

V.E. Krolivetzskaya, Ya.A. Alexeev
REGULATION OF FINANCIAL MARKETS IN RUSSIA:
PRESENT AND FUTURE

Valeria Krolivetzskaya – Head of the Department of Finance and Banking, State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Doctor of Economics, professor, Gatchina; **e-mail: mail26@yandex.ru.**

Yakov Alekseev – candidate for PhD at the Department of Banking and Financial Markets, St. Petersburg State University of Economics, St. Petersburg; **e-mail: mail26@yandex.ru.**

We consider the role of the Central Bank of the Russian Federation as a megaregulator of the financial market. We believe that the regulation of the financial market should be improved on regular basis. Therefore, establishing a single body authorized to control and monitor market participants was inevitable and timely. We analyze modern trends of controlling and regulating the participants of financial markets both in Russia and abroad. Special attention is paid to the problems that the Bank of Russia is facing to expand the scale of its activity. On the basis of the information concerning the structure and the amount of organizations controlled by the Central Bank of the Russian Federation, we come to the conclusion that the bank's managerial workload has considerably increased, which results in additional risks for effective regulation of the financial market.

We analyze the problems of protecting the rights of the consumers of financial services and minority shareholders. Due to the fact that in Russia we can see the lack of legal acts protecting the consumers of financial services we suggest reviewing the existing base and create the new one.

Keywords: bank regulation; surveillance of banks; functions of the Bank of Russia; protection of rights of consumers of financial services; megaregulator; financial stability; financial intermediaries; Federal Financial Markets Service; non-credit financial organizations.

В.Э. Кроливецкая, Я.А. Алексеев
РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВЫХ РЫНКОВ
В РОССИИ: НАСТОЯЩЕЕ И БУДУЩЕЕ

Валерия Эдуардовна Кроливецкая – зав. кафедрой финансов и банковского дела, Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, доктор экономических наук, профессор, г. Гатчина; **e-mail: mail26@yandex.ru.**

Яков Александрович Алексеев – аспирант кафедры банков и финансовых рынков ФГБОУ ВПО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет», г. Санкт-Петербург; **e-mail: mail26@yandex.ru.**

В статье рассматривается роль Центрального банка Российской Федерации в качестве мегарегулятора финансового рынка. По мнению авторов, регулирование финансового рынка должно совершенствоваться на постоянной основе. Поэтому создание единого органа, наделенного полномочиями по контролю и надзору над участниками финансового рынка, было неизбежным и своевременным. В статье проанализированы современные тенденции регулирования и надзора за участниками финансовых рынков в России и за рубежом. Особое внимание авторы уделили решению проблем, стоящих перед Банком России в результате расширения целей его деятельности. На основе данных о структуре и количестве поднадзорных ЦБ РФ организаций сделан вывод, что управленческая нагрузка на Банк России существенно возросла, в связи с чем появляются дополнительные риски для оперативного регулирования финансового рынка.

В статье анализируются проблемы защиты прав потребителей финансовых услуг и миноритарных акционеров. В связи с тем, что в России пока нет достаточного количества правовых актов, которые защищают права потребителей финансовых услуг, авторы предлагают пересмотреть уже существующую и создать качественно новую норматив-

ную базу.

Ключевые слова: банковское регулирование; банковский надзор; функции Банка России; защита прав потребителей финансовых услуг; мегарегулятор; финансовая стабильность; финансовые посредники; Федеральная служба по финансовым рынкам России; некредитные финансовые организации.

Финансовый рынок, без сомнения, играет важнейшую роль в развитии экономики любого государства. Неотъемлемой частью экономической системы являются финансовые посредники, к которым относятся кредитные организации, некредитные финансовые организации (инвестиционные фонды, страховые компании, негосударственные пенсионные фонды и проч.). Становится очевидным, что финансовое регулирование должно обеспечить достижение надежности и устойчивости финансовых институтов, минимизировать риски, способствовать лучшей защите прав потребителей финансовых услуг и инвесторов на эффективных и конкурентоспособных финансовых рынках. Кроме того, являясь основополагающей частью финансовой системы, регулирование, контроль и надзор за финансовыми рынками должны совершенствоваться на постоянной основе.

