

РЕФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЦЕННЫХ БУМАГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2013 Никитина Нина Алексеевна

Самарский государственный экономический университет

E-mail: nikitinanina@bk.ru

Подробно исследуется история регулирования финансового рынка, в частности рынка ценных бумаг, с 1993 г. и по настоящее время, причины и время появления в России идеи создания финансового мегарегулятора, его положительные и отрицательные стороны для российской экономики в целом. Приводится краткий экскурс в опыт функционирования финансового мегарегулятора в других странах.

Ключевые слова: финансовый рынок, финансовый мегарегулятор, рынок ценных бумаг, регулирование и надзор.

В Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 2043-р, указывается, что целью совершенствования регулирования и развития финансового рынка на среднесрочную и долгосрочную перспективу является его “превращение в важнейший фактор повышения конкурентоспособности российской экономики”¹.

В качестве органа, осуществляющего надзор и контроль на рынке ценных бумаг, первоначально функционировала Комиссия по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации, утвержденная распоряжением Президента Российской Федерации № 163-рп от 9 марта 1993 г. “О Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации”.

Позднее указом Президента Российской Федерации от 4 ноября 1994 г. № 2063 “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в Российской Федерации” было принято решение образовать Федеральную комиссию по ценным бумагам и фондовому рынку при Правительстве Российской Федерации на базе Комиссии по ценным бумагам и фондовым биржам при Президенте Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. № 1009 “О Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг” она была преобразована в подчиняемую непосредственно Президенту Российской Федерации Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг.

Система регулирования финансового рынка в нашей стране всегда отличалась неоднородно-

стью. Регулирование, контроль и надзор за деятельностью участников финансового рынка были распределены между Министерством финансов Российской Федерации, Банком России, Федеральной службой страхового надзора.

Дискуссии о возможности создания в Российской Федерации мегарегулятора - единого института, надзирающего за всеми финансовыми рынками, - имеют долгую историю.

Впервые в нашей стране заговорили о возможности создания мегарегулятора благодаря исследованию британской компании “Кадоган Файненшл” в конце 1999 г. по договоренности с Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг. Объяснялось это недостатками нашей нормативной правовой базы, касающейся вопросов финансового рынка; неполной независимостью органов регулирования; отсутствием квалифицированных трудовых ресурсов.

Как отмечалось в аналитической записке по результатам исследования “Перспективы возрождения и развития российского рынка капитала”, “единый, объединенный и независимый орган регулирования не только позволит создать более последовательную и более простую нормативную базу, но и при условии его самофинансирования обеспечит более высокую оплату труда, наличие большего количества ресурсов и карьерные перспективы”².

В ноябре 2003 г. создание мегарегулятора обсуждалось на заседании правительства, по итогам которого Министерству финансов Российской Федерации, Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации и другим ведомствам было поручено “представить

свои предложения” по данному вопросу. Важным шагом на пути к этому стало упразднение в 2004 г. указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти”³ Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг. Функции по контролю и надзору были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам, регулируемой первоначально Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 317 “Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам”, а позже Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 августа 2011 г. № 717 “О некоторых вопросах государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации”⁴. Руководство названной службой вновь было возложено на Правительство Российской Федерации.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР) была создана для того, чтобы в перспективе стать коллегиальным органом, регулирующим деятельность субъектов страхового дела, участников фондовых рынков, а также кредитных организаций.

В марте 2007 г. Олегом Вячеславовичем Бьюгиным, руководителем ФСФР России с 23 марта 2004 по 9 мая 2007 г., был подготовлен доклад, содержащий информационно-аналитический материал об устройстве мегарегуляторов финансовых рынков в мире и оценку возможности создания такой структуры в России. Доклад носил ознакомительный характер, и предполагалось, что будет представлен кабинету министров в мае после согласования с Минфином России, Центральным банком Российской Федерации и Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации.

1 июня 2006 г. распоряжением Правительства Российской Федерации № 793-р была утверждена Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006-2008 гг. и план мероприятий ее реализации. В плане мероприятий по реализации положений указанной Стратегии было предусмотрено и внесение законопроекта о мегарегуляторе в Государственную думу Федерального собрания Российской Федерации.

