

**ОБ АКТУАЛЬНЫХ НАПРАВЛЕНИЯХ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РЕГУЛЯТОРНОЙ
ПОЛИТИКИ В ЦЕЛЯХ СОЗДАНИЯ
МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО
ЦЕНТРА В РОССИИ²**

**IMPROVING THE REGULATORY POLICY
AS A CONDITION OF CREATING
AN INTERNATIONAL FINANCIAL CENTER
IN RUSSIA**

Статья посвящена анализу современного понимания регуляторной политики в отношении финансового сектора и, в частности, в отношении создания в России международного финансового центра. Формулируются предложения по совершенствованию регуляторной политики в целях создания в России международного финансового центра.

Ключевые слова: финансовый сектор, регуляторная политика, оценка регулирующего воздействия, международный финансовый центр, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

The article is devoted to the analysis of modern understanding of the regulatory policy in respect of the financial sector and, in particular, in respect of the creation of international financial center in Russia. Proposals on improvement of regulatory policy in order to create an international financial centre in Russia are formulated.

Keywords: financial sector, regulatory policy, regulatory impact assessment, international financial centre, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD).

Общественное внимание, в том числе внимание бизнес-сообщества и научных кругов, к проблематике создания отечественного международного финансового центра (МФЦ) привлекла недавно появившаяся информация о том, что проект создания в Москве международного финансового центра потерпел неудачу. Ernst & Young и Российская экономическая школа (РЭШ) в исследовании «Москва как региональный финансовый центр для стран СНГ» отмечают, что заявленные в концепции создания международного финансового центра амбициозные цели (к 2010 г. Москва должна была стать региональным центром для стран СНГ, а к 2012 г. – выйти на уровень, сравнимый с Шанхаем и Мумбаи) не достигнуты [1].

В то же время, как нам представляется, речь должна идти не о полном провале проекта, но лишь о продлении сроков его реализации, что обусловлено, прежде всего, невозможностью

создания финансового оазиса в условиях системных общерегулятивных проблем.

На взгляд автора, для понимания причин неэффективной реализации проекта и путей повышения этой эффективности целесообразно рассматривать вопросы создания в России МФЦ в контексте проблематики регуляторной политики как наиболее актуальной сегодня концепции государственного управления, популяризируемой Организацией экономического сотрудничества и развития.

В обоснование этого тезиса обратим внимание на проблемы формирования МФЦ в России, выделенные Всемирным банком в своем отчете 2012 года:

1) коррупция, отсутствие верховенства права, частые и дискреционные вмешательства со стороны государства;

2) неэффективный бюрократический аппарат; неэффективная и непредсказуемая законодательная система;

3) барьеры для вхождения иностранных компаний: ограничения по вхождению на рынок иностранных финансовых компаний, ограничения в части иностранной собственности россий-

¹ Кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин НОУ ВПО «Российский новый университет».

² При написании статьи использовалась справочная правовая система «КонсультантПлюс».

ских компаний, ограничение в части привлечения иностранных специалистов;

4) хаотичные и сложные механизмы регулирования: забюрократизированность; непоследовательное правоприменение;

5) контрпродуктивное налоговое законодательство: НДС на финансовые операции и услуги, высокие ставки налогов для финансовых компаний, чрезмерное налогообложение иностранных резидентов [2].

Не сложно заметить, что первые четыре из названных проблем напрямую связаны с регуляторной политикой.

Практика функционирования ведущих МФЦ показывает, что благоприятный для прихода на внутренний рынок иностранных инвесторов климат обусловлен прежде всего общерегулятивной ситуацией в стране, затем – «правилами игры» на финансовых рынках и в меньшей степени – действием нормативных правовых актов, создающих особый регулятивный режим для резидентов МФЦ.

Таким образом, проблематику МФЦ целесообразно рассматривать в следующей логике:

– вопросы общерегуляторной политики (как макроуровень);

– регуляторная политика в отношении финансовой системы государства (как средний уровень);

– регуляторная политика в отношении функционирования МФЦ (как микроуровень).

Другими словами, специфика финансовой системы государства диктует выбор специфических форм и методов регулирования, которые, в свою очередь, преломляются в отношении проблематики МФЦ.

