

Вестник Евразийской науки / The Eurasian Scientific Journal <https://esj.today>

2021, №5, Том 13 / 2021, No 5, Vol 13 <https://esj.today/issue-5-2021.html>

URL статьи: <https://esj.today/PDF/60ECVN521.pdf>

DOI: 10.15862/60ECVN521 (<https://doi.org/10.15862/60ECVN521>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Школик, О. А. Перспективные направления международного сотрудничества в сфере регулирования и надзора на финансовых рынках / О. А. Школик // Вестник евразийской науки. — 2021. — Т. 13. — № 5. — URL: <https://esj.today/PDF/60ECVN521.pdf> DOI: 10.15862/60ECVN521

For citation:

Shkolik O. A. Promising areas of international cooperation in regulatory and supervision in financial markets. *The Eurasian Scientific Journal*, 13(5): 60ECVN521. Available at: <https://esj.today/PDF/60ECVN521.pdf>. (In Russ., abstract in Eng.). DOI: 10.15862/60ECVN521

Статья подготовлена в соответствии с планом НИР Института экономики Уральского отделения Российской академии наук на 2021 г.

Школик Олег Александрович

ФГБУН «Институт экономики Уральского отделения Российской академии наук», Екатеринбург, Россия
Центр региональных компаративных исследований
Старший научный сотрудник
Кандидат экономических наук
E-mail: o.shkolik@mail.ru
РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=765424

Перспективные направления международного сотрудничества в сфере регулирования и надзора на финансовых рынках

Аннотация. В статье исследуются проблемные вопросы государственного регулирования и надзора на российском финансовом рынке. Рассмотрена двойственная природа Банка России как публичного федерального института. С точки зрения предоставленных Банку России властных полномочий по регулированию и надзору на финансовых рынках, обоснован тезис о его безусловной квалификации как государственного органа исполнительной власти. В разрезе функциональных задач Банка России, реализуемых им на финансовом рынке, выявлены и исследованы фундаментальные недостатки в организации, регулировании и в непосредственном осуществлении пруденциального и поведенческого надзора. Раскрыты регулятивные и операционные факторы негативного и неприемлемого подхода уполномоченного органа к осуществлению надзорных полномочий на финансовом рынке, предопределяющие неэффективность всей государственной системы обеспечения и защиты прав и интересов инвесторов на отечественном финансовом рынке. В статье приведены результаты систематизации и анализа данных, формирование и оперирование которыми осуществляют надзорные и правоохранительные органы, обзор которых характеризует уровень правопорядка, законности и финансовой дисциплины на отечественном финансовом рынке. Рассмотрены и проанализированы аспекты нелегальной деятельности хозяйствующих субъектов на финансовом рынке, в ракурсе связанных с этим конкретных проблем функционирования рынка и инвестирования на нем, решение которых может быть реализовано в рамках межгосударственного взаимодействия компетентных федеральных органов власти, в целях обеспечения правового порядка и финансовой дисциплины при реализации финансовых услуг. Определены перспективные направления международного сотрудничества государственных регулирующих и надзорных органов, уполномоченных в

сфере национальных финансовых рынков, в рамках которых выработаны конкретные рекомендации.

Ключевые слова: финансовые организации; финансовые услуги; финансовые рынки; инвестиции; Банк России; пруденциальный надзор; поведенческий надзор

Введение

В условиях экономической глобализации и интеграции национальных финансовых рынков в безграничное интернациональное пространство, где реализуется международное перераспределение капитала, вопросы межгосударственного сотрудничества в сфере публичного регулирования и надзора приобретают критическую актуальность. Это предопределено тем, что данное пространство не подчинено публичному регулированию и надзору со стороны какого-либо межгосударственного регулятора, если только речь не идет об ограниченных межгосударственных объединениях, в рамках которых формируются наднациональные регуляторы финансового рынка. Национальное законодательство о финансовых рынках и полномочия национальных органов исполнительной власти ограничены границами государственной юрисдикции и в отсутствие межгосударственного взаимодействия в этой сфере, формируются предпосылки для безнадзорной и неправомерной деятельности субъектов инвестиционной деятельности, суть которой сводится к оказанию финансовых услуг в различных сегментах финансовых рынков. Более того, по этой же причине создаются условия для злоупотреблений и прямого грубого нарушения прав и интересов инвесторов, имеющих в качестве основного последствия причинение инвесторам материального ущерба.

Цель исследования состояла в выработке рекомендаций для исполнительных органов власти по перспективным направлениям международного сотрудничества в сфере регулирования и надзора на финансовых рынках. Цель исследования определила необходимость решения следующих задач: анализ текущей ситуации в сфере осуществления надзорной деятельности на финансовых рынках; выявление и анализ недостатков и проблемных вопросов регулирования и осуществления пруденциального и поведенческого надзора на финансовых рынках; установление и анализ взаимосвязи между отсутствием межгосударственного взаимодействия уполномоченных регулирующих и надзорных органов и проблемами реализации надзорных полномочий этими органами в пределах их национальной юрисдикции.

Объектом исследования является Центральный Банк Российской Федерации (далее — Банк России). Предметом исследования является нормативное регулирование и практическая реализация надзорной деятельности на российском финансовом рынке.

Методы и материалы

В ходе проведения исследования использовались разнообразные методы изучения и познания, в частности: теоретические методы — анализ, дедукция, синтез, индукция; эмпирические методы — анализ, наблюдение, экспериментальная работа; количественные методы — статистические наблюдение и анализ.

