

СУБЪЕКТЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА ФИНАНСОВОГО РЫНКА: ПОНЯТИЕ И ВИДЫ

© 2020 г. С. С. Тропская

Российский государственный университет правосудия, Москва

E-mail: stropskaya@yandex.ru

Поступила в редакцию 09.03.2020 г.

Аннотация. В статье рассмотрены группы специфических субъектов финансового права — субъектов публичного права финансового рынка. Предложены определение и классификация субъектов публичного права финансового рынка. Обосновывается их разделение на три группы: 1) финансовые организации, выполняющие функции профессиональных участников финансового рынка, чья деятельность находится в фокусе государственного регулирования и надзора; 2) субъекты, обладающие полномочиями по регулированию и/или надзору на финансовом рынке; 3) прочие субъекты, круг прав и обязанностей которых в сфере регулирования и надзора на финансовом рынке сосредоточен в отдельных секторах финансового рынка.

Ключевые слова: финансовый рынок, публичное право, субъекты финансового права.

Цитирование: Тропская С.С. Субъекты публичного права финансового рынка: понятие и виды // Государство и право. 2020. № 9. С. 41–49.

DOI: 10.31857/S102694520011325-8

SUBJECTS OF PUBLIC LAW OF THE FINANCIAL MARKET: CONCEPT AND TYPES

© 2020 S. S. Tropskaya

Russian state University of justice, Moscow

E-mail: stropskaya@yandex.ru

Received 09.03.2020

Abstract. The article raises the question of the existence of a group of specific subjects of Financial Law - subjects of public law of the financial markets. The definition and classification of subjects of public law of the financial market is given. They are divided into three groups: 1) financial organizations that perform the functions of professional participants in the financial markets, whose activities are the focus of state regulation and supervision; 2) entities that have the authority to regulate and / or supervise the financial markets; 3) other entities whose rights and responsibilities in the field of regulation and supervision of the financial market are concentrated in certain sectors of the financial market.

Key words: financial markets, public law of the financial market, legal entities.

For citation: Tropskaya, S.S. (2020). Subjects of public law of the financial market: concept and types // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 9, pp. 41–49.

Развитие рыночной экономики в современной России не обошло стороной становление рынка финансовых услуг или финансового рынка. На смену государственной монополии в сфере банковского кредитования, страхования, валютных отношений и др. пришла легализация частной деятельности по оказанию финансовых услуг. Появились новые финансовые инструменты и новые финансовые услуги. Как следствие, на финансовом рынке участвуют теперь

различные субъекты, деятельность которых сложно оценить однозначно. С одной стороны, благодаря этой деятельности создается возможность аккумуляции временно свободных денежных средств и их перераспределения в целях обеспечения потребностей отдельных людей, организаций, целых отраслей экономики. С другой — размещение привлеченных денежных средств носит высокорисковый характер и несет потенциальную угрозу интересам и отдельным

лиц, и экономики в целом. Кроме того, стремительно проходящая цифровизация финансовых отношений способна как приумножить достоинства финансового рынка (прибыльность, скорость и доступность предоставления тех или иных услуг), так и обострить недостатки — сохранение и усиление рисков¹.

Эти обстоятельства вызывают необходимость государственного вмешательства в отношения, складывающиеся на финансовом рынке, а именно — государственного регулирования и надзора в указанной сфере. Поэтому помимо частноправовых отношений здесь можно наблюдать и публично-правовые отношения. Публично-правовые отношения на финансовом рынке носят государственно-властный и имущественный (денежный) характер, а стало быть, правовые нормы, их регулирующие, относятся к нормам финансового права². В научной литературе совокупность таких правовых норм предлагается именовать как «публичное право финансового рынка»³.

Публичное право финансового рынка и его субъекты. Под субъектом права обычно понимаются носители субъективных прав и обязанностей — индивиды (физические лица), организации, общественные образования⁴. Деление права на отрасли и подотрасли позволяет говорить о субъектах гражданского права, финансового права, налогового права и др., подразумевая под этим лиц, могущих иметь права и обязанности в той или иной сфере общественных отношений. Относится ли это и к субъектам публичного права финансового рынка?