В последние годы было принято несколько ключевых для развития регуляторной политики в странах ОЭСР документов [3–8]. Последним из важнейших документов в этом перечне является *Рекомендация Совета по вопросам регуляторной политики и управления от 22 марта 2012 г.*

В Рекомендации излагаются меры, которые правительства могут и должны принять в поддержку осуществления и улучшения системы регулирования, отвечающие целям государственной политики и призванные иметь положительное влияние на экономику и общество целом.

В качестве *основных тезисов* Рекомендации-2012 для целей данной статьи мы выделяем следующие:

1) выделение органа, ответственного за регуляторную политику;

2) регулярная оценка эффективности регулирующих положений и регулятивных систем (доведение результатов до общественности);

3) создание реестра контрольных органов с указанием целей и инструментария регулирования;

4) риск-ориентированный подход;

5) координация политики на федеральном, региональном и местном уровнях;

6) международное регулятивное сотрудничество [9].

Особое внимание обращают на себя документы ОЭСР, посвященные проблематике регулирования *финансового сектора* [10–12].

Так, «*Основные инструменты для регулирования качества и регулирования финансового сектора*» (2009) акцентируют внимание на структуре финансовых регуляторов и принципах ее построения, среди которых в качестве основополагающего выступает независимость регуляторов.

Основные аспекты, на которые обратим внимание в данном документе, это:

– организация системы регулирования секторно или с использованием мегарегулятора;

– распределение регулирующих функций между федеральным и региональным уровнями в федеративном государстве;

– распределение регулирующих функций между государственными органами и негосударственными организациями.

В «*Основных инструментах...*» рассматривается опыт Австралии, Канады, Франции, Великобритании и США в построении системы регулирования финансового сектора соответственно трем основными моделям:

– «горная цепь» (секторное регулирование множеством регуляторов) – США, Канада;

– «двойной пик» (распределение полномочий между двумя регуляторами, как правило, по линии банки – рынок ценных бумаг) – Великобритания, Франция, Австралия;

– единый мегарегулятор – Германия, ЕС.

Цель другого документа – «*Структуры политики для эффективного и результативного финансового регулирования (PFEEFR, 2010)*» – состоит в том, чтобы выделить специфические особенности инструментария финансового регулирования относительно других инструментов регуляторной политики.

Основные идеи, которые мы выделим в PFEEFR:

1) необходимость формулирования «эталонного определения» финансовой системы на национальном уровне;

2) необходимость определения признаков хорошо функционирующей финансовой системы как целевых ориентиров;

3) идентификация инструментов регулирования финансового сектора и их эффективных комбинаций;

4) пересмотр регулятивной структуры и инструментария каждые 5–8 лет;

5) определение «финансового регулирования», принципов и элементов финансового регулирования (принципы вместо правил, наблюдение вместо принуждения);

6) десять принципов для эффективного и результативного финансового регулирования [13].

Ядром модели регуляторной политики, пропагандируемой ОЭСР, является оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Фактически оценка регулирующего воздействия проводится в России с 2010 года, но только лишь Министерством экономического развития РФ и только в отношении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти.

Постановлением Правительства РФ № 421 [14] с 1 октября 2012 года устанавливаются новые правила осуществления ОРВ на ранней стадии, а именно:

1) предмет ОРВ: не только проекты НПА, но уже и документы, обосновывающие необходимость разработки проекта НПА;

2) проводит ОРВ сам разработчик НПА, и только затем заключение дает Министерство экономического развития;

3) оценка (в том числе публичные консультации) проводятся, по возможности, до принятия решения о необходимости разработки НПА;

4) уже на стадии разработки акта предусматриваются показатели и сроки проведения мониторинга (ретроспективной оценки).

Таким образом, расширение ОРВ предусматривает: внедрение ретроспективной оценки, распространение на уровень ЕврАзЭС/СНГ и на «депутатские» законопроекты, внедрение на региональном уровне.

В аспекте организации МФЦ вызывает озабоченность *нераспространенность данного института на Банк России*, что, по-видимому, обусловлено его особым статусом как специфической организации, не имеющей организационно-правовой формы и не являющейся органом государственной власти. Думается, что необходимость распространения института ОРВ на нормативные правовые акты Банка России – еще одно, среди прочих, основание для уточнения статуса Банка России таким образом, чтобы

он вписывался в структуру государственного аппарата Российской Федерации¹.