В рамках работы над исследованием автором использовались данные информационных агентств, сведения и информация саморегулируемых организаций финансового рынка, аналитические и статистические материалы Банка России, статистические данные и официальная информация МВД России, базы данных Росстата. Основу исследования составили данные и сведения, полученные автором самостоятельно в результате изучения материалов, событий и фактов, характеризующих финансовую деятельность отдельных профессиональных

субъектов финансового рынка, коммерческую деятельность нефинансовых организаций оказывающих финансовые услуги, характеризующих надзорную деятельность Банка России, в т. ч. информация и данные раскрываемые финансовыми организациями, решения уполномоченных органов о привлечении к ответственности и применении санкций, отчеты о результатах проведения надзорных мероприятий и т. д.

Теоретической базой исследования явились труды отечественных учёных: Истоминой Ю.В., Гнездилова И.С., Панькова В.А. [1], Глазьева С.Ю., Диянского А.В. [2], исследовавших вопросы нормативной регламентации и практической реализации регулятивной и надзорной деятельности Банка России; Медниковой Ю.К. [3], Сорочкина А.А. [5], которые исследовали проблемы организации и осуществления финансового контроля и надзора; Татиева А.Р.[4], Газаловой А.Б. [6], рассматривавших научно-практические вопросы соотношения категорий «финансовый рынок» и «финансовые услуги» в разрезе противодействия нелегальной деятельности на финансовом рынке, а также Денисовой А.В. [7], исследовавшей особенности регулирования и выявления криминальной деятельности в сфере отечественного и зарубежных финансовых рынков; Чежидова М.С. [8], работы которого посвящены проблемам применения санкций, как меры административной ответственности на финансовом рынке; Ивлева В.А., исследовавшего страновые модели регулирования и надзора финансового рынка; Князевой Е.Г., Дегтярева С.А., Мительмана С.А., проводивших комплексные исследования проблем развития и функционирования финансового рынка на национальном и международном уровне.

Результаты и обсуждение

Выбор Банка России в качестве объекта исследования был предопределен рядом причин, по своей природе естественных в российских условиях организации публичной власти. Во-первых, это главный и единственный надзорный орган в сфере финансовых рынков в России, надзорные полномочия на локальном финансовом рынке эксклюзивно принадлежат ему и совсем отсутствуют, либо крайне ограничены у иных государственных органов с финансовой компетенцией. Во-вторых, любые иные государственные органы исполнительной власти не имеют прямых компетенций по регулированию финансового рынка. Смежные государственные органы и ведомства, будь то например Министерство финансов Российской Федерации или находящиеся в его ведении Федеральная Служба Финансового Мониторинга (Росфинмониторинг), оказывают лишь косвенное регулятивное воздействие на финансовые рынки и осуществляют узко направленные действия в весьма ограниченной смежной сфере функционирования субъектов финансового рынка — например в сфере противодействия отмыванию (легализации) доходов полученных преступным путем и финансирования терроризма.

С другой стороны в некоем противоречий с таким авторским подходом находится объективная реальность. Речь идет о том, что и сам Банк России и некоторые исследователи апеллируют к тому, что данный государственный субъект не является государственным органом, поскольку федеральное законодательство не содержит прямого указания на квалификацию Банка России как государственного органа. В частности, отдельные исследователи обращают внимание на данный факт, как на определяющий критерий статуса данного публичного субъекта указывая, что Банк России неоспоримо осуществляет властные полномочия, но федеральное законодательство не дает однозначного ответа, действует ли он при этом как орган государственного управления, либо он действует в каком-то ином качестве, а следовательно, относить его к государственным органам нельзя [1, с. 18]. Однако, здесь можно признать только один факт, что статус Банка России как государственного органа

действительно конкретно не определен вплоть до текущего момента, но этого недостаточно для квалифицированного умозаключения.

Видные российские экономисты — Глазьев С.Ю. и Диянский А.В., при рассмотрении экономической природы и правового статуса Банка России отмечают, что он является эмиссионным центром, а также органом государственного управления и контроля за деятельностью других кредитных институтов. Он фактически наделен неограниченным правом регулятивного нормотворчества в финансово-банковской сфере, а следовательно, определение его как государственного органа несомненно, поскольку именно обладание властными полномочиями, то есть закрепленными в законодательстве возможностями осуществлять государственную власть — есть ни что иное как важнейший признак государственного органа [2, с. 5].

Наша позиция по данному вопросу сводится к тому, что данный публичный федеральный институт имеет как минимум двойственную природу. И если как денежно-кредитный регулятор Банк России выступает элементом экономической системы, — участником финансово-правовых отношений, где наилучшим и самым наглядным образом проявляется его многократное преобразование из субъекта публичного в субъекта частного и обратно, когда из отношений власти и подчинения (субординации) он переходит к отношениям экономической координации, действуя в одной правовой плоскости с подчиненными ему экономическими субъектами (например кредитными организациями и некредитными финансовыми организациями). Действуя же как правовой регулятор, создавая правовые нормы и императивно предписывая их к соблюдению на финансовом рынке, Банк России выступает именно федеральным органом исполнительной власти, где его функции уже преобразуются во властные полномочия, конкретно определенные и обеспеченные государственным принуждением в виде разнообразных санкций, выносимых и применяемых им. В этой части, статус Банка России как федерального органа исполнительной власти не должен вызывать сомнений, особенно с учетом того, что именно к своим публично-властным полномочиям апеллирует Банк России при реализации государственного регулирования и надзора на финансовых рынках.