Однако Правительство Российской Федерации отвергло идею независимости финансового мегарегулятора от органов государственной вла-

сти, а также идею передачи ему контроля за кредитными организациями.

В мае 2007 г. О.В. Бьюгин, главный лоббист создания финансового мегарегулятора, как его называли представители средств массовой информации, ушел в отставку. Пришедший после него Владимир Дмитриевич Миловидов заявил, что “ФСФР России уже является мегарегулятором по выполняемым функциям и дополнительные функции службе вряд ли понадобятся”⁵. Его позиция была диаметрально противоположной в сравнении с позицией предыдущего главы Федеральной службы по финансовым рынкам.

Проблема создания мегарегулятора на отечественном финансовом рынке была несколько подзабыта в связи с наступлением мирового финансового кризиса в 2008 г., который не обошел и нашу страну и только еще раз выявил необходимость создания гибкого механизма системы регулирования и надзора за финансовым рынком.

В апреле 2009 г. тему создания мегарегулятора вновь поднял помощник президента Аркадий Владимирович Дворкович, заявивший о целесообразности создания такого института.

В сентябре свой законопроект о создании мегарегулятора как саморегулируемой организации участников рынка внесли в Госдуму депутаты политической партии “Справедливая Россия”, однако поддержки он не получил. Проект Федерального закона “О мегарегуляторе финансовых рынков” представлялся в Государственную думу в середине 2010 г. и был отклонен в первом чтении, его посчитали преждевременным.

В середине декабря 2010 г. Минфин России обнародовал проект указа Президента Российской Федерации, предусматривающий создание мегарегулятора на базе подконтрольного главе государства Федеральной службы страхового надзора путем присоединения к ней подчиненной Правительству Российской Федерации ФСФР России. В конце месяца, после совещания у Президента Д.А. Медведева, концепция поменялась, теперь предлагалось упразднить Федеральную службу по страховому надзору и передать ее функции ФСФР России.

4 марта 2011 г. Президент Российской Федерации Дмитрий Анатольевич Медведев подписал указ “О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка”, в соответствии с которым к ФСФР Рос-

сии была присоединена Федеральная служба страхового надзора, а все полномочия по контролю и надзору в сфере страховой деятельности были переданы Федеральной службе по финансовым рынкам, что являлось одним из важнейших и твердых шагов к построению мегарегулятора. При этом ФСФР России были поручены функции нормативно-правового регулирования по контролю и надзору за всей деятельностью на финансовом рынке, за исключением банковской и аудиторской. В частности, на нее был возложен надзор за инвестиционными и страховыми компаниями.

Учитывая тот факт, что 4 января 2010 г. Совет при Президенте Российской Федерации по финансовому рынку, главнейшей целью функционирования которого стало создание в России мирового финансового центра, возглавил Алексей Леонидович Кудрин, на посту главы ФСФР России нужен был человек, который обеспечил бы в рамках своих полномочий указанную задачу.

В марте 2011 г. подал в отставку возглавлявший Федеральную службу по финансовым рынкам четыре года В.Д. Миловидов, уступив свое место Д.В. Панкину, бывшему заместителю министра финансов Российской Федерации А.Л. Кудрина.

В середине 2012 г. первый вице-премьер России Игорь Иванович Шувалов выдвинул предложение вновь вплотную заняться решением проблемы создания единого органа, осуществляющего консолидированный надзор на финансовом рынке в нашей стране.

Было высказано несколько вариантов пути создания на отечественном финансовом рынке нового независимого органа регулирования.

На правительственном совещании в конце августа 2012 г. у помощника президента Российской Федерации Эльвиры Сахипзадовны Набиуллиной обсуждались вопросы расширения полномочий Федеральной службы по финансовым рынкам, в частности, по разработке нормативных правовых актов.

Однако позже, в рамках совещания у И.И. Шувалова было принято решение последовать примеру западных стран и приступить к реализации в нашей стране создания единого надзорного органа за всеми участниками финансового рынка на базе Центрального банка Российской Федерации.

Министерству финансов Российской Федерации и ряду заинтересованных министерств и ве-

домств было поручено в двухнедельный срок подготовить проект формирования нового органа финансового надзора.