На основе анализа практики регулирования финансовых рынков за рубежом нами было установлено, что в настоящее время не существует единообразного подхода в этом вопросе. Каждая страна выбирает свой вариант регулирования и надзора над участниками финансового рынка, исходя из исторических традиций, уровня развития этого рынка, экономических приоритетов, политических решений, а также уровня финансовой грамотности населения. В настоящее время выделяют следующие подходы к регулированию и надзору за участниками финансовых рынков: функциональный, институциональный, интегрированный и целевой¹. На

¹Применяя институциональный подход, регулятор осуществляет надзор над отдельными финансовыми институтами в рамках определенного сектора финансового рынка; функциональный подход предполагает, что участник финансового рынка может находиться под надзором нескольких регуляторов одновременно; интегрированный подход подразумевает, что все функции по регулирова-

практике не существует страны, в которой тот или иной подход использовался бы в чистом виде, однако наиболее распространенным из них является интегрированный подход, предполагающий полное закрепление регулирования и надзора на финансовом рынке за одним участником. По этому пути пошла Россия, создав единый орган регулирования и надзора на базе Центрального банка Российской Федерации.

Рассматривая Банк России в новом для него статусе, необходимо обратить внимание на предпосылки создания мегарегулятора финансового рынка. Долгое время регулирование, контроль и надзор за участниками финансового рынка осуществляли различные министерства и ведомства: Минфин России, Федеральная служба по финансовым рынкам России (ФСФР) и Банк России. Такая ситуация была неэффективной для всей системы государственного регулирования и надзора, так как функции вышеуказанных организаций пересекались и дублировались, что приводило к регуляторному арбитражу. С момента вступления в силу Федерального закона РФ от 23.07.2013 г. № 251-ФЗ «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» [2] закончилось многолетнее противостояние регулирующих органов за отечественным финансовым рынком.

Для успешного выполнения функций мегарегулятора полномочия ФСФР Рос-

нию, контролю и надзору осуществляет один регулирующий орган; целевой подход означает разделение регулирования и надзора над финансовыми рынками на две части: пруденциальный надзор, с одной стороны, и защита прав потребителя – с другой.

сии были переданы Центральному банку Российской Федерации. Так, полномочия по нормативно-правовому регулированию финансового рынка перешли к Банку России. Кроме этого, в новом статусе Банк России получил полномочия по контролю и надзору за некредитными финансовыми организациями (профессиональные участники рынка ценных бумаг, управляющие компании инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда, клиринговые организации, акционерные инвестиционные фонды, организаторы торгов, негосударственные пенсионные фонды, центральный депозитарий, субъекты страхового дела, микрофинансовые организации, жилищные накопительные кооперативы, кредитные потребительские кооперативы, сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, бюро кредитных историй, рейтинговые агентства, актуарии) [1. Ст. 76.1].

В связи с наделением Банка России новыми полномочиями были расширены цели его деятельности. Так, если ранее Банк России осуществлял защиту и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение стабильности и развитие национальной платежной

системы, то с 01.09.2013 года добавились две новые цели – развитие финансового рынка Российской Федерации и обеспечение его стабильности [1. Ст. 3]. Таким образом, в настоящее время Банк России является органом, практически монополично осуществляющим регулирование, контроль и надзор за участниками финансового рынка.

Выполнение поставленных перед Центральным банком Российской Федерации задач связано в первую очередь с масштабным и резким увеличением управленческой нагрузки, о чем свидетельствует динамика численности организаций, подконтрольных Банку России (см. таблицу).

Данные таблицы показывают, что к сентябрю 2013 года управленческая нагрузка на Банк России существенно возросла – в 10,5 раз. Так, если на 01.01.13 г. Банк России контролировал 956 кредитных организаций, то на 01.09.13 г. – 10,8 тыс. кредитных и некредитных финансовых организаций. В 2014 и 2015 гг. эта нагрузка на мегарегулятор только возрастала. Очевидно, что в рамках переходного периода мегарегулятору российского финансового рынка предстоит решить вопросы, связанные с формированием качественно новой регуляторной среды.

Количество организаций, подконтрольных Банку России, ед.

