

Актуальные тенденции в правовом регулировании финансового рынка

В настоящее время мы наблюдаем существенные изменения финансового законодательства, происходящие, с исторической точки зрения, молниеносно. Изменения обусловлены не только назревшей потребностью в юридических инструментах повышения эффективности функционирования отечественной финансовой системы, но и необходимостью реагировать на так называемые «международные санкции» в отношении России в связи с принятием в Российскую Федерацию Республики Крым.

Проблемы правового регулирования финансового рынка в существующей обстановке выходят на первый план для решения задач обеспечения устойчивости, прозрачности, ликвидности российской финансовой системы. Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 N 320 утверждена государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», которой предусмотрено выделение в период до 2020 года денежных средств в объеме свыше 7 триллионов рублей на указанные цели.

Среди наиболее значимых изменений законодательства следует назвать поправки в положения о правовом статусе Банка России, вступившие в силу с 1 сентября 2013 года (создание «финансового мегарегулятора»); предполагаемые к законодательному закреплению инициативы внедрения саморегулирования на финансовом рынке (по тексту законопроекта – «на финансовых рынках»); мероприятия по снижению зависимости отечественной финансовой системы от иностранной финансовой инфраструктуры (в частности, принятие Государственной Думой РФ в третьем чтении изменений в закон «О национальной платежной системе»).

Указанные изменения отражают тенденции развития механизма правового регулирования российского финансового рынка в среднесрочной (и даже в долгосрочной) перспективе. Остановимся на них подробнее.



А.Е. Морозов

*Доцент кафедры предпринимательского права
юридического факультета
Нижегородского государственного университета
им. Н.И. Лобачевского,
кандидат юридических наук*

1. Консолидация надзорных функций у Банка России для повышения эффективности регулирующего воздействия и максимального расширения круга поднадзорных участников финансового рынка

Согласно федеральному закону от 23 июля 2013 года N 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», Банку России были переданы регуляторные функции в отношении участников финансовых рынков, принадлежавшие ранее Федеральной службе по финансовым рынкам, Министерству финансов РФ, Министерству труда и социальной защиты РФ, Министерству экономического развития РФ.

Существенно расширен круг участников финансового рынка, деятельность которых регулируется Банком России. Среди них сейчас, кроме кредитных организаций, профессиональные участники рынка ценных бумаг, организаторы торговли, клиринговые организации, микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, страховые организации, страховые брокеры, общества взаимного страхования, негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов, специализированные депозитарии инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов, негосударственных пенсионных фондов.

К числу финансовых организаций, поднадзорных Банку России, не относятся ломбарды и лизинговые компании.

Предполагается, что сосредоточение надзорных функций в руках «финансового мегарегулятора» позволит обеспечить стабильность финансовой системы и усилить гарантии прав потребителей финансовых услуг. В то же время специфичность деятельности различных участников финансового рынка обусловила следующую из описываемых тенденций. Банк России, получивший надзорные полномочия на новых для него сегментах финансового рынка, отстаивает идею «внедрения саморегулирования» деятельности поднадзорных лиц.

2. Увеличение роли саморегулирования в механизме правового регулирования финансового рынка

Нормативную базу, учитывающую специфику видов деятельности участников финансового рынка, еще предстоит создать. Представителями «мегарегулятора» активно продвигается законопроект «О саморегулируемых организациях в сфере финансовых рынков». Необходимость его принятия объясняется желанием восполнить пробел правового регулирования (действующий федеральный закон от 1 декабря 2007 года N 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» не распространяется на СРО многих участников финансового рынка – профессиональных участников рынка ценных бумаг, акционерных инвестиционных фондов, управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов, негосударственных пенсионных фондов, кредитных организаций, бюро кредитных историй) и передать саморегулируемым организациям участников финансового рынка часть полномочий регулятора (речь идет, в основном, о контрольных функциях СРО в отношении их членов).