Одним из проблемных направлений государственного регулирования и надзора на финансовых рынках является комплексное направление, объединяющее в себе обеспечение законности и правопорядка на финансовых рынках вкупе с обеспечением и защитой прав и интересов инвесторов, осуществляющих капиталовложения на российском финансовом рынке [3, с. 480]. Причем отдельно нужно обратить внимание, что защита прав и интересов инвесторов трактуется мегарегулятором финансового рынка в частности, и государством в целом, достаточно расширенно — здесь идет речь об инвесторах¹ как о неограниченной группе потребителей финансовых услуг, предлагаемых к потреблению на финансовых рынках. В целях эффективной реализации по этому комплексному направлению возложенных на него функций, Банк России еще в 2014 году сформировал в своей структуре специальное подразделение — Службу по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг, к компетенции которой, как очевидно уже из наименования, отнесена организация защиты прав и законных интересов инвесторов на финансовых рынках. В 2018 году Банк России продекларировал, что он переходит от исключительного пруденциального надзора к смешанному надзору, который отныне будет в себя включать в том числе надзор поведенческий. В отличие от пруденциального надзора, который основан на оценке нормативов

¹ Термин «Инвесторы» употребляется в значении, определенном в российском законодательстве — см., например: Закон РСФСР от 26.06.1991 N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР", Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений".

поднадзорных организаций, поведенческий исследует их деятельность в плоскости взаимодействия с клиентами. Он включает в себя реактивную составляющую — рассмотрение поступающих обращений и реагирование на проблемы, а также превентивную — предупреждение возможных нарушений прав потребителей при оказании им финансовых услуг.²

Отдельно необходимо обратить внимание на тот факт, что финансовые услуги трактуются Банком России через квалификацию субъектов их оказывающих [4, с. 15]. В этой связи, в нормативный и экономический оборот вводится категория финансовые организации (кредитные и некредитные).³ Отсюда выявляется скрытый аспект государственного регулирования и надзора на финансовом рынке, а именно то, что услуга, являющаяся финансовой по своей экономической сути, не квалифицируется государством таковой по своему нормативному содержанию, если она оказана нефинансовой организацией. В органичной совокупности категорий «финансовая услуга» и «финансовая организация» проявляется, весьма негативный и неприемлемый государственный подход, согласно которому устанавливается триединый постулат компетенции Банка России на финансовых рынках. То есть, Банк России признает свои властные полномочия только с учетом неоднозначной логики, согласно которой он призван защищать государственные и общественные интересы от посягательств, но при условии, что такое посягательство имеет место: во-первых, при реальном, а не потенциальном оказании финансовых услуг; во-вторых, если есть конкретный потребитель услуги, чьи права нарушены; в-третьих, если это услуга, оказываемая на российском финансовом рынке, реализуется поднадзорной финансовой организацией или иным поднадзорным субъектом, то есть субъектом, который обладает необходимыми атрибутами — наличие российской регистрации, наличие специального финансового мандата на осуществление профессиональной деятельности на финансовом рынке (лицензия/разрешение) и т. д. Таким образом, если компания оказывает де-факто финансовые услуги, но не входит в регистры поднадзорных Банку России организаций, то рассчитывать на государственную защиту с его стороны не стоит. Исходя из этого, нужно признать, что на отечественных финансовых рынках имеется огромный спектр противоправных и противозаконных финансовых отношений, которые находятся вне интересов государственного регулятора. И здесь абсолютно, верно применен термин «интересы», а не термин «полномочия», поскольку некоторые исследователи проблем надзора на финансовых рынках также отмечают, что декларируемая полномочная деятельность Банка России в направлении пресечения противоправных и противозаконных финансовых отношений и действительная активность регуляторы представляют собой абсолютно разные реальности [5, с. 245].

Опять же отдельно обратим внимание на эпитеты «противоправные» и «противозаконные», под которыми мы подразумеваем не ограниченное императивное юридическое восприятие их в разрезе уголовных деяний и компетенции правоохранительных (силовых) органов, а подразумеваем классический подход к их определению, который прочно укоренился в экономической науке [6, с. 150]. В этом плане термин «противозаконный» предполагает, что и сами рассматриваемые финансовые отношения, и действия лиц, инициировавших и реализующих эти отношения, предметом которых является оказание финансовых услуг, противоречат финансовому законодательству, а конкретно, противоречат

² Инвестиции vs. Риски: что нужно знать начинающему инвестору — День открытых дверей Банка России 2020 (видео) // Центральный банк Российской Федерации: официальная страница в Facebook. — URL: <https://www.facebook.com/cbr.ru/videos/331285074794491> (дата обращения: 01.08.2021).

³ Термин «Финансовые организации» употребляется в значении, определенном в российском законодательстве — см., например: ст. 76.1 Федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 02.08.2019) "О Центральном банке российской Федерации (Банке России)", а также ст. 4 Федерального закона от 26.07.2006 N 135-ФЗ (ред. от 18.07.2019) "О защите конкуренции".