Прежде чем дать ответ на этот вопрос, необходимо определить понятия финансового рынка и публичного права финансового рынка. Понятие финансового рынка, к сожалению, в законодательстве не определено и, как правило, рассматривается в трудах по экономике. Обычно финансовый рынок ограничивается от иных рынков товаров и услуг тем, что на финансовом рынке обращаются товары и услуги особого рода: деньги, различные финансовые инструменты, финансовые услуги. Финансовый рынок представляет собой «совокупность экономических отношений и институтов, связанных с перемещением денежного капитала. В институциональном отношении финансовый рынок включает в себя банки и другие многочисленные финансово-кредитные

учреждения (пенсионные фонды, страховые компании, инвестиционные фонды, финансовые компании, компании по ценным бумагам, фондовые биржи, прочие инфраструктурные организации)»⁵.

Отдельные сегменты или секторы финансового рынка, т.е. рынка банковского кредитования, рынка ценных бумаг, валютного рынка, рынка страхования, точнее, общественные отношения, складывающиеся в процессе их функционирования, регулируются правовыми институтами, традиционно входящими в систему финансового права. Соответствующие институты именуются как финансово-правовое регулирование банковской деятельности, финансово-правовое регулирование рынка ценных бумаг, валютное право, финансово-правовое регулирование страхования. В последнее время наблюдается сближение указанных финансово-правовых институтов, появление общих норм и законодательных актов в указанной сфере, а также появление новых институтов (финансово-правовое регулирование коллективных инвестиций, финансово-правовое регулирование микрофинансирования). В качестве примеров законодательных актов общего характера можно назвать Федеральные законы от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (§ 4 гл. IX), от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» и др.

С внесением изменений в Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» в 2013 г. и возложением на Банк России полномочий т.н. мегарегулятора финансового рынка⁶ можно наблюдать выстраивание единой системы государственного регулирования и контроля (надзора) на финансовом рынке⁷. Поэтому есть основания полагать, что происходит формирование нового правового образования в рамках финансового права, объединяющего традиционные финансово-правовые институты, — новой подотрасли финансового права.

⁵ Политическое измерение мировых финансовых кризисов. Феноменология, теория, устранение / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М., 2012. С. 222.

⁶ См.: 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» // СЗ РФ. 2013. № 30 (ч. I), ст. 4084.

⁷ См.: Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016.

¹ См.: Финансовое право в условиях цифровой экономики / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019. С. 217.

² См.: Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. М., 2017. С. 8.

³ Бельский К.С. Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до начала XX века // Государство и право. 2014. № 10. С. 81–92.

⁴ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. I. Свердловск, 1972. С. 276.

Важно отметить, что публично-правовые отношения на финансовом рынке регламентируются не только правовыми нормами, но и принципами, на которых строится государственное регулирование и надзор. Здесь нужно согласиться с позицией В.В. Ершова о том, что право «выражается в принципах и нормах права, содержащихся в единой, развивающейся и многоуровневой системе форм национального и международного права, реализующихся в государстве»⁸. Действительно, правовые принципы играют важную роль в регламентации государственного регулирования и надзора на финансовом рынке. Так, по мнению А.Г. Гузнова, принципы регулирования и надзора на финансовом рынке представляют собой «во-первых, непосредственное обобщение опыта, результатом которого является основная идея, служащая для построения теории, а во-вторых, закономерности развития действительности»⁹. Указанные принципы разделяются на общеправовые (верховенства права; гуманизма; равенства и др.) и на специально-правовые. К последним ученые предлагают относить, в частности принцип эффективности, принцип законности, принцип системности, принцип пропорциональности¹⁰.

Изложенное позволяет определить *публичное право финансового рынка как формирующуюся подотрасль финансового права, которая представляет собой совокупность правовых норм и принципов, регламентирующих общественные отношения, складывающихся по поводу государственного регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке*. Признавая существование указанной подотрасли финансового права, можно утверждать и о наличии специфической группы субъектов финансового права — субъектов публичного права финансового рынка. Отличительная особенность указанных субъектов заключается в том, что они являются обладателями прав и обязанностей в сфере государственного регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке.

Понятие субъекта публичного права финансового рынка. На финансовом рынке выступает множество участников. Наиболее полная характеристика участников финансового рынка дается в трудах экономистов. Так, авторы учебного пособия «Финансовые рынки и финансово-кредитные институты» объединяют участников финансового рынка в следующие группы: 1) поставщики финансового капитала (продавцы временно свободных денежных средств) — кредиторы, инвесторы; 2) потребители финансового капитала (покупатели временно свободных денежных средств) — заемщики,

эмитенты; 3) финансовые посредники, т.е. институты, выполняющие посредническую функцию между поставщиками и потребителями финансового капитала; 4) инфраструктурные организации финансового рынка, обслуживающие его участников и организующие проведение сделок; 5) регулирующие и контролирующие организации — как органы государственного регулирования и надзора, так и саморегулируемые организации¹¹.

