

Старшинин Сергей Александрович

аспирант, Академия экономической безопасности МВД России, г. Москва
starshinin@yandex.ru

Мегарегулятор финансового рынка: процесс создания и перспективы

**Формирование мегарегулятора финансового рынка
как способ повышения эффективности регулирования
российского рынка ценных бумаг**

Аннотация

Фрагментарность государственного регулирования рынка ценных бумаг снижает эффективность этой деятельности. Для изменения ситуации может быть использован опыт зарубежных стран по формированию мегарегулятора финансового рынка. Косвенно процесс создания в России такого мегарегулятора уже идет. Суть его: наделение Федеральной службы по финансовым рынкам обширными регулирующими и контролирующими полномочиями.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынок ценных бумаг, мегарегулятор финансового рынка, центральный банк, пруденциальный надзор

Российская система регулирования рынка ценных бумаг создавалась параллельно со становлением самого рынка и во многих аспектах сыграла позитивную роль в его развитии. Эта система в целом учитывает международный опыт регулирования фондовых рынков и отвечает мировым тенденциям развития регулирования в этой сфере, однако она имеет ряд отличительных особенностей. Главная из них – это сложно структурированное распределение регуляторных и надзорных полномочий в сфере финансового рынка между несколькими ведомствами. Это объясняется

как существованием смешанной (банковской и небанковской) концепции регулирования, так и специфическими факторами, свойственными развитию российской финансовой системы в целом.

Помимо вышеназванного, на формирование органов государственного регулирования в России существенное влияние оказали общемировые процессы развития систем управления фондовыми рынками. Так, с одной стороны, существует ярко выраженная тенденция создания в разных странах самостоятельных ведомств или комиссий по ценным бумагам, регулирующих

рынки ценных бумаг. Данные структуры приобретают все более значительный правовой статус.

Однако, с другой стороны, присутствуют тенденции формирования многофункционального, единого органа (так называемого мегарегулятора финансового рынка), наделенного широким диапазоном полномочий, характерных для различных регулирующих органов.

Федеральная служба по финансовым рынкам

Основным государственным регулирующим органом на российском рынке ценных бумаг в настоящий момент является Федеральная служба по финансовым рынкам. По своему статусу она аналогична министерству, поскольку подчиняется непосредственно Правительству РФ (в отличие от большинства служб) и при этом объединяет как регулирующие, так и контрольно-надзорные полномочия.

Деятельность ФСФР регулируется Законом «О рынке ценных бумаг» (1) и Положением о ФСФР России (3), в котором зафиксированы все полномочия ФСФР России.

ФСФР России осуществляет регулирование всех основных субъектов фондового рынка: эмитентов, профессиональных участников, институтов коллективного инвестирования, а в некоторых аспектах и инвесторов, обладает правом рассматривать дела об административных правонарушениях, отнесенные к ее компетенции, а также применять меры ответственности, установленные административным законодательством. В осуществлении своей деятельности ФСФР России обладает функциональной самостоятельностью, то есть не согласовывает свои действия с другими органами.

Роль ФСФР России в регулировании фондового рынка и надзоре за его участниками является ключевой.

Важно заметить, что компетенция ФСФР России имеет ряд существенных изъятий в отношении кредитных организаций: для них ФСФР России не может устанавливать меры пруденциального надзора¹, а также регулировать эмиссию их ценных бумаг (включая регистрацию выпусков ценных бумаг). Полномочия ФСФР не распространяются также на вопросы эмиссии и обращения государственных и муниципальных ценных бумаг. Данные полномочия входят в компетенцию Банка России и Министерства финансов РФ соответственно.

Фрагментарность регулирования российского рынка ценных бумаг

В России созданы и функционируют 3 основных государственных регулятора фондового рынка (как части финансового рынка), которые четко разграничены по субъектам регулирования:

- Минфин России регулирует деятельность страховых организаций и пенсионных фондов;
- ФСФР России – некредитных организаций;
- Банк России – кредитных организаций.

Такая фрагментарность государственного регулирования рынка ценных бумаг снижает эффективность системы регулирования рынка по при-

¹ Пруденциальный надзор – это система нормативов, позволяющих оценивать и управлять рисками, возникающими в результате деятельности финансовой организации, а также система мер, обеспечивающих соблюдение таких нормативов, а в случае их нарушения – направленных на исправление ситуации.

чине дублирования ряда полномочий, снижению мобильности и быстроты реагирования на возникающие проблемы из-за необходимости проведения долгих процедур согласования принимаемых мер. Данная проблема остро проявилась в период борьбы с последствиями мирового финансового кризиса 2008 г., когда действия ФСФР России и Банка России были непоследовательны и невзаимосвязаны.

При этом ряд экспертов сходятся во мнении, что построение регулирующих органов не по функциональному принципу, когда объектом регулирования являются финансовые услуги, а по принципу субъектов регулирования, характерно для неразвитых финансовых рынков (6). Это не способствует гармоничному развитию его отдельных секторов, так как в каждом секторе рынка действует свой регулятор.

Для решения проблемы фрагментарности регулирования российского рынка ценных бумаг необходимо разработать систему постепенного создания в России мегарегулятора финансового рынка. Ему будут переданы исключительные полномочия по регулированию и контролю за всеми участниками рынка ценных бумаг, включая банки, страховые организации и негосударственные пенсионные фонды.

Во многих развитых странах отмечается тенденция объединения регулирующих функций всех секторов финансового рынка у единого органа – мегарегулятора финансового рынка. Мегарегулятор в настоящее время существует в Великобритании (Financial Services Authority) Германии (Bundesanstalt fuer Finanzdienstleistungsaufsicht), Польше (Komisja Nadzoru Finansowego).