совокупности федеральных законов, регулирующих и охраняющих такой сектор национальной экономики как финансовые рынки. В свою очередь, термин «противоправный» предполагает, что отношения существуют в нарушение прав потребителей финансовых услуг (инвесторов), а нарушаются здесь не только императивные предписания федерального финансового законодательства, контроль за соблюдением которого возложен на Банк России, но и положения иных нормативно-правовых актов, в том числе положения актов самого Банка России. Таким образом, противоправность и противозаконность в рамках рассматриваемых финансовых отношений заключается в том, что они противоречат специальным актам финансового регулирования — таким как как Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 N 39-ФЗ, Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» от 02.12.1990 N 395-1 и т. д.

Обратимся к статистическим данным, которые характеризуют состояние правопорядка и законность на российском финансовом рынке. Сначала обратимся статистическим данным о преступлениях, совершенных на финансовых рынках, характеризующие количественные показатели которых приведены в таблица 1.

Таблица 1

**Количество экономических преступлений,
совершенных на российском финансовом рынке**

период	всего шт.	+/-	Выявлено		
			органами внутренних дел	Банком России	иными государственными органами
2016	28 884	-9,4 %	27 939	312	633
2017	27 288	-5,8 %	26 317	273	698
2018	29 833	8,5 %	28 906	214	713
2019	29 979	0,5 %	28 823	200	956
2020	31 309	4,2 %	30 363	110	836

Составлено автором на основе анализа и систематизации данных МВД России⁴ и Банка России⁵

В приведенных данных просматриваются признаки как минимум нескольких тенденций. Прежде всего очевидным является то, что уровень преступности на финансовых рынках, характеризующийся количеством совершаемых преступлений, неуклонно растет. При этом роль Банка России в процессе выявления правонарушений и поддержания правопорядка на финансовых рынках наоборот неуклонно падает, что является свидетельством ненадлежащей эффективности в реализации властных полномочий мегарегулятора по контролю и надзору на финансовом рынке. Основная масса правонарушений, которая отражена в статистике, связана с совершением различного рода хищений денежных средств и иных инвестиционных активов у инвесторов, то есть у потребителей финансовых услуг, которые являются российскими гражданами и юридическими лицами.

Вместе с тем совокупный объем преступлений подразделяется на две группы:

- хищения или иные деяния, совершенные поднадзорными Банку России профессиональными участниками финансового рынка;

⁴ См. например: Аналитический сборник «Состояние преступности в России». ФКУ «ГИАЦ» МВД РФ. [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <https://media.mvd.ru/files/application/2228811>.

⁵ См. например: Годовой отчет Банка России за 2020 год. [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/32268/ar_2020.pdf.

- аналогичные деяния, которые совершены юридическими лицами либо гражданами, не имевшими специального государственного мандата (лицензии/разрешения) на осуществление деятельности на финансовом рынке.

В последнем из представленных ситуаций, само присутствие данных лиц на финансовом рынке, а тем более оказание там финансовых услуг и привлечение средств от граждан и юридических лиц, в базисе являлось противозаконным и противоправным, но не было должным образом выявлено государственным органом, контролирующим и надзирающим за финансовым рынком, что впоследствии привело к причинению ущерба инвесторам.

Особо отметим тот факт, что от 15 % до 20 % всех зарегистрированных криминальных деяний на российском финансовом рынке, привели к причинению инвесторам материального ущерба в особо крупном размере, — каждый пострадавший инвестор потерял не менее 1 млн рублей.

В целом схожие тенденции, свойственные финансовым рынкам и отражающие развитие ситуации на них, наблюдаются и в сфере административного производства по выявленным Банком России фактам нарушения законодательства о финансовых рынках, которые приведены в таблице 2.

Таблица 2

**Количество решений, вынесенных
Банком России о привлечении к административной ответственности**

Период	Всего	По кредитным организациям	По некредитным финансовым организациям	По иным поднадзорным организациям
2016	4190	930	1395	1865
2017	4087	962	1222	1902
2018	3566	510	966	2090
2019	3385	356	758	2271
2020	1223	261	396	566

Составлено автором на основе анализа и систематизации данных Банка России⁶

Отличительной чертой здесь является то, что административное производство по выявленным фактам нарушений касается сугубо поднадзорных Банку России организаций, то есть организаций, действующих легитимно на основании лицензии или разрешения Банка России, а следовательно, в данной статистике никоим образом не учитываются административные правонарушения, которые совершены нелегальными финансовыми организациями.

Исходя из результатов проведенного анализа далее, мы исследовали причины такой негативной ситуации в сфере обеспечения законности и защиты прав и интересов инвесторов на финансовых рынках, рассмотрели способствующие этому факторы и подготовили несколько конкретных рекомендаций для Банка России, которые могут быть реализованы в рамках международного сотрудничества, а также рекомендации для федеральных законодательных органов власти в части совершенствования законодательства, определяющего полномочия Банка России по пресечению нелегальной деятельности на отечественном финансовом рынке.

В частности нами были рассмотрены обе группы правонарушений на финансовых рынках — как совершенных профессиональными участниками финансового рынка, которые обладают специальным мандатом на оказание финансовых услуг, а следовательно, клиенты которых находятся под безусловной защитой со стороны государственного уполномоченного

⁶ См. например: Годовой отчет Банка России за 2019 год. [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: http://www.cbr.ru/collection/collection/file/27873/ar_2019.pdf.

органа, так и нелегальную деятельность лиц, которые оказывают финансовые услуги на российском финансовом рынке без специального мандата, то есть априори осуществляют противоправную и противозаконную деятельность, и в силу сложившегося государственного подхода, деятельность необеспеченную правом инвесторов на государственную защиту со стороны Банка России.