Как видно, в качестве участников финансового рынка могут выступать индивидуальные и коллективные субъекты, а также общественные (публично-территориальные) образования.

Так, индивидуальные субъекты или физические лица могут функционировать на финансовом рынке в роли получателей (или потребителей) финансовых услуг, а иногда в качестве финансовых посредников, например, страховых брокеров или брокеров на рынке ценных бумаг или же субъектов инфраструктуры финансового рынка.

Организации и прочие коллективные субъекты тоже участники финансового рынка. Например, они могут быть получателями финансовых услуг; поставщиками финансового капитала; финансовыми посредниками; субъектами инфраструктуры финансового рынка. Кроме того, разновидностью коллективных субъектов финансового рынка являются государственные органы, уполномоченные осуществлять государственное регулирование и надзор в данной сфере, а также саморегулируемые организации в сфере финансового рынка.

Субъектами права выступают здесь и общественные образования или, как сейчас принято говорить, публично-территориальные образования — государство и муниципальные образования. Они могут действовать на финансовом рынке в качестве продавцов и покупателей (речь идет, к примеру, о государственных и муниципальных ценных бумагах), а на федеральном уровне — делегировать соответствующим органам функции по контролю и надзору на финансовом рынке (п. «ж» ст. 71 Конституции РФ).

Таким образом, *под субъектом публичного права финансового рынка понимаются индивиды, коллективные субъекты и публично-территориальные образования, могущие быть носителями субъективных прав и обязанностей в сфере государственного регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке*.

Виды субъектов публичного права финансового рынка. Рассмотренная выше экономическая классификация полезна тем, что дает общее представление о составе участников финансового рынка. Теперь обратимся к законодательству

⁸ Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С. 79.

⁹ Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Указ. соч. С. 137.

¹⁰ См.: там же. С. 138, 139.

¹¹ См.: Финансовые рынки и финансово-кредитные институты: учеб. пособие / под ред. Г. Белоглазовой, Л. Кроливецкой. СПб., 2014. С. 43–55.

о регулировании и надзоре на финансовом рынке для того, чтобы выделить основные группы субъектов публичного права финансового рынка.

К первой группе отнесем лиц, на деятельности которых сфокусированы государственное регулирование и надзор на финансовом рынке — это финансовые организации. Понятие финансовой организации довольно часто встречается в законодательстве, однако полное и единообразное толкование этого понятия отсутствует. Обычно финансовая организация определяется путем перечисления организаций, являющихся таковыми. Впервые данное понятие было введено Федеральным законом от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)». В первой редакции этого Закона под финансовыми организациями понимались кредитные организации, страховые организации, профессиональные участники рынка ценных бумаг. В последующих редакциях перечень финансовых организаций расширялся, а ныне к финансовым организациям (помимо указанных выше) данный Федеральный закон относит: негосударственные пенсионные фонды; управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов; клиринговые организации; организаторы торговли; кредитные потребительские кооперативы; микрофинансовые организации.

Перечень лиц, входящих в состав финансовых организаций можно обнаружить и в других Федеральных законах: от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (ст. 4); от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 10¹); от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ст. 32¹). Заметим также, что и Налоговый кодекс РФ содержит ряд норм, касающихся финансовых организаций, именуя, правда, последних как «организации финансового рынка» (ст. 129⁷, 129⁸).

Наиболее полный перечень содержится в Федеральном законе от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее — Федеральный закон о Банке России), где выделяется две группы финансовых организаций: кредитные и некредитные. Учитывая, что перечень кредитных организаций содержится в Федеральном законе от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в ст. 2 это банки и небанковские кредитные организации)¹², в Федеральном законе о Банке России говорится подробнее о лицах, являющихся нефинансовыми кредитными организациями.