Вид организации	01.01.13 г.	01.09.13 г.	01.12.14 г.	01.09.15 г.
Кредитные организации	956	923	842	783
Субъекты страхового дела	641*	597	565	516
Профессиональные участники рынка ценных бумаг	1231*	1149	1094	969
Инфраструктурные организации	14*	14	13	14
Субъекты рынка коллективных инвестиций	459*	572	559	541
Субъекты микрофинансирования и кооперативы	5823*	7550	15775	15667
Рейтинговые агентства	8*	9	9	9
Всего	8176	10814	18857	18499

* Организации, находившиеся в этот период под контролем ФСФР России.

Источник: составлено авторами на основании данных Статистических бюллетеней Банка России за соответствующие годы, а также данных Годового отчета Банка России за 2013 год [3; 4; 5].

Кроме этого, перечень функций, возложенных на Банк России, был дополнен защитой прав и законных интересов потребителей финансовых услуг и инвесторов. Без сомнения, можно отметить, что огромное значение для финансового рынка имеет защита прав потребителей. Не имея соответствующих механизмов, позволяющих обеспечить защиту прав и законных интересов граждан, получающих или желающих получить финансовые услуги, рынок не сможет функционировать успешно.

Учитывая то, что в новом статусе Банк России работает всего лишь два года, оценить количественные и качественные показатели такой сверхконцентрации полномочий, на наш взгляд, предстоит лишь в будущем. Однако уже сейчас сторонники реформы считают, что создание мегарегулятора финансового рынка имеет положительный результат. Так, в части надзора и обеспечения финансовой стабильности был ликвидирован регуляторный арбитраж; в части развития финансовых рынков и формирования международного финансового центра – ускорилась процедура принятия нормативных актов за счет отсутствия необходимости межведомственных согласований и повышения их качества; в части ресурсов и эффективности – удалось минимизировать затраты за счет объединения административно-хозяйственных функций и сократить расходы средств федерального бюджета.

Существуют и противоположные точки зрения среди представителей как научных кругов, так и профессионального сообщества. Так, актуальным остается вопрос о конфликте интересов, который появился вследствие объединения у Банка России множества различных функций: снижение гибкости регулирования и надзора за небанковскими финансовыми посредниками, резкий рост нагрузки как на орган надзора (увеличение числа поднадзорных организаций), так и на поднадзорные организации.

На наш взгляд, важной проблемой, стоящей перед Банком России, является

конфликт интересов в самом мегарегуляторе как организации. Центральный банк Российской Федерации является одновременно, с одной стороны, регулирующим и надзорным органом, с другой стороны – осуществляет полномочия акционера отдельных участников рынка, с третьей же стороны – непосредственно участвует на финансовом рынке.

В качестве проблемы Банка России в проведении мегарегулирования финансовых рынков можно отметить и то, что в связи с реализацией реформы ему необходимо пересмотреть существенный массив нормативных-правовых актов. Сложным предстает и вопрос, связанный с защитой прав потребителей: современный рынок финансовых услуг ощутил тяжелую поступь разрушающих его институтов (уступка права требования – цессия и деятельность недобросовестных коллекторов).

Указанные проблемы, на наш взгляд, могут быть успешно решены при последовательной централизованной работе, и для этого имеются объективные предпосылки, а именно:

1. Банк России является независимой структурой, что дает ему возможность принимать решения на основе глобального анализа экономической ситуации, учитывая профессиональные интересы, а не политические выгоды.

2. Банк России имеет достаточно материальных (благодаря наличию собственного бюджета) и кадровых ресурсов.

3. Банк России намерен уделять активное внимание не только регулированию и надзору за участниками финансовых рынков, но и развитию инструментов и инфраструктуры финансовых рынков.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон РФ от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Федеральный закон РФ от 23.07.2013 г. № 251 «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». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Годовой отчет Банка России за 2013 год. М., 2014.

4. Статистический бюллетень Банка России. 2013. № 12 // Центральный банк Российской Федерации: [сайт]. URL:

www.cbr.ru/publ/?PrtlId=bbs (дата обращения: 21.10.2015).

5. Статистический бюллетень Банка России. 2015. № 9 // Центральный банк Российской Федерации: [сайт]. URL: www.cbr.ru/publ/?PrtlId=bbs (дата обращения: 21.10.2015).

6. *Хандруев А.А.* Интегрированный финансовый регулятор – российская модель в контексте мировой практики // Деньги и кредит. 2013. № 10. С. 24–32.