

*Чехов Р.А., магистрант 3 курса
Кафедры государственно – правовых дисциплин
отделения «Высшая школа правоведения»
Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации России,
Россия, г. Москва*

ПОЛНОМОЧИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ

***Аннотация:** в настоящей статье представлена характеристика особенностей регулирования ценных бумаг Центральным банком Российской Федерации; проанализирована теоретическая правовая база и изучены основные подходы к регулированию рынка ценных бумаг Центральным банком Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** финансовые рынки, финансовые организации, контроль и надзор, финансовые правонарушения, экономическая характеристика, передача полномочий, правовые нормы.*

***Abstract:** This article presents a characteristic of the features of securities regulation by the Central Bank of the Russian Federation; The theoretical legal framework has been analyzed and the main approaches to the regulation of the securities market by the Central Bank of the Russian Federation were studied.*

***Key words:** financial markets, financial organizations, control and supervision, financial offenses, economic characteristics, transfer of authority, legal norms.*

С 1 сентября 2013 года на рынке ценных бумаг Российской Федерации произошли существенные изменения, связанные с упразднением Федеральной службы по финансовым рынкам и передачи ее полномочий Центральному

банку Российской Федерации. Предзнаменовалось это вступлением в силу 23.07.2013 года Федерального закона № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по урегулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (далее – ФЗ № 251). С этого момента Федеральная служба по финансовым рынкам перестала существовать как ведомство, наделенное государственной властью, выполняющее контрольные и надзорные функции, однако в структуре Банка России появился орган, наделенный практически теми же полномочиями.

В этой связи, более чем в 40 федеральных законодательных актах произошло множество изменений, однако на практике большинство таких изменений носит формальный характер и заключается в смене термина «Федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг» на «Банк России». Из этого следует, что Банку России, по большей степени, лишь перешли полномочия Федеральной службы по финансовым рынкам, однако поскольку прежняя служба имела более расширенную структуру, выполняющую различные функции, то теперь в ФЗ № 251 появились недочеты в виде отсутствия наименований органов государственной власти, отвечающих за вопросы инсайдерской информации, манипулирования рынком, мошенничества и многие другие, а также отсутствия четко сформулированных полномочий таких органов. В свою очередь это породило большое количество правовых конфликтов и противоречий.

Федеральным законом ФЗ № 251 установлено, что с того момента как перестает существовать Федеральная служба по финансовым рынкам, ее правопреемником становится Центральный банк Российской Федерации [1, с. 4], а поскольку законодательные акты, принимаемые Правительством Российской Федерации, в финансовой сфере, сохраняли свое действие до вступления в силу актов Центрального банка, то исходя из этого Центральный

банк частично стал правопреемником еще и Правительства Российской Федерации.

Центральному банку Российской Федерации были переданы все полномочия по контролю и надзору в сфере оборота ценных бумаг, по правовому регулированию и правоприменительной практике, которые ранее реализовывались Правительством Российской Федерации, Федеральной службой по финансовым рынкам, Министерством финансов, Федеральным казначейством, Министерством экономического развития, а так же некоторые полномочия Министерства внутренних дел и Министерства обороны и некоторых других органов государственной власти [2, с. 16].

Из чего можно сделать вывод, что Центральный банк Российской Федерации из органа в основном регулирующего деятельность кредитной и банковской сфер, превратился в мегарегулятора получившего полномочия, посредством которых он может контролировать все субъекты, находящиеся в сфере рынка ценных бумаг.

С получением нового статуса и новых полномочий Центральный банк Российской Федерации принял на себя обязательства по управлению, регулированию, юрисдикционной деятельности, а также по контролю и надзору некредитных финансовых организаций и осуществлению административных правоприменительных действий над всем, что касается рынка ценных бумаг.

С наделением Центрального банка Российской Федерации новыми полномочиями повысился иерархический статус тех законодательных актов, которые он выпускает, изменилось их место в правовой системе Российской Федерации. Это можно понять из текста Закона от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации» (далее - Закон о Банке России), который говорит нам о том, что юридическая сила нормативно – правовых актов Правительства Российской Федерации, Президента Российской Федерации, законов Российской Федерации и ее субъектов, ниже

юридической силы тех нормативно – правовых актов, которые выпускает Центральный банк Российской Федерации.

К примеру, статья 7 Закона о Банке России говорит [2, стр. 5], что все вопросы, которые входят в компетенцию Центрального банка Российской Федерации, формы инструкций, указаний, положений нормативных актов, обязательны для исполнения всеми физическими и юридическими лицами, органами государственной власти, субъектами федерации и местными самоуправлениями. При этом отсутствуют указания на то, что Центральный банк Российской Федерации должен руководствоваться в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, учитывать ее основы и принципы. Однако, что бы всё-таки соблюдались Конституционные принципы и законность актов издаваемых Центральным банком Российской Федерации, законодательно предусмотрена возможность обжалования таких актов в судебном порядке.

