

## РОЛЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В МЕХАНИЗМЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СОЗДАНИЯ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ЦЕНТРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2012 М.А. Лапина

доктор юридических наук, профессор

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

E-mail: LapinaMarina@inbox.ru

Проанализированы возможные пути совершенствования системы государственного управления финансовым рынком, выявлены некоторые проблемы правового статуса Центрального банка РФ в случае передачи ему функций по управлению финансовым рынком. Автором даны рекомендации по совершенствованию системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции в области финансов и рынка ценных бумаг.

*Ключевые слова:* административно-правовое регулирование, Международный финансовый центр, Федеральная служба по финансовым рынкам, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, мегарегулятор финансового рынка.

В административном праве существует термин “механизм административно-правового регулирования” (механизм АПР), который включает следующие элементы: нормы административного права, содержащиеся в нормативных правовых актах; акты толкования этих норм, издаваемые уполномоченными на то органами; ненормативные или индивидуальные акты, в том числе акты применения, и административно-правовые отношения. Каждый элемент этого механизма выполняет специфическую роль в регулировании поведения участников определенных общественных отношений. По сути, административно-правовое регулирование представляет собой процесс последовательного использования административно-правовых средств для достижения определенных целей. В нашем случае для создания Международного финансового центра (МФЦ) в России необходимо административно-правовое регулирование развития финансового рынка, обеспечивающего в первую очередь потребности национальной экономики и, как следствие, повышение благосостояния граждан Российской Федерации. Согласимся, что “уровень развития национального финансового рынка характеризует уровень развития экономики в целом, степень его устойчивости и сбалансированности”<sup>1</sup>. Таким образом, механизм АПР, способствующий развитию финансового рынка и созданию МФЦ в России, призван защищать не только интересы инвесторов и профессиональных участников фи-

нансового рынка, к которым относятся биржи, клиринговые организации, депозитарии, брокеры, дилеры, управляющие компании и др., но и публичные интересы - интересы российского общества и государства.

В данной публикации рассмотрим последний элемент механизма АПР - административно-правовые отношения. Именно в этих отношениях индивидуализируются положения той или иной нормы права, определяется характер, права и обязанности участников отношений. В нашем случае одним из обязательных участников отношений по административно-правовому регулированию создания, развития и деятельности МФЦ в РФ выступают органы государственной власти, которые с учетом норм международного финансового права на основе соответствующих норм административного, финансового, налогового и таможенного права при наличии юридических фактов призваны регулировать общественные отношения в области финансовых рынков.

Итак, особенностью российской системы государственного управления в сфере финансовых рынков является обширность и неупорядоченность его участников со стороны органов государственной власти. В системе исполнительной власти определенные функции в области финансов выполняют органы общей компетенции: Правительство РФ и находящиеся под его руководством органы специальной компетенции - Минфин России с подведомственными ему Фе-

деральным казначейством, Федеральной налоговой службой, Федеральной службой финансово-бюджетного надзора; Минэкономразвития России и, конечно же, Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР), осуществляющие свою регулятивную и контрольно-надзорную деятельность под непосредственным руководством Правительства РФ. С ФСФР взаимодействует Министерство обороны Российской Федерации как орган, обеспечивающий функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих. Кроме того, при Министерстве здравоохранения РФ имеется такое финансово-кредитное учреждение, как Фонд обязательного медицинского страхования, а при Министерстве труда и социальной защиты РФ - Пенсионный фонд РФ и Фонд социального страхования РФ. Специальные функции, направленные на противодействие легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, возложены на Федеральную службу по финансовому мониторингу, руководство деятельностью которой осуществляет Президент Российской Федерации в соответствии с Указом Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636. Это только те органы и подведомственные им учреждения, которые входят в систему федеральных органов исполнительной власти. Кроме них, имеются федеральные органы государственного управления с особым статусом - Центральный банк РФ, а также Счетная палата РФ (напомним - согласно Федеральному закону № 4-ФЗ "О Счетной палате РФ" Счетная палата является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным собранием РФ и подотчетным ему). В законодательной власти на федеральном уровне в обеих палатах имеются профильные комитеты: Комитет Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению и Комитет Государственной думы по финансовому рынку. В системе судебных органов разрешение административных споров в области финансов, рынка ценных бумаг осуществляют, главным образом, арбитражные суды.