Предполагается, что такие СРО будут принимать участие в разработке, принятии и реализации стандартов деятельности – как базовых (общих для всех участников финансового рынка), так и локальных (с учетом специфики различных сегментов финансового рынка), что позволит достичь адекватности регулирующего воздействия, учесть специфику деятельности субъектов правового регулирования.

3. Проведение мер, направленных на снижение зависимости участников российского финансового рынка от иностранной инфраструктуры, при одновременном внедрении международных стандартов деятельности

Российский финансовый рынок тесно взаимосвязан с международными финансовыми рынками. Это делает необходимым имплементацию в российскую правовую среду лучших международных практик и стандартов регулирования.

Так, в области банковского регулирования учтены методические рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору (осуществляется переход на Базель-III).

В сфере защиты прав потребителей финансовых услуг планируется законодательное закрепление внесудебных процедур по урегулированию разногласий между ними и финансовыми организациями (институт финансового омбудсмена, учреждение Банком России Службы финансовых уполномоченных в форме некоммерческого партнерства).

Для решения проблем с просрочкой по кредитам (обусловленной, не в последнюю очередь, завышенными процентными ставками) разработаны и обсуждаются законопроекты о порядке и условиях применения реабилитационных процедур в отношении заемщиков – физических лиц, не являющихся предпринимателями; о коллекторской деятельности.

С 1 июля 2014 года вступит в действие федеральный закон от 21 декабря 2013 года N 353-ФЗ «О потребительском кредите (займе)», призванный защитить права заемщиков, который будет применяться к договорам потребительского кредита, заключенным после указанной даты.

Проведение пенсионной реформы требует создания системы гарантирования пенсионных накоплений граждан (оператором такой системы предполагается Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов», имеющая успешный опыт обеспечения функционирования системы страхования вкладов на основании федерального закона от 23 декабря 2003 года N 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации»).

В то же время, стабильность и устойчивость финансовой системы России в современных условиях требует снижения ее зависимости от внешнего (негативного) воздействия. Одним из первых шагов законодателя в этом направлении стало принятие Государственной Думой Российской Федерации 25 апреля 2014 года изменений в федеральный закон от 27 июня 2011 года N 161-ФЗ «О национальной платежной системе», направленных на создание национальной системы платежных карт и обеспечение бесперебойности функционирования международных платежных систем.

Легко спрогнозировать появление других законопроектов, нацеленных на снижение зависимости

участников российского финансового рынка от иностранной инфраструктуры – в сфере расчетов, взаимодействия по исполнению иностранных судебных актов и т.п.

В то же время, представляется нереальным обособление российского финансового рынка от мировой экономики средствами правового регулирования.

Понимание этого нашло отражение в уже упомянутой государственной программе регулирования финансового рынка, где в числе наиболее актуальных указана задача создания в России международного финансового центра.

В целом, описанные тенденции развития механизма правового регулирования финансового рынка следует оценить как неоднозначные.

Приходится констатировать, что скорость принятия и вступления в силу новых законов в этой сфере нередко идет в ущерб их качеству. Для устранения системных рисков, которые несут ошибки законотворчества и правоприменения, необходимо более тщательно и оперативно, чем в настоящее время, учитывать в процессе правового регулирования теоретически обоснованные мнения представителей юридической науки. И начать следует с легального и четкого определения понятия «финансовый рынок», чего законодатель по-прежнему избегает. Например, из анализа положений федерального закона от 26 июля 2006 года N 135-ФЗ «О защите конкуренции» можно сделать вывод о содержании понятия «рынок финансовых услуг», но не о том, что такое «финансовый рынок»; в изменениях в закон «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» в части передачи полномочий «финансового мегарегулятора» употребляется, как и в других нормативных актах финансового законодательства, термин «финансовые рынки» – во множественном числе, и тоже без конкретизации.

Базовые понятия могли бы найти закрепление в федеральном законе «О финансах», необходимость которого давно обоснована российской наукой финансового права (См.: Горбунова О.Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М., 2003).