Из всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что с принятием новой редакции Закона о Банке России, после упразднения Федеральной службы по финансовым рынкам, роль Центрального банка Российской Федерации, на рынке ценных бумаг России, сильно возросла. Выросло его влияние на установление административно – правовой режима оборота ценных бумаг и на общественные отношения в данной сфере.

Для того, что бы Центральный банк Российской Федерации мог в полной мере выполнять возложенные на него функции, ему необходимо взаимодействие с различными госструктурами. Однако, поскольку Банк России не входит ни в одну из ветвей власти, обладая чертами каждой из них, он осуществляет свое взаимодействие через систему норм и правил, установленных законодательством Российской Федерации [3, с. 76].

К примеру, статьей 21 Закона о Банке России установлено, что для реализации своих экономически функций, он участвует в разработке экономической политики Правительства Российской Федерации. Так же,

председатель Банка России или один из его заместителей, вправе принимать участие в заседаниях Государственной Думы Российской Федерации при рассмотрении каких – либо законопроектов, относящихся к финансовой, экономической, кредитной и банковской сферам [2, с. 36].

Центральный банк и Правительство Российской Федерации взаимодействуют, совещаются и координируют друг друга во многих экономических вопросах относящихся к общегосударственным. Например, Центральный банк Российской Федерации проводит консультацию Правительству Российской Федерации по графику выпуска государственных ценных бумаг и погашения государственного долга [2, с. 49].

Исходя из сложившейся практики государственного управления общественными отношениями, можно выделить два элемента управленческого воздействия. Первый – это установление норм права, регулирующих общественные отношения, второй – это контроль за соблюдением норм права, юрисдикционной деятельности по применению наказания.

При анализе мировых моделей управления сферой рынка ценных бумаг, можно отметить, что путь предоставления банкам широких полномочий, при оставлении функций нормативно – правового воздействия за органами государственной власти или создаваемыми при их участии ведомствами, имеет высокую степень эффективности, так как обеспечивает ответственность государства за финансовый сектор и предоставляет автономность субъектам рынка ценных бумаг [4, стр. 10].

Нормативно – правовое закрепление в нашей стране такая система получила через ФЗ № 251 после чего, в законе о Банке России введена отдельная глава X.1. «Регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков» [2, с. 781], устанавливающая полномочия Центрального банка по формированию административно – правового режима оборота ценных бумаг.

Центральный банк Российской Федерации является органом, пришедшим на смену Федеральной службе по финансовым рынкам и в соответствии со

статьей 76.1 Закона о Банке России, осуществляет правовое регулирование, контроль, надзор за некредитными финансовыми организациями на финансовых рынках [2, с. 783]. Вышло так, что теперь данный орган осуществляет административно – правовую регламентацию режима оборота ценных бумаг в банковской, кредитной и некредитной сферах. Законодатель указывает на то, что это способствует финансовой стабильности и устойчивости финансовых рынков, а также создает благоприятные условия для их стабильного развития, эффективного управления рисками, борьбы с кризисными ситуациями, повышению защиты прав и свобод инвесторов, страховых организаций и прочих заинтересованных лиц. Законом о Банке России так же установлена компетенция по контролю Центрального Банка Российской Федерации за рынком ценных бумаг, которая имеет ограничения на невмешательство в оперативную деятельность некредитных финансовых организаций.

Статья 76.2 Закона о Банке России говорит нам о том, что Центральный Банк осуществляет регулятивные и контрольные полномочия за соблюдением законодательства Российской Федерации эмитентами и участниками корпоративных отношений, проводя проверки за соблюдением законодательства, на основании которых выдает предписание на устранение выявленных нарушений и применяет прочие меры, установленные законодательными актами Российской Федерации [2, с. 793]. Регламент проведения указанных выше проверок и иных мероприятий по финансовому контролю и надзору, как и обязанности проверяющих лиц, определены специальными нормативными актами издаваемыми Центральным Банком и публикуемыми в официальных изданиях Российских газет и в сети интернет.