Следует особо отметить, что созданию МФЦ в РФ способствует Администрация Президента РФ, а также Совет при Президенте РФ по развитию финансового рынка РФ. Также имеется Международный консультативный совет по созданию и развитию МФЦ в РФ и рабочая группа по со-

зданию МФЦ в РФ, утвержденная распоряжением Президента РФ.

Сравнительно-правовой анализ функций Минфина России и ФСФР, закрепленных в Положениях об этих органах, показал дублирование ряда функций по нормативно-правовому регулированию финансовых рынков. Значительная часть полномочий в последние годы перешла от Минфина России к ФСФР. Определенные полномочия пруденциального характера (предварительного, "раннего" надзора, позволяющего регистрировать потенциальные возможности осложнений и проблем в деятельности финансовых институтов) существуют у ЦБ России. Некоторыми полномочиями в регулировании финансовых рынков обладает также ФАС России.

По сути, отсутствует единое регулирование финансовых рынков, поскольку его в рамках нормативно закрепленных полномочий осуществляют перечисленные выше многочисленные органы государственной власти. Наблюдается противоречие норм, а также дублирование контрольно-надзорных функций, регулирующих рынок ценных бумаг в ряде нормативных правовых актов, изданных уполномоченными на то органами. По справедливому утверждению К.А. Зимарина в отношении дальнейшего развития фондовых рынков ЕС, которое в полной мере следует применить и для развития финансового рынка в России, стабильность и устойчивость финансовых рынков "будет зависеть от порядка регулирования этих рынков и от результатов унификации регулирующих положений в национальных законах". В целом, развитие процессов финансовой глобализации происходит "в контексте институциональных трансформаций: снятие административных и экономических ограничений на пути межстранового движения и предоставления финансовых услуг в создании, принятии и признании международных стандартов, кодексов, сводов лучших правил ведения финансовых операций"<sup>3</sup>.

Кроме того, для оптимизации структуры органов государственного управления необходимо учитывать и роль наднациональных органов управления (в частности, в рамках Таможенного союза, СНГ, ЕврАзЭС и т.д.).

По мнению руководителей государственных органов и экспертов финансовых рынков, с которым, безусловно, следует согласиться, настал тот политический момент, когда требуется упорядочить систему государственного управления в

области финансов, в том числе по регулированию финансовых рынков. Одним из таких стимулов является достижение стратегической цели по созданию МФЦ в России. Имеются четыре варианта по оптимизации системы таких органов.

Одним из вариантов по реформе регулирования и надзора на финансовом рынке является “усиление ФСФР” в системе федеральных органов исполнительной власти.

Другой вариант, по данным Интерфакса от 6 ноября 2012 г., предлагает глава ФСФР Дмитрий Панкин (на заседании Открытого правительства) - вариант создания Агентства при ЦБ РФ.

ЦБ РФ также предлагает создать мегарегулятор на финансовом рынке путем присоединения к нему ФСФР. По замыслу ЦБ, на первом этапе (ориентировочно к 1 августа 2013 г.) ФСФР будет присоединена к Банку России в виде обособленной структуры - агентства, в дальнейшем (до 1 января 2014 г.) будет проведена интеграция подразделений ФСФР с подразделением ЦБ, на третьем этапе (до 1 января 2016 г.) планируется провести оптимизацию структуры управления Банка России по трем направлениям: по банковскому надзору, по финансовому надзору и по денежно-кредитной политике.

По мнению Банка России, такой вариант “будет способствовать оперативной разработке нормативно-правовой базы, необходимой для развития МФЦ, и минимизировать государственные затраты за счет исключения дублирования административно-хозяйственных функций”. При этом варианте лишь законотворческая деятельность останется за Минфином России.

Минэкономразвития России предлагает четвертый вариант создания мегарегулятора на финансовом рынке, который изложен в проекте основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2018 г. В проекте предлагается мегарегулятор - независимый специализированный орган, действующий как лицо публичного права, совмещающий функции регулирования и надзора во всех секторах финансового рынка, т.е. вне систем ЦБ РФ и федеральных органов исполнительной власти подобно тому, как это сделано в Великобритании и во Франции.

Итак, в настоящее время рассматриваются четыре варианта оптимизации структуры государственного управления финансовым рынком:

1) усиление ФСФР в системе федеральных органов исполнительной власти;

2) создание Агентства при ЦБ РФ;

3) полная интеграция ФСФР в ЦБ РФ;

4) создание независимого федерального органа власти по регулированию и надзору во всех секторах финансового рынка.

