качественное развитие и обновление всей системы регулирования финансового рынка. В ходе кризиса стала очевидна потребность в оперативном и быстром вмеша-

тельстве регулятора в ситуации, когда происходит обострение стабильности на финансовых рынках и происходит резкое колебание цен. Кроме того, стала очевидна потребность в расширении полномочий регулятора в части введения пруденциального надзора за финансовыми институтами. В 2011 году Федеральная служба по финансовым рынкам была наделена функциями страхового надзора. Федеральная служба страхового надзора, которая находилась в ведомстве Министерства финансов, была объединена с Федеральной службой по финансовому рынку. Деятельность ФСФР России обеспечила логичный и обоснованный переход к развитию мегарегулирования на финансовом рынке [4].

Таким образом, Банк России является структурой, практически монопольно формирующей политику в сфере финансового рынка, а также осуществляющей ее регулирование, контрольные и надзорные полномочия в финансовой системе. Рассматривая Банк России в новом для него правовом статусе, необходимо отметить, что благодаря наделению его новыми полномочиями были расширены цели его деятельности. Помимо защиты и поддержания национальной валюты, развития банковской системы РФ, были добавлены такие цели, как развитие российского финансового рынка и обеспечение его стабильности [5]. Необходимо разобраться, что же такое мегарегулятор и с какими возможными проблемами может столкнуться экономика России и сам Центральный банк.

Рассмотрим понятие мегарегулятора. Мегарегулятор - это контрольный орган, осуществляющий надзор в рамках единого государственного органа за целым рядом направлений экономической деятельности. Мегарегулятор финансового рынка — это условное название государственного финансового института, наделенного в соответствии с законодательством властными полномочиями в области регулирования финансового рынка, юрисдикция которого распространяется на большинство или практически на все существующие на том или ином национальном финансовом рынке финансовые институты, а также все виды операций с финансовыми активами. Одним из первых примеров мегарегулятора можно считать Управление по финансовому регулированию

и надзору, созданное в 1997 году в Великобритании. Оно создавалось в результате программ реализации мер по дерегулированию финансового рынка и реформе финансовой системы этой страны. Кризис 2007–2008 годов показал необходимость совершенствования модели мегарегулирования. И в Евросоюзе, и в США, и в Великобритании были предприняты шаги к выстраиванию тройственной модели регулирования, в которой участвуют институты, непосредственно регулирующие денежные обращения, и это центральные банки. Именно они отвечают за общую финансовую стабильность финансовой системы. Кроме того, выделяются институты, отвечающие за экономическую стабильность в отдельных сегментах финансового рынка, которая обеспечивается за счет инструментов пруденциального надзора и предварительного контроля за поведением участников финансового рынка. Таким образом, финансовая стабильность, пруденциальный надзор, осуществление контроля за поведением участников финансового рынка являются теми базовыми принципами, на которых сегодня выстраивается современная финансовая система. В ряде стран эти функции объединяются в одном органе, в одном виде государственного регулятора.

Центральный банк - это важнейший денежно-кредитный эмиссионный регулятор России. В зоне его ответственности находятся страховые и клиринговые компании, микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы и т. д. [6]. Стоит отметить, что функции, статус, полномочия и цели деятельности Центрального банка определяется ФЗ «О Центральном банке России», базовыми целями его работы являются обеспечение и защита устойчивости рубля, укрепление и развитие банковского сектора, а также обеспечение бесперебойной и эффективной работы платежной системы. Возникает важный вопрос: в чем и как будет выражаться специфика надзора на разных сегментах финансового сектора. Данная проблема может затронуть микрофинансовые организации и кредитные потребительские кооперативы, которые сложно регулировать пруденциальными нормами и требованиями. Серьезным риском может стать конфликт интересов. Банк России одновременно становится участ-

ником рынка, акционером его отдельных участников, регулятором всех институтов финансового рынка [7].

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что для дальнейшего развития национальной финансовой системы создание мегарегулятора в лице Центрального банка было необходимым. Мировая экономика развивается стремительно быстро, процессы интеграции и глобализации в финансовом секторе приводят к возникновению новых и усложнению существующих групп и холдингов. Усложнение структуры финансового сектора повышает вероятность того, что определенные риски могут выйти из-под контроля без надлежащего надзора и регулирования. В создавшихся условиях создание специального органа - мегарегулятора - стало особенно актуально. Наличие и успешное функционирование органа, полномочия которого охватывают все вышеуказанные сегменты, позволит выйти России на качественно более высокий уровень развития финансового рынка.

Список литературы

1. 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: Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ // Российская газета. 2013. № 166.

2. Буклемишев О. В., Данилов Ю. А. Эффективное финансовое регулирование и создание мегарегулятора в России // Журнал новой экономической ассоциации. 2013. № 3 (19). С. 82–98.

3. О рынке ценных бумаг: Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ // Российская газета. 1996. № 133.

4. Очаковский В. А., Соловьева А. В., Бородина В. А. Финансовое мегарегулирование в Российской Федерации // Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2014. № 95. С. 1132–1143.

5. Адамбекова А. А. ЦБ как регулятор финансового рынка // Деньги и кредит. 2012. № 10. С. 68–71.

6. Самарина Т. П. Проблемы регулирования финансовых рынков // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2012. № 118. С. 164–167.

7. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ // Российская газета. № 127. 2002.

References

1. On amendments to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the transfer to the Central Bank of the Russian Federation of powers to regulate, control and supervise in the field of financial markets: Federal Law of July 23, 2013 No. 251-ФЗ // Russian Newspaper. 2013. No. 166.

2. Buklemishev O. V., Danilov Yu. A. Effective financial regulation and the creation of a mega-regulator in Russia // Journal of the New Economic Association. 2013. No. 3 (19). S. 82–98.

3. On the securities market: Federal Law of 04.22.1996 No. 39-FZ // Rossiyskaya Gazeta. 1996. No. 133.

4. Ochakovsky V. A., Soloviev A. V., Borodina V. A. Financial megaregulation in the Russian Federation // Political Internet electronic scientific journal of the Kuban State Agrarian University. 2014. No. 95. S. 1132–1143.

5. Adambekova A. A. The Central Bank as a regulator of the financial market // Money and credit. 2012. No. 10. P. 68–71.

6. Samarina T. P. Problems of regulation of financial markets // Analytical Bulletin of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation. 2012. No. 118. S. 164–167.

7. On the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia): Federal Law dated 10.07.2002 No. 86-FZ // Rossiyskaya Gazeta. No. 127. 2002.