По мнению автора, эффектом от развития ОРВ для создания и функционирования в России МФЦ может стать:

1) снижение административных издержек резидентов МФЦ;

2) повышение эффективности бюджетных расходов;

3) повышение качества финансово-правовых актов;

4) оптимизация административно-правовых режимов деятельности резидентов МФЦ.

Проведенный анализ позволяет нам сформулировать следующие **предложения**.

1. Распространить ОРВ на нормативные правовые акты Банка России по процедуре, учитывающей особенности его, требующего уточнения статуса.

2. Принять меры по совершенствованию архитектуры финансовых регуляторных институтов: «горная цепь»/«двойной пик»/«единый мегарегулятор».

3. Создать в Администрации Президента РФ подразделение, ответственное за совершенствование регуляторной политики.

4. Принять федеральный закон о финансовой системе (с введением в терминологический аппарат понятий «финансовый контроль», «финансовая система», «финансовая политика», «финансовое регулирование», выстраиванием принципов институциональной структуры и инструментария финансового регулирования).

5. Интенсифицировать работу по развитию системы саморегулируемых организаций на рынке страхования, рынке ценных бумаг, в банковском секторе.

6. Ввести как обязательную процедуру проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов (в том числе Банка России), распространяющих свое действие на финансовый сектор (прежде всего на функционирование МФЦ).

7. С целью организации практики цивилизованного лоббизма финансовых организаций при разработке и принятии нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность (в том числе как резидентов МФЦ), а также с целью снижения коррупционности принимаемых финансово-правовых актов, полагаем необходимым интенсифицировать принятие федерального закона о лоббизме.

¹ В качестве примера, на который следует ориентироваться (тем более в условиях банковской интеграции в рамках ЕЭП), можно использовать опыт Республики Беларусь и Республики Казахстан.

8. Активизировать деятельность Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС по разработке Основ банковского законодательства ЕврАзЭС, разработке Основ законодательства ЕврАзЭС о рынке ценных бумаг, а также сотрудничеству государств – членов ЕврАзЭС по формированию общего страхового рынка государств – членов ЕврАзЭС.

9. Интенсифицировать процесс гармонизации законодательства государств – участниц ЕЭП при возрастающей координирующей и регламентирующей роли Евразийской экономической комиссии.

Литература

1. URL: <http://finance.rambler.ru/news/economics/120458402.html> (дата обращения: 29.12.2012).

2. Российская Федерация: анализ и диагностика финансовой, регуляторной и институциональной политики, необходимой для создания МФЦ, июнь, 2012 / URL: http://mfc-moscow.com/assets/files/analytics/Russia_as_an_International_FC_Russian_Language_version.pdf (дата обращения: 29.12.2012).

3. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012.

4. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform: the Experience from OECD Countries, 2011.

5. Assessing the Impact of Regulatory Management Systems: Preliminary Statistical and Econometric Estimates, 2010.

6. Multi-Level Regulatory Governance Policies: Institutions and Tools for Regulatory Quality and Policy Coherence, 2009.

7. Эволюция регуляторной политики в странах – членах ОЭСР, 2008.

8. Regulatory Institutions: a Blueprint for the Russian Federation, 2008. Regulatory Management Systems Across OECD Countries: Indicators of Recent Achievements and Challenges, 2007.

9. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012 / URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatorypolicy/49990817.pdf> (дата обращения: 29.12.2012).

10. Tools for Regulatory Quality and Financial Sector Regulation: a Cross-Country Perspective, 2009.

11. Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation: General Guidance and High-Level Checklist, 2010 (PFEEFR).

12. The draft Concept for a Financial Control System in the Russian Federation : Comments from: SIGMA and the Swedish Russian Cooperation Programme, 2001.

13. Policy Framework for Effective and Efficient Financial Regulation: General Guidance and High-Level Checklist, 2010 / URL: http://www4.gsb.columbia.edu/rt/null?&exclusive=filemgr.download&file_id=7214655&rtcontentdisposition=filename%3DOECD-Policy+Framework+for+Efficient+Financial+Sector+Regulation-E.pdf (дата обращения: 29.12.2012).

14. Постановление Правительства РФ от 2 мая 2012 г. № 421 «О мерах по совершенствованию подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих не относящиеся к сфере технического регулирования обязательные правила» // СЗ РФ. – 2012. – № 20. – Ст. 2530.