Для краткого анализа предпочтительности представленных вариантов оптимизации государственного управления финансовым рынком, на наш взгляд, следует учитывать возможности четкой системы подразделения федеральных органов исполнительной власти на федеральные министерства, службы и агентства, построенной по функциональному принципу и установленной Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в действующей редакции) “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”. Министерства выполняют, как правило, нормотворческие функции, службы - контрольно-надзорные, а также регистрацию и лицензирование, а агентства - функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

В теории государственного управления имеется также деление управления на отраслевое и межотраслевое. Сфера финансов относится к межотраслевому управлению. В последние годы в системе государственного управления все в большей мере применяется программно-целевой принцип управления. В частности, для создания МФЦ в РФ именно этот принцип оказался востребованным. Сначала была разработана Стратегия на 2006-2008 гг., затем до 2020 г., затем так и не утвержденная Концепция создания МФЦ в РФ (по крайней мере, в виде проекта размещенная на сайте Минэкономразвития России), предполагающая участие практически всех перечисленных выше федеральных органов государственной власти, а также органов власти Москвы и Московской области. Безусловно, ярким примером являются так называемые “Дорожные карты” по развитию МФЦ в России.

Аргументами вывода функций по регулированию финансового рынка из системы федеральных органов исполнительной власти инициаторы реформы называют:

во-первых, отсутствие возможности у исполнительной власти обеспечить ФСФР ресурсами, необходимыми для эффективной деятельности

этого регулятора в рамках возложенных на службу задач;

во-вторых, необходимость сосредоточения в одном органе регулирования и контроля деятельности системно значимых финансовых посредников, независимо от того, являются ли они кредитными организациями или небанковскими финансовыми институтами.

По мнению экспертов, передача полномочий ФСФР Банку России повысит уровень контроля финансовой стабильности, внедрит в практику элементы макропруденциального надзора.

В случае выбора пути по передаче полномочий и функций управления финансовым рынком ЦБ России, а именно он в руководящих кругах государства является предпочтительным, необходимо будет решать ряд проблем и, в первую очередь, с более четким и понятным статусом мегарегулятора.

Требуется повышения уровень ответственности банковских служащих. В ЦБ РФ, в отличие от других органов государственной власти, нет государственных служащих. Может быть, следует рассмотреть вариант вхождения их в систему государственной гражданской службы с особым административно-правовым статусом (по аналогии государственных служащих на дипломатической службе)<sup>4</sup>.

В случае выбора данного варианта передачи функций Банку России также вполне логичным представляется создать полноценную трехзвенную структуру (Министерство - Служба - Агентство), возможно, подчинив ее Президенту РФ. При этом Министерство (условно назовем его - по финансовой безопасности или безопасно-

сти финансовой системы) займется выработкой государственной политики и нормативно-правовым регулированием, службы (Федеральная служба по финансовому мониторингу; может быть, сюда же перевести Федеральную службу финансово-бюджетного надзора и часть функций ФСФР) - контрольно-надзорными функциями, а агентство - управлением ценными бумагами и др., принадлежащими государству. При этом, на первом этапе реформирования структуры управления финансовой системой достаточно создать одну федеральную службу с перечисленными выше функциями.

При такой системе и структуре государственного управления финансовым рынком будет соблюден баланс интересов участников рынка ценных бумаг и общественных интересов по обеспечению экономической и финансовой безопасности. Свою значимую роль в развитии МФЦ будут играть Президент России и Правительство РФ, Центральный банк РФ, Счетная палата РФ.

<sup>1</sup> *Никитина Н.А.* Понятие и сущность рынка ценных бумаг как элемента финансово-правовой системы // *Вопр. экономики и права.* 2012. № 4. С. 186.

<sup>2</sup> *Зимарин К.А.* Основные направления развития европейских фондовых рынков // *Вопр. экономики и права.* 2012. № 7. С. 180-184.

<sup>3</sup> *Аржаной Э.В.* Влияние процесса глобализации на развитие международных финансово-кредитных отношений // *Вопр. экономики и права.* 2011. № 3. С. 355.

<sup>4</sup> Об особенностях прохождения федеральной государственной гражданской службы в системе Министерства иностранных дел Российской Федерации : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 205-ФЗ // *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2010. № 31. Ст. 4174.

*Поступила в редакцию 01.10.2012 г.*