Эмпирическим путем в составе второй группы нами было выявлено несколько организаций, осуществляющих активную деятельность на российском финансовом рынке. Отдельно отметим то, что в текущий момент деятельность этих организаций характеризуется только наличием состава административного правонарушения и до возникновения реального ущерба, причиненного инвестору, деятельность такой организации или физического лица не обладает признаками большой экономической опасности. Иными словами, нелегальная деятельность таких компаний не является predetermined криминальной, т. е. преследующей цель хищения [7, с. 5].

Дифференциация внутри этой группы потенциально достаточно высока. Иными словами, в составе этой группы присутствуют субъекты, статус корпоративных организаций у которых, либо статус и специальный мандат на финансовую деятельность является легитимным, но только по финансовому и корпоративному законодательству иностранного государства. Например, это могут быть иностранные брокерские и страховые компании, реализующие свои финансовые услуги российским гражданам и компаниям на территории РФ без регистрации и создания здесь филиалов, либо действующие через своих уполномоченных представителей или агентов. Однако, в сфере страхового сегмента финансового рынка данная ситуация получила настолько широкое распространение, что в конечном итоге это потребовало активного государственного вмешательства и воздействия на нелегитимных субъектов, посредством новации страхового законодательства для восстановления финансового правопорядка. В частности, в Закон РФ «Об организации страхового дела в РФ» от 27.11.1992 N 4015-1, была внесена отдельная статья (ст. 33.1), регулирующая профессиональную коммерческую деятельность иностранных страховых компаний на территории РФ. Таким образом российское законодательство, которое определяло обязательные условия для осуществления страховой деятельности, и трактовало деятельность иностранных страховых организаций на территории РФ как противоправную, теперь содержит конкретно выраженное требование об обязательной легализации в РФ иностранных страховщиков через создание здесь филиалов, до этого момента действовавших нелегально.

Также здесь может наблюдаться обратная ситуация, когда фактически деятельность осуществляется российскими гражданами, легализовавшимися на мировом финансовом рынке через создание компании в иностранной юрисдикции, что безусловно предпринимается в целях ухода из-под контроля и надзора со стороны компетентных органов в России. В частности, такая ситуация наблюдается среди нелегальных клиентских брокеров⁷ и клиентских доверительных управляющих. Их деятельность состоит в том, что иностранные компании привлекают в России деньги от своих местных клиентов, то есть от российских юридических и физических лиц, далее размещают их в различных национальных юрисдикциях, часто не исключая в том числе и территорию РФ, а в последующем совершают операции купли-продажи финансовых активов на мировых финансовых рынках и/или осуществляя доверительное управление инвестиционным портфелем своих клиентов через легального прайм-брокера. В

⁷ Клиентский брокер — это брокер, который не является прямым участником организованных торгов, а осуществляет сделки за счет и в интересах своих клиентов путем привлечения прайм-брокера (первичного), который в свою очередь является прямым участником организованных торгов. Категория «Клиентский брокер» наиболее полно раскрывается в Указание Банка России от 25 июля 2014 г. № 3349-У «О единых требованиях к правилам осуществления брокерской деятельности при совершении операций с имуществом клиента брокера».

том случае, если нелегальная экономическая деятельность на финансовом рынке изначально преследует не инвестиционные цели, то привлеченные средства клиентов посредством цепочки финансовых институтов и транзакционных операций в российских финансовых организациях выводятся в иностранные юрисдикции и растворяются там.⁸

Как уже было отмечено в рамках исследования нами было выявлено несколько подобных организаций, которые осуществляют неправомерное противоправную деятельность на российском финансовом рынке. В целях установления причин свободного функционирования этих организаций и бездействия Банка России по пресечению их деятельности, а также в целях выявления факторов, способствующих их нелегальной деятельности, по выявленным нами фактам были оформлены обращения в Банк России. В ответ на наши обращения, были получены официальные письма, в которых содержался отказ Банка России в реагировании на незаконную деятельность выявленных нами компаний.⁹ Из содержания мотивировочной части полученных ответов, можно сделать следующие последовательные умозаключения и выводы:

Первое. В условиях отсутствия информации о статусе и регистрации заявленных компаний, достоверность которой была бы подтверждена официально на государственном уровне (государственными реестрами и регистрами), Банк России вынужден исходить из информации, распространяемой самими этими компаниями, без установления факта ее достоверности. Иными словами, у Банка России нет инструментов для получения и проверки информации об иностранных субъектах, которые занимаются нелегальной деятельностью в России в подконтрольной ему сфере.

Второе. Поскольку на сайтах этих компаний, размещенных в сети интернет, помимо предложения финансовых услуг и указания на то, что реализуются эти финансовые услуги именно российским гражданам и юридическим лицам и именно на территории России, также указано, что зарегистрированы эти компании на территории иностранных государств, Банк России приходит ко мнению, что они не подпадают под юрисдикционные полномочия Банка России.

Третье. По итогам проверки заявленных компаний по реестру выданных лицензий, Банк России подтверждает отсутствие у этих экономических субъектов лицензии на право ведения профессиональной деятельности на российском финансовом рынке. Однако, данный факт лишь подтверждает вывод государственной службы о том, что эти компании не подпадают под юрисдикционные полномочия Банка России, т. к. в отсутствие лицензии любая из этих компаний квалифицируется как нефинансовая, а следовательно, не поднадзорная Банку России.