Вопрос создания мегарегулятора российского финансового рынка рассматривался в 2007–2008 годах, когда

был подготовлен и внесен в Госдуму соответствующий законопроект (5). Однако данный законопроект был отклонен депутатами в первом чтении в октябре 2008 г. из-за многочисленных юридических пробелов и недоработок текста.

Проект закона о мегарегуляторе

Анализ законопроекта подтверждает, что он был направлен на преобразование российских органов, регулирующих секторы финансового рынка, в частности на постепенную передачу регулирующих полномочий единому органу. Законопроектом предлагалось создать единый федеральный орган регулирования финансовых услуг на базе Федеральной службы по финансовым рынкам, Федеральной службы страхового надзора, передав ему также часть функций Банка России.

Предполагалось возложить на него полномочия по регулированию отношений, связанных с оказанием финансовых услуг, административные, распорядительные и контрольные полномочия, а также представительство и защиту общегосударственных интересов потребителей финансовых услуг на территории Российской Федерации и за рубежом. Законопроект основывался на следующих принципах.

1. Отказ от секторального регулирования. По причине того, что любые финансовые услуги имеют одну и ту же идею – привлечение денежных средств клиентов и управление ими с целью предоставления материальных выгод как вкладчику (инвестору, пайщику, страхователю), так и управляющему (банку, управляющей компании, страховщику, инвестиционному фонду и т.д.).

2. Создание единого органа регулирования и контроля над деятельностью предпринимателей на любых финан-

совых рынках. Это оправдывается единством предмета регулирования и контроля. Другой причиной объединения регулирующих полномочий у единого органа является необходимость удаления ведомственных барьеров регулирования и контроля, что является достаточно актуальным для России.

3. Отказ от приоритетной роли государства в регулировании финансовых рынков. По мнению авторов законопроекта, мегарегулятор должен был стать неправительственным государственно-общественным органом, функционирующим на основе коммерческой самоокупаемости либо паритетного финансирования его деятельности государством и предпринимательским сообществом.

По мнению автора, первые два пункта логично обосновывают и доказывают необходимость формирования в российской системе государственных органов власти мегарегулятора финансового рынка. Однако представляется спорным мнение законодателей относительно неправительственного статуса мегарегулятора. Уменьшение роли государства в важнейшей сфере деятельности – регулирование финансовых потоков – на начальном этапе данной реформы представляется преждевременным и может выступать потенциальной угрозой экономической безопасности страны в целом и экономической безопасности рынка ценных бумаг в частности.

Несмотря на то, что законопроект был отклонен, идея создания в России мегарегулятора всех сегментов финансового рынка нашла свое отражение в государственной регулирующей политике. В явной форме понятие «мегарегулятор финансового рынка» не упоминается в нормативных правовых актах. Также на текущий момент нет офици-

ально утвержденного плана по передаче полномочий по регулированию всех участников финансового рынка страны в единый орган. Однако косвенно цель постепенного формирования в России мегарегулятора финансового рынка реализуется на практике.

Заключение

По мнению автора, включение в «Стратегию развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года» (4) задачи по унификации принципов и стандартов деятельности участников финансового рынка есть не что иное, как стремление создать в России мегарегулятор финансового рынка на базе ФСФР России. Для реализации названной задачи в Стратегии предлагается объединить функции институтов, близких по роду деятельности финансовых.

В подтверждение тезиса о формировании в России мегарегулятора финансового рынка могут быть рассмотрены новые полномочия, которые получила ФСФР России после опубликования Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ (2). Данный закон значительно расширил полномочия службы по контролю за всеми участниками российского рынка ценных бумаг, а также за Банком России.

ФСФР России в рамках борьбы с манипулированием рынком и неправомерным использованием инсайдерской информации сможет с 2011 года проводить проверки в отношении всех профессиональных участников рынка ценных бумаг (в том числе кредитных организаций), государственных органов и Банка России. В результате, можно утверждать, что ФСФР России постепенно превращается в мегарегулятор финансового рынка, аккумулируя полномочия по регулированию и конт-

ролю за всеми участниками и процессами, протекающими на финансовом рынке страны.

Литература

1. Федеральный закон от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (в ред. от 22.04.2010).
2. Федеральный закон от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 317 «Об утверждении положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» (в ред. от 15.06.2010).
4. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2008 № 2043-р «Об утвержде-

нии Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года».

5. Проект Федерального закона № 436190-4 «О регулировании предпринимательской деятельности на финансовых рынках».
6. Лысихин И. Who is мегарегулятор? // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 5. – С. 14–17.
7. Марданов Р.Х. Государственное регулирование в финансовой сфере: каким ему быть? // Деньги и кредит. – 2005. – № 5. – С. 26–30.
8. Меньшикова А. Регулирование рынка ценных бумаг в ЕС – возможность использования подходов // Рынок ценных бумаг. Инфраструктура. – 2009. – № 5–6.

pp

Sergei A. Starshinin

Postgraduate Student, Academy of Economic Security of MIA of Russia, Moscow

Formation of the Mega-Regulator of the Financial Market as a Way to Improve Efficiency of Regulating the Russian Securities Market

Abstract

The fragmentary nature of the state regulation of the securities market reduces effectiveness of this activity. To change the situation the foreign experience of forming the mega-regulator of the financial market can be used. Indirectly, this process is already underway in Russia. Its essence is in granting the Federal Service for Financial Markets extensive regulatory and supervisory powers.

Keywords: state regulation, securities market, mega-regulator of financial market, central bank, prudential supervision