В ст. 76¹ этого Закона к таковым отнесены лица, осуществляющие следующие виды деятельности: профессиональных участников рынка ценных бумаг; управляющих компаний инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; специализированных депозитариев инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда; акционерных инвестиционных фондов; клиринговую деятельность; деятельность по осуществлению функций центрального контрагента; деятельность организатора торговли; деятельность центрального депозитария; репозитарную деятельность; деятельность субъектов страхового дела; негосударственных пенсионных фондов; микрофинансовых организаций; кредитных потребительских кооперативов; жилищных накопительных кооперативов; бюро кредитных историй; актуарную деятельность; кредитных рейтинговых агентств; сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов; деятельность оператора инвестиционной платформы; ломбардов.

Некоторые из этих лиц могут быть физическими лицами — это актуарии, страховые брокеры как субъекты страхового дела. Поэтому в отношении таких лиц термин «финансовая организация» применяется не вполне точно. По-видимому, все-таки целесообразнее было бы употреблять иное наименование, например, профессиональные участники финансового рынка.

В литературе можно встретить в основном две классификации финансовых организаций. Во-первых, исходя из приведенной выше экономической классификации участников финансового рынка, основанной на функциональном признаке, финансовые организации разделяются на финансовых посредников и инфраструктурные организации финансового рынка. К первым, к примеру, относятся банки, микрофинансовые организации, страховые организации, а ко вторым — организации торговли, депозитарии и др. Во-вторых, предлагается классификация, основанная на сложившемся в России регулировании финансового рынка. Так, выделяются: 1) кредитные организации; 2) профессиональные участники рынка ценных бумаг (брокеры, дилеры, форекс-дилеры, организации, осуществляющие депозитарную деятельность и др.); 3) субъекты рынка коллективных инвестиций (в частности, негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании, осуществляющие управление как активами негосударственных пенсионных фондов, так и различных инвестиционных фондов); 4) субъекты страхового дела (страховые, в т.ч. перестраховочные организации, страховые брокеры, общества взаимного страхования); 5) институты микрофинансирования, к которым относятся микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, ломбарды и проч.; 6) участники национальной

¹² См.: Ведомости СНД РСФСР. 1990. № 27, ст. 357.

платежной системы; 7) организации инфраструктуры финансового рынка, к которым относятся организаторы торговли, центральный депозитарий, репозитарий, центральный контрагент; 8) вспомогательные организации (бюро кредитных историй, актуарии, кредитные рейтинговые агентства)¹³.

Значимость этой классификации заключается в том, что она проводится на основании двух признаков: по функциональному и секторальному. Действительно, регулирование и надзор в каждом секторе финансового рынка (на рынках банковского кредита, рынке ценных бумаг, микрофинансирования и др.) при наличии общих начал все же имеет свои особенности. В каждом секторе можно увидеть специфических субъектов, за исключением, правда, валютного рынка, где услуги по осуществлению валютных операций выполняют уполномоченные банки, а агентами валютного контроля являются в том числе и профессиональные участники рынка ценных бумаг¹⁴. Но если проводить строгую классификацию по секторальному признаку, можно увидеть, что одни и те же субъекты могут принадлежать к разным секторам (например, актуарии, специализированные депозитарии, одним словом, некоторые субъекты инфраструктуры финансового рынка). Поэтому было бы правильным при проведении группировки по двум указанным признакам вначале разделить финансовые организации на финансовых посредников и субъектов инфраструктуры, а затем разделить финансовых посредников по секторальному признаку.

Кроме того, в приведенной классификации почему-то разделены субъекты инфраструктуры и вспомогательные организации и лица. Правда, в этой же работе позднее все-таки эти субъекты объединяются и именуются как «инфраструктурные организации финансового рынка»¹⁵. Полагая, что обеспечение деятельности финансовых посредников посредством оказания соответствующих финансовых услуг может выступать общим признаком для всех остальных финансовых организаций, что дает основание объединить их в единую группу.

Еще один спорный момент в приведенной классификации – выделение среди финансовых организаций участников национальной платежной системы. Здесь представляется верным подход Ю.В. Суродеева о месте института национальной платежной системы в системе финансового права. По его мнению, правовые нормы, регулирующие национальную платежную систему, складывающиеся между Банком России

и субъектами-участниками входят в «в качестве подинститута в структуру особенной части права эмиссии и денежного обращения»¹⁶. Стало быть, и субъекты национальной платежной системы являются не субъектами публичного права финансового рынка, а иной подотрасли финансового права – права эмиссии и денежного обращения или эмиссионного права.