Таким образом, на основании первичных сведений сомнительного характера, Банк России вынес свою резолюцию, согласно которой данный государственный орган не уполномочен пресекать нелегальную безлицензионную деятельности иностранных компаний, осуществляемую на территории РФ, а любые предпринимаемые им или его официальными лицами действия будут квалифицироваться как выход за пределы компетенции и превышение полномочий. Хотя такая резолюция прямо противоречит положениям ст. 51 Федерального закона «О рынке ценных бумаг» от 22.04.1996 N 39-ФЗ, согласно которой профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг, осуществляемая без лицензии на территории подпадающей под действие данного закона, является незаконной, и в отношении лиц, осуществляющих безлицензионную деятельность, Банк России принимает меры к приостановлению безлицензионной деятельности — указанный аспект есть нормативное

⁸ Рубникович О. Инвестиции ушли в офшоры // Газета «Коммерсантъ» № 91/П от 31.05.2021. — С. 4.

⁹ Например: Письмо Службы по защите прав потребителей и обеспечению доступности финансовых услуг (Банк России) № Ц2/405528 от 04.12.2019.

закрепление одной из наиболее важных функциональных задач Банка России в области пруденциального надзора на отечественном финансовом рынке. Более того, очевидным является то, что пресечение нелегальной деятельности на финансовом рынке должно реализовываться в рамках пруденциального надзора, а государственное обеспечение и защита прав и интересов инвесторов должны реализовываться в рамках поведенческого надзора, а в целом они должны консолидироваться в комплексную и всеобъемлющую государственную систему надзора.

Помимо резолютивного решения, Банк России в своем ответе отметил, что гражданам РФ для получения государственной защиты, при оказании им нелегальных финансовых услуг, необходимо предварительно стать жертвой (пострадавшим от) экономического преступления, — хищения, совершенного в результате оказания ему криминальной финансовой услуги. Здесь же Банк России указал, что такая государственная защита на финансовом рынке тоже не входит в его полномочия как органа надзорного, а относится к компетенции правоохранительных (силовых) органов.

Кроме нелегальной деятельности иностранных компаний на российском финансовом рынке также существует проблема в части обеспечения правопорядка и защиты прав инвесторов со стороны легальных финансовых компаний, т. е. функционирующих на основании специального мандата (лицензии). Здесь весьма показательными являются события 2021 года, случившиеся с компанией QBF (КьюБиЭф) и ее клиентами¹⁰. Суть данного примера сводится к тому, что указанный лицензированный брокер и по совместительству доверительный управляющий, действуя в строго в рамках соглашений с клиентами (инвесторами), выводил полученные от них денежные средства и иные финансовые активы в иностранную юрисдикцию, коей является территория Республики Кипр, на счета зарегистрированной там родственной компании. В последствии денежные средства и активы клиентов легализовывались за рубежом новыми собственниками, чем гражданам РФ и российским юридическим лицам был нанесен ущерб в особо крупном размере, суммарно оцениваемый в 7 млрд рублей¹¹. Особенностью данного случая является то, что с одной стороны заключение таких соглашений, которые позволяют переводить средства клиентов за рубеж являются распространенной практикой, а с другой стороны внутри страны передача клиентского имущества от финансовой организации в руки сторонних организаций или лиц не допускается, пресекается Банком России в рамках государственного контроля и надзора, и имеет существенные санкционные последствия [8, с. 193]. Исключением в данном случае может являться ситуация, когда это имущество передается в руки другой лицензированной финансовой организации во исполнение интересов и указаний клиента (инвестора). Целесообразность этого исключения очевидна — физическая и юридическая передача активов инвестора осуществляется между поднадзорными организациями, то есть между компаниями, находящимися под контролем Банка России, все транзакции также осуществляются по счетам, открытым в кредитных и не кредитных финансовых организациях, также находящихся под контролем Банка России. Таким образом, государство в лице Банка России в любой момент может выступить в защиту правопорядка и в целях охраны прав и интересов инвесторов.

¹⁰ Арутюнов А. Секреты финансовых пирамид: почему возбудили дело против сотрудников QBF и как компания переводила деньги в офшоры // Forbes. [электронный ресурс] — Режим доступа. — URL: <https://www.forbes.ru/finansy-i-investicii/431799-sekrety-finansovyh-piramid-pochemu-vozbudili-delo-protiv-sotrudnikov-qbf>.

¹¹ Федяев А.А. Полиция раскрыла финансовую пирамиду под вывеской инвесткомпании QBF // Газета РБК daily. № 079(3368) (0106) 01.06.2021.

Рекомендации

Очевидным является то, что государственный надзорный орган должен иметь инструменты и рычаги для контроля и надзора за действиями финансовых организаций и обеспечения защиты прав и интересов инвесторов тогда, когда финансовая услуга оказывается на территории РФ организацией, поднадзорной Банку России, оказывается для граждан РФ и российских юридических лиц, но с привлечением иностранных субъектов. Также очевидным является и то, что финансовая услуга на финансовом рынке связана с инвестированием, то есть ее конечной целью является покупка финансовых активов и управление ими. Иными словами, участие в инвестиционном процессе нефинансовых организаций, как субъектов, привлеченных при оказании финансовой услуги, противоречат сути, смыслу и принципам организации инвестиционного процесса. И если в российской юрисдикции этот аспект находится под постоянным и пристальным контролем Банка России, то и в международном пространстве, неподчиненном публичной регулятивной надстройке, российский надзорный орган должен сохранять за собой возможность выполнять свои функциональные полномочия по защите публичных и частных интересов в экономической и правовой сферах. С этой позиции, прежде всего необходимо конкретизировать запрет на транзакционные операции в пользу иностранных субъектов, которые в соответствии с иностранным законодательством не являются финансовыми организациями или не являются эмитентами ценных бумаг, выступающих предметом транзакции. Для реализации данного положения отечественному надзорному органу необходимо международное сотрудничество в двух направлениях.