Центральный банк Российской Федерации устанавливает формы, порядок и сроки предоставления отчетности и другой информации в соответствии с федеральными законами. Составляет реестр некредитных финансовых организаций, ведет базу данных на сотрудников

осуществляющих свою деятельность в таких организациях, для реализации возложенных на него функций. На безвозмездной основе получает от органов государственной власти, на которых возложена обязанность федеральными законами, предоставлять конфиденциальную и иную охраняемую законами информацию в отношении деятельности некоммерческих организаций, их управляющей структуре, учредителях и участниках [5]. Помимо этого выполняет ряд других обязанностей, установленных федеральными законами, в частности Федеральным законом от 22.04.1996 № 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг", которые регулируют работу конкретных организаций и обществ.

Центральным банком Российской Федерации на регулярной основе производится анализ действующих норм права на рынке ценных бумаг, оценка их эффективности, корректировка, дополнение и совершенствование отдельных норм для их более полного соответствия современным требованиям рынка [5]. Однако на практике часто происходит, что чрезмерная регламентация лишь запутывает, усложняет, иногда даже нарушает интересы участников рынка и в итоге не способствует повышению качества законодательной базы. Вдобавок ко всему, помимо Центрального Банка, в правовом регулировании существуют вопросы, по которым управленческие функции осуществляются органами исполнительной власти.

На общественное обсуждение 13.09.2021 г., Министерством финансов Российской Федерации и самим Центральным банком Российской Федерации, представлена Стратегии развития финансового рынка до 2030 года [6]. Данный документ разработан с целью повышения конкурентоспособности, прозрачности и эффективности финансовой политики и финансового рынка в целом. Основная часть документа посвящена развитию рынка капитала, страхованию, международной интеграции, содействию устойчивому развитию, защите прав потребителей финансовых услуг и финансовому просвещению.

Данным документом обозначены основные цели развития финансового рынка Российской Федерации, а именно:

- повышение уровня и качества жизни граждан за счет использования инструментов финансового рынка;
- содействие экономическому росту за счет предоставления конкурентного доступа субъектам российской экономики к долговому и долевым финансированию, инструментам страхования рисков, в том числе в условиях перехода к низкоуглеродной экономике;
- создание условий для устойчивого роста финансовой индустрии.

В связи с этим, поставлена одна общая стратегическая задача, которую можно сформулировать как создание благоприятных условия для развития финансового рынка, в том числе устраняя искажения и барьеров, препятствующих для его развития, с использованием имеющегося инструментария.

Для выполнения данных целей и стратегической задачи используются комбинация инструментария, как Центрального банка Российской Федерации, так и Правительства Российской Федерации, которые координируют свои шаги при воздействии на финансовый рынок.

К таковому инструментарию можно отнести:

- разработку законов и законодательную инициативу;
- нормотворчество и регулирование;
- надзор и надзорные меры;
- создание инфраструктуры и обеспечение равного доступа к ней;
- налоговые стимулы и субсидирование;
- создание и поддержка механизмов коллективного страхования накопления граждан;
- информационная открытость и взаимодействие Правительства Российской Федерации и Банка России с участниками рынка;

- повышение финансового образования и финансовой грамотности населения;

- подготовка специально обученных кадров для финансовой отрасли.

Поставленные Министерством финансов Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации цели, задача, приведенный выше инструментарий должны обеспечить положительное развитие в финансовой системе экономики и оказать положительное влияние на рынок ценных бумаг в частности [6]. Однако, понимая всю сложность поставленной задачи, стоит учитывать, что перспективность развития рынка ценных бумаг в первую очередь определяется степенью оперативности государственного регулирования, как и уровнем теоретической обоснованности выдвигаемых проектов, продуманности и целенаправленности принимаемых решений. Качественной характеристикой рынка ценных бумаг при этом будет являться отработанная и отлично выполняющая свою роль, правовая база, определяющая условия его функционирования.

Главными задачами, направленными на совершенствование нормативно-правового обеспечения рынка ценных бумаг, является анализ действующих норм и грамотная их оценка. Необходимо учитывать потребности в тех или иных правовых нормах самих участников рынка, ведь если мы все время лишь дополняем и усложняем правовую структуру, то в итоге мы получим ситуацию, при которой лишь профессиональные участники рынка смогут ориентироваться во всем этом необъятном массиве информации, терминов, правил, сводов и регламентов.

Поэтому определение того, насколько эффективно работает правовая структура рынка ценных бумаг, насколько эффективно справляются со своими задачами управляющая прослойка государственных органов, насколько они детализируют и конкретизируют с учетом объекта и субъекта свое правотворчество, и зависит качество законодательной базы, а так же то, насколько комфортно и безопасно участники рынка могут в нем находиться.