Окончательно правительство страны решилось на создание мегарегулятора на финансовом рынке в конце 2012 г. Запланировано было, что в первой половине 2013 г. будут приняты законопроекты, уточняющие функции Центрального банка, а затем в течение полутора-двух лет произойдет интеграция ФСФР России в систему Банка России.

Концепцию создания мегарегулятора, предложенную И.И. Шуваловым, в январе 2013 г. одобрил Президент России Владимир Владимирович Путин.

Необходимо отметить, что во многих странах механизм действия финансового мегарегулятора давно заработал. Однако в каждой стране финансовое регулирование индивидуально и зависит от множества факторов.

В 1997 г. был создан основной регулятор британского финансового рынка - Управление по финансовым услугам. Оно является независимым неправительственным органом и имеет статус компании с ограниченной ответственностью. Управление было наделено широкими полномочиями в области регулирования отношений в финансовом секторе, включая выдачу разрешений на право осуществления всех видов инвестиционной деятельности, контроль за соблюдением участниками рынка национального законодательства, связанного с недопущением легализации доходов, полученных преступным путем.

Однако сейчас в Великобритании активно обсуждается фундаментальная реформа, заключающаяся в упразднении единого мегарегулятора и передаче большей части его полномочий Банку Англии. В 2012 г. в Англии создан специализированный пруденциальный орган (мегарегулятор), который перешел под управление Банка Англии и занимается надзором за депозитными институтами, инвестиционными банками и страховщиками.

В Норвегии единый финансовый надзор существует с 1986 г., в Финляндии - с 1993 г., в Исландии - с 1988 г.

Можно по праву сказать, что Великобритания была первой страной Западной Европы, решившейся на создание финансового мегарегулятора, послужившая уже позже примером для Германии, Франции и других стран.

В связи с результатами финансового кризиса, больно ударившего по экономике как Великобритании, так и Норвегии, Швеции, эффективность мегарегулятора на финансовом рынке оказалась под сомнением.

Как показывает практика, процесс перехода на новый путь регулирования финансового рынка длителен и непросто, поэтому очень важно продумать концепцию организации работы мегарегулятора в России, оценить возможные риски и отрицательные последствия.

В наших условиях невозможно слепо использовать опыт зарубежных стран. У каждой страны свой путь к решению проблемы эффективно регулирования финансового рынка, и опасно брать в качестве примера какой-либо из существующих вариантов, к тому же в мировой практике нет и не будет идеальной модели финансового мегарегулятора.

К сожалению, до 2015 г., когда ФСФР планируют полностью “растворить” в Банке России, а может и дольше, так называемый переходный период неизбежен. Несмотря на то, что к созданию мегарегулятора в России все шло достаточно долго, профессиональным участникам рынка ценных бумаг, страховым организациям и другим участникам финансового рынка привыкнуть к новому механизму регулирования будет достаточно сложно. В переходный период эффективность надзора, конечно, снизится, есть опасность, что отдельные секторы финансовой системы будут вообще упущены из виду.

Также, к сожалению, в данных условиях конфликта интересов между различными органами не избежать.

К тому же, в переходный период такая неорганизованность, учитывая еще не закончившийся глобальный финансовый кризис, может отрицательно повлиять на устойчивость российской экономики.

В данной ситуации как всегда особенно остро стоит вопрос необходимости четкого и последовательного нормативного правового регулирования, чтобы как можно эффективнее и безболезненнее преодолеть все возможные негативные последствия переходного периода.

Что касается аргументов “за”, то, во-первых, создание финансового мегарегулятора может ускорить решение задачи организации в России международного финансового центра.

Основной целью создания финансового мегарегулятора в нашей стране является создание единого консолидированного надзора на финансовом рынке. Мегарегулятор сможет сочетать в себе правоустанавливающую и правоприменительную функции, что делает процесс внедрения новых норм более отвечающим интересам финансового рынка.

Немаловажным является и то, что единому независимому финансовому органу проще устанавливать контакты с финансовыми институтами в других странах, организовывать международное сотрудничество в сфере финансового рынка, обмениваться информацией.