Первое направление — это система комплексного информационного обмена с регулируемыми надзорными органами иностранных государств. Начальным элементом здесь безусловно является доступ к данным торговых регистров и реестров юридических/физических лиц, обладающих статусом экономического субъекта. Отметим, что данный информационный обмен уже осуществляется Федеральной Налоговой Службой в рамках автоматического обмена финансовой информацией с иностранными государствами.¹² Однако, согласно полученной от Банка России информации, данный государственный орган не участвует в обмене и не использует указанные сведения. Поэтому в данный момент систему информационного обмена необходимо только расширить для применения ее Банком России. Следующим шагом должна стать система обмена информацией о профессиональных субъектах финансового рынка, зарегистрированными в иностранных юрисдикциях, деятельность которых зафиксирована на территории РФ. Эта система будет обеспечивать регулирующие органы разных стран информацией для принятия оперативных решений в целях защиты национальных финансовых рынков. Для ее разработки и внедрения не требуется сложных технических или организационных действий, поскольку для этого требуется государственное решение лишь по ограниченному количеству вопросов: какой состав информации является достаточным для осуществления Банком России мер по пресечению нелегальной деятельности иностранных финансовых компаний; каким составом данных и в каком объеме информации Банк России готов делиться с иностранными регуляторами финансового рынка; а также необходимо определить регламент обмена данными.

Вторым направлением должно стать создание системы международной координации органов контроля и надзора на финансовых рынках по пресечению нелегальной деятельности и противодействия недобросовестным практикам при оказании финансовых услуг. Здесь необходимо сразу отметить, что направление противодействия недобросовестным практикам активно развивается во всех экономически развитых странах. И здесь государственные

¹² См. например: Приказ Федеральной налоговой службы от 3 ноября 2020 г. № ЕД-7-17/788@ «Об утверждении Перечня государств (территорий), с которыми осуществляется автоматический обмен финансовой информацией».

регуляторы в западных странах используют те же самые подходы, которые они используют при регулировании деятельности по рекламе финансовых услуг [9, с. 55]. Поэтому сразу же здесь нужно отметить и то, что помимо пресечения противоправной деятельности и недобросовестных практик, одним из шагов должна стать совместная деятельность в области ограничения рекламы финансовых услуг. В этой области подход западных стран не отличается от российского подхода — действуют единые принципы и требования, не допускающие как недобросовестные практики, так и любую недобросовестную информацию, в т. ч. рекламную, о финансовой организации, об оказываемых ею услугах, о ее финансовом состоянии и т. д. Благодаря этому недобросовестные практики и ненадлежащая реклама или недостоверная информация, особенно сведения вводящие в заблуждение, блокируются, а факты применения недобросовестных практик и размещения недобросовестной информации или рекламы наказываются государственными санкциями. В части недобросовестных практик, данный подход обусловлен естественно тем, что они нарушают права инвесторов, являются правонарушением российского законодательства и создают публичные социально-экономические риски. В отношении распространяемой информации и рекламы, данный подход обусловлен тем, что информация и реклама финансовых услуг выступает инструментом их распространения и реализации, то есть инструментом привлечения инвесторов, а следовательно блокирование ненадлежащей информации и рекламы есть действия по противодействию нелегальной и противоправной активности на финансовых рынках. Однако в силу интернационализации информационного пространства, местные регуляторы не могут эффективно контролировать данное направление, особенно если недобросовестный легальный или нелегальный субъект финансового рынка привлекает клиентов через заключение контракта и размещение рекламного контента транзитом через иностранную для него юрисдикцию. И в этом плане самым передовым опытом и наиболее адекватным подходом обладают Соединенные Штаты Америки. Подход американской Комиссии по ценным бумагам, как главного регулятора на американском фондовом рынке, зиждется на приоритете национального законодательства перед международными нормами. В части национальной экономики и защиты американского фондового рынка, который в силу масштаба, мировой роли и высочайшего уровня развития, квалифицируется как главенствующий международный финансовый центр, это предполагает государственный контроль и надзор за финансовыми организациями созданными и расположенными в американской юрисдикции вне зависимости от того в совокупности каких юрисдикций действуют эти американские инвестиционные компании [10, с. 155]. Безусловно, такой подход в основном применяется в рамках фискального контроля и налоговых санкций, однако несоблюдение американского законодательства о финансовых рынках, в том числе применяя недобросовестные практики пусть даже на территории иностранного государства, влечет привлечение к ответственности и наложению больших санкций для финансовых организаций нарушителей.