Существует проблема отнесения Центрального банка Российской Федерации, к какой-либо из ветвей власти [3, с. 77]. Например, обращаясь к определению его статуса, можно воспользоваться определением, которое дает нам статья 75 Конституции Российской Федерации. В ней говорится, что основной функцией Центрального Банка является защита и обеспечение устойчивости рубля, как денежной единицы являющейся единственной платежным средством в государстве и эмиссия которой, осуществляется именно Центральным Банком.

При этом Центральный Банк, можно сказать, является государственным органом, но если мы посмотрим на то, к какой именно из ветвей государственной власти он относится, то увидим, что ни к одной из ветвей, при этом имеет черты каждой из них [3, с. 78].

У Центрального банка Российской Федерации имеются свои специальные полномочия в финансовой сфере. Однако, в Российской Федерации имеются принципы разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную и имеется возможность использовать каждую по своему назначению, только уполномоченными на то государственными органами. В связи с этим, передача Центральному банку Российской Федерации в 2013 году, полномочий по правовому регулированию в финансово – кредитной сфере и сфере оборота ценных бумаг, неминуемо должно было повлечь изменение статуса Центрального Банка на какой либо из приведенных, ведь иначе нарушаются принципы, закрепленные в статье 10 Конституции Российской Федерации. На практике, мы видим, что этого так и не произошло, что по прежнему порождает много вопросов по данному поводу.

Решить данную проблему можно сохранив за органами государственной власти полномочий по правовому регулированию и правотворчеству в подведомственных им сферах оборота ценных бумаг, создав при этом специальный государственный орган, каким была Федеральная служба по финансовым рынкам. Вопросы контроля и надзора в свою очередь можно

оставить за все тем же Центральным банком Российской Федерации или подконтрольными саморегулируемыми организациями [3, 78].

Исходя из изложенного, можно сделать вывод о том, что именно единый государственный орган, с ограниченными функциями и полномочиями, понятной организационной правовой структурой сумел бы поставить точку в этом вопросе, при этом контроль и управление можно передать любым другим органам, пусть даже и негосударственного характера.

Подводя итог, можно констатировать, что с передачей функций от Федеральной службы по финансовым рынкам Центральному банку Российской Федерации, есть как отрицательные стороны, такие как:

- снижение гибкости в регулировании, так как происходит игнорирование отдельных секторов финансового рынка;
- бюрократизация принятия решений и запаздывание обратной связи от участников рынка;
- конфликт интересов, возникающий в результате концентрации у Центрального Банка множества различных функций.

Так и положительные, которые выражаются в следующем:

- улучшение финансового надзора за крупными организациями, такими как банки (являются большими держателя ценных бумаг) при снижении времени взаимодействия между органами в прошлом;
- общий подход в обращении с различными типами лиц, что позволяет свести к минимуму какую - либо дискриминацию и разным пониманием процессуальных норм;
- снижение административной нагрузки, поскольку отсутствует согласование в действиях между различными органами;
- увеличение гибкости правовых норм и ускоренное внедрение новых, позволяющих оперативно реагировать на изменения на рынке при сочетании правоустанавливающей и правоприменительной функций;

- разрешение проблемы конкуренции компетенции и полномочий органов, выполняющих финансовый контроль;
- свод к минимуму утечки информации, которая происходила при ее передаче от одного органа к другому;
- оптимизация расходов связанная с сокращение количества органов регулирующих деятельность на рынке ценных бумаг;

Все вышеперечисленное указывает на то, что создание одного мегарегулятора на финансовом рынке все же позволило улучшить инвестиционный климат в нашей стране, сделать процесс владения и пользования ценными бумагами более простым и доступным, увеличить контроль над финансовым рынком в совокупности с экономической безопасностью, снизить издержки на регулирование отрасли.

Использованные источники:

1. Федеральный закон 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» (ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ. 2013. № 30 (часть I). Ст. 4084.;
2. Федеральный закон от 10.07.2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (ред. от 14.07.2022)// СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790;
3. Лаврушин О.И., И.Д. Мамонтова И.Д., Валенцева Н.И. Банковское дело: Учебник. – КНОРУС. 2019. – с.76–78;
4. Хандруев А.А. Интегрированный финансовый регулятор – российская модель в контексте мировой практики // Журнал: Деньги и кредит. – 2013. – № 10. – С. 24–32.;
5. Указание Банка России от 08.10.2018 № 4927-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных

организаций в Центральный банк Российской Федерации» [Электронный ресурс] – URL: https://www.cbr.ru/faq_ufr/dbrnfaq/doc/?number=4927-%D0%A3 (дата обращения: 05.10.2022);

6. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации до 2030 года. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.cbr.ru/press/event/?id=12197> (Дата обращения: 05.10.2022);