В пояснительной записке к проекту Федерального закона “О мегарегуляторе финансовых рынков” в качестве преимущества создания мегарегулятора в нашей стране называется отказ от “огосударствления” регулирования финансового рынка. Известно, что, согласно положениям Конституции Российской Федерации и Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ “О Центральном банке Российской Федерации”⁶, Банк России действует в качестве независимого органа с особым конституционно-правовым статусом. Таким образом, государство еще больше разворачивается в сторону общества, отказываясь от бюрократических схем управления. Этот довод довольно спорен и заслуживает множество контраргументов, но все же имеет место быть.

Единый орган регулирования финансового рынка в России обязан отвечать самым высоким требованиям законности, разумности и добросовестности полномочий по регулированию деятельности на финансовых рынках и контролю за поведением участников финансовых рынков.

Еще одно преимущество создания финансового мегарегулятора в лице Центрального банка Российской Федерации - это возможность концентрации профессионалов в области финансовых рынков в рамках одного регулирующего органа. Кадровый вопрос на данный момент является одним из самых сложных. Важно не потерять в результате ликвидации Федеральной службы по финансовым рынкам высококвалифицированных сотрудников в данной области.

Законопроект о создании в Российской Федерации финансового мегарегулятора был внесен в Государственную думу Российской Федерации 29 марта 2013 г.

При подготовке закона ко второму чтению в него был внесен ряд поправок. В частности, увеличился до 5 лет срок полномочий председателя Центрального банка Российской Федерации, а также членов совета директоров, которые должны быть переизбраны в течение двух месяцев (т.е. срок установлен до 1 ноября 2013 г.) после вступления закона в силу, что представляется достаточно сложно осуществимым.

Планируется, что так называемый Закон о мегарегуляторе вступит в силу 1 сентября текущего года немного позже изначально запланированного срока. Оправдал эту задержку заместитель председателя Банка России Сергей Швецов, заявив, что ФСФР России не успевает присоединиться к Банку России с 1 августа в связи с летними отпусками.

Теперь Банк России будет контролировать страховую деятельность, кредитную кооперацию и микрофинансовую деятельность, биржи, биржевых посредников и брокеров, осуществлять надзор в сфере пенсионных накоплений, а также соблюдение Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ “О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком”.

Раз в три года Центральный банк будет вносить в Государственную думу Российской Федерации, а также направлять Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации документ, в котором будут прописаны основные меры по обеспечению стабильности работы финансового рынка страны, а также два раза в год финансовый регулятор будет обязан публиковать обзор финансовой стабильности.

Изменения будут внесены в Налоговый, Гражданский кодексы Российской Федерации, а также в 46 федеральных законов.

Будет создан, согласно положениям Закона о мегарегуляторе, комитет финансового надзора, объединяющий в себе реализацию контрольных и надзорных функций Центрального банка Российской Федерации.

Подводя итоги сказанному, еще раз отметим, что российскому праву необходимо знакомиться с международным опытом регулирования финансовых рынков, заимствовать его положительные черты, однако важно не перейти грань слепого копирования зарубежных моделей финансового регулирования. Очевидно, что процесс построения финансового мегарегулятора в нашей стране легко проходить не будет. Эффективность его создания также пока никто гарантировать не может. Поэтому необходимо тщательно проработать четкую концепцию российского мегарегулятора финансового рынка на начальных стадиях, заработать поддержку участников финансового рынка, поддерживать международное сотрудничество в области финансового регулирования.

¹ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 3. Ст. 423.

² Перечень рекомендаций, содержащихся в Аналитической записке “Перспективы возрождения и развития российского рынка капитала” (проект от 29 окт. 1999 г.), составленной компанией “Кадоган Файненшл” по контракту № CMD-020 от 13 окт. 1999 г. с Фондом “Центр развития фондового рынка” // Депозитариум. 1999. № 9 (18).

³ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2004. № 11. Ст. 945.

⁴ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 36. Ст. 5148.

⁵ Разумова М. Мегарегулятор нашелся в службе по финансовым рынкам. Новый глава ФСФР считает ее полномочия достаточными // Sostav.ru. 2007. URL: <http://www.sostav.ru/news/2007/05/23/50>.

⁶ Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 28. Ст. 2790.

Поступила в редакцию 02.04.2013 г.