Заключение

Выявленные в ходе исследования проблемы регулирования и надзора на финансовых рынках, позволяют сделать краткий и при этом комплексный вывод. Необходимость международного сотрудничества обусловлена наличием конкретных проблем на финансовых рынках, функционирующих в локальной национальной юрисдикции. Корни этих проблем кроются в отсутствии межгосударственного взаимодействия компетентных органов, либо возможность решения этих внутренних проблем на финансовых рынках может быть найдена в межгосударственном взаимодействии. Однако любые стремления по реализации этого международного взаимодействия компетентных государственных органов разных стран не могут быть реализованы или не возымеют должного эффекта без новации внутри отечественных экономической и правовой систем, а также без изменения политики,

проводимой главным национальным регулятором финансового рынка. Как было показано, одним из центральных факторов выявленных проблем является неприемлемый подход Банка России, прослеживающийся от демонстрации им своего публичного статуса как внесистемного, по отношению к структуре государственного аппарата, до игнорирования норм федерального законодательства, прямо определяющих его функциональные задачи и полномочия.

Последствия развития и усугубления выявленных проблем, которые в текущем моменте уже несут в себе реальный и потенциальный риск, приведут к многократному возрастанию объемов материального и репутационного ущерба, как на публично-властном уровне, так и на частном (гражданском) уровне, поскольку они воплощаются в ущерб и вреде причиненном интересам государства в целом, в области национальной экономики, социальной системы и публичного правопорядка, а также воплощаются в ущерб и вреде, который уже причинен или может быть причинен правам, интересам или имуществу частных субъектов — российским гражданам и юридическим лицам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Отдельные аспекты деятельности Банка России: монография / Истомина Ю.В., Гнездилов И.С., Паньков В.А., — Курск: Изд-во «Университетская книга», 2019. — 151 с.
2. Глазьев С.Ю., Диянский А.В. Центральный банк России: цена "независимости" // Российский экономический журнал. 2001. № 5–6. С. 5.
3. Медникова, Ю.К. Проблемы и направления совершенствования государственного финансового контроля / Ю.К. Медникова, Ю.В. Истомина // Весенние дни науки: Сборник докладов Международной конференции студентов и молодых ученых, Екатеринбург, 24–25 апреля 2020 года. — Екатеринбург: Издательство УМЦ УПИ, 2020. — С. 479–481.
4. Татиев, А.Р. Соотношение понятий "рынок финансовых услуг" и "финансовый рынок": теория и практика вопроса / А.Р. Татиев // Российская юстиция. — 2019. — № 8. — С. 13–15.
5. Сорочкин, А.А. Актуальные проблемы правового регулирования финансового надзора за стабильностью финансовых рынков национальными и международными нормами / А.А. Сорочкин // Проблемы экономики и юридической практики. — 2021. — Т. 17. — № 2. — С. 241–248.
6. Газалова А.Б. Противодействие нелегальной деятельности на финансовом рынке: роль Банка России // Legal Concept = Правовая парадигма. — 2019. — Т. 18, No 3. — С. 145–153. — DOI: <https://doi.org/10.15688/lc.jvolsu.2019.3.21>.
7. Денисова, А.В. Преступления в сфере финансовых рынков по законодательству России, США и Великобритании: сравнительно-правовой анализ / А.В. Денисова // Вестник Российской правовой академии. — 2020. — № 4. — С. 45–51. — DOI 10.33874/2072-9936-2020-0-4-45-51.
8. Чежидов, М.С. Понятие и элементы административной ответственности за правонарушения в сфере финансового рынка / М.С. Чежидов // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. — 2019. — № 6. — С. 190–195.
9. Ивлев, В.А. Модели регулирования и надзора в сфере финансового рынка: опыт России и зарубежных стран / В.А. Ивлев // Право и бизнес. — 2018. — № 4. — С. 50–55.
10. Финансы, денежное обращение и кредит: теоретическая модель, вызовы и перспективы развития [Текст]: монография / под ред. Е.Г. Князевой. — М.: Издательский дом Академии Естествознания, 2018. — 304 с.

Shkolik Oleg Aleksandrovich

Institute of Economics of the Ural branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg, Russia

E-mail: o.shkolik@mail.ru

RSCI: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=765424

Promising areas of international cooperation in regulatory and supervision in financial markets

Abstract. The article examines the problematic issues of state regulation and oversight in the Russian financial market. The dual nature of the Bank of Russia as a Public Federal Institute is considered. From the point of view of the authorities provided for the Bank of Russia to regulate and oversight in financial markets, the thesis of its unconditional qualifications as a state executive body is substantiated. In the context of the functional tasks of the Bank of Russia, the fundamental deficiencies in the organization, regulation and in the immediate implementation of prudential and behavioral supervision are identified and investigated. The regulatory and operational factors of the negative and unacceptable approach of the authorized body are disclosed to the implementation of supervisory powers in the financial market, predetermining the ineffectiveness of the entire state system to ensure and protect the rights and interests of investors in the domestic financial market. The article presents the results of systematization and analysis of data, the formation and operating of which carry out supervisory and law enforcement agencies, the overview of which characterizes the level of law enforcement, legality and financial discipline in the domestic financial market. The aspects of the illegal activities of economic entities in the financial market are considered and analyzed, in the perspective of these specific problems of market functioning and investing on it, the solution of which can be implemented in the framework of the interstate interaction of the competent federal authorities, in order to ensure legal order and financial discipline during implementation financial services. The promising areas of that international cooperation of state regulatory and supervisory authorities authorized in the field of national financial markets are identified, within which concrete recommendations have been developed.

Keywords: financial organizations; financial services; financial markets; investments; Bank of Russia; prudential supervision; behavioral supervision