Таким образом, финансовые организации как субъекты публичного права финансового рынка образуют следующие группы: финансовые посредники и субъекты инфраструктуры финансового рынка. Среди финансовых посредников выделяются: 1) кредитные организации; 2) профессиональные участники рынка ценных бумаг (только финансовые посредники – брокеры, дилеры и др.); 3) субъекты рынка коллективных инвестиций; 4) субъекты страхового дела; 5) институты микрофинансирования.

Сказанное позволяет определить *финансовые организации как физических и юридических лиц, оказывающих на профессиональной основе финансовые услуги, являющиеся по своему характеру либо финансовым посредничеством, либо обеспечительными, т.е. обеспечивающими оказание посреднических услуг на ответственствующих секторах финансового рынка.*

Ко второй группе относятся субъекты, обладающие полномочиями по регулированию и/или надзору на финансовом рынке. Как уже говорилось, к таким субъектам относится в первую очередь Банк России, полномочия которого закреплены в нескольких нормативных правовых актах: Конституции РФ (п. «ж» ст. 71, ст. 75), Федеральном законе о Банке России.

Известно, что Банк России обладает уникальным в своем роде правовым статусом. С одной стороны, Банк России выступает в качестве органа государственной власти¹⁷, поскольку на него возложены полномочия по регулированию отношений в сферах функционирования денежной системы и финансового рынка. С другой – Банк России обладает статусом юридического лица, которое вправе осуществлять банковские операции, т.е. является банком, правда, со значительными особенностями (обслуживание банковских счетов бюджетной системы, кредитор последней инстанции и др.).

¹⁶ Суродеев Ю.В. Финансово-правовое регулирование национальной платежной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 12, 84–87.

¹⁷ Конституционный Суд РФ в своем Определении сделал вывод, что полномочия Банка России по своей природе относятся к функциям государственной власти (см.: Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 г. № 268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2001. № 2.

¹³ См.: Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Указ. соч. С. 44.

¹⁴ См.: Федеральный закон от 10.12.2003 г. № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле» // СЗ РФ. 2003. № 50, ст. 4859.

¹⁵ Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Указ. соч. С. 50–52.

Полномочия по регулированию отношений в сфере финансового рынка представлены, во-первых, во взаимодействии с Правительством РФ разработкой и проведением политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации (ст. 4 Федерального закона о Банке России); во-вторых, принятием различных актов регулятивного характера, в т.ч. и нормативно-правовых — указаний, положений и инструкций (ст. 7 указанного Закона). Так, Банк России устанавливает правила проведения банковских операций, осуществляет регулирование деятельности некредитных финансовых организаций, осуществляет валютное регулирование, утверждает отраслевые стандарты бухгалтерского учета для финансовых организаций и др. (ст. 4 этого же Закона). Полномочия по контролю и надзору Банка России разнообразны. В ходе предварительного контроля (надзора) Банк России, к примеру, принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций; принимает решения о государственной регистрации негосударственных пенсионных фондов; осуществляет регистрацию выпусков эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг, регистрацию отчетов об итогах выпусков эмиссионных ценных бумаг. В процессе текущего контроля (надзора) Банк России проводит проверки финансовых организаций, контролирует соблюдение ими обязательных нормативов финансовой устойчивости и других требований, предусмотренных законодательством. При последующем контроле (надзоре) Банк России применяет меры воздействия: меры убеждения и меры принуждения. К последним относятся меры предупреждения, пресечения, правовосстановительные меры, меры процессуального обеспечения и меры юридической ответственности вплоть до отзыва лицензии¹⁸.

При осуществлении контроля (надзора) Банк России осуществляет такие специфические виды финансового контроля как пруденциальный (контроль за соблюдением финансовыми организациями нормативов финансовой устойчивости в целях снижения рисков) и поведенческий (соблюдение руководителями финансовых организаций квалификационных требований и требований к деловой репутации)¹⁹.

Помимо Банка России функции как по регулированию, так и по надзору на финансовом рынке осуществляют саморегулируемые организации. Впервые таковые в Российской Федерации

появились на фондовом рынке: в 1994 г. возникли Профессиональная ассоциация участников фондового рынка (ПАУФОР) и Профессиональная ассоциация регистраторов, трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД). В дальнейшем процесс образования СРО в нашей стране, как и в США, происходил по инициативе «сверху»: сначала их функции описывали отдельные нормативные правовые акты, как, например, принятый в 1996 г. Федеральный закон «О рынке ценных бумаг»²⁰. Затем в 2007 г. был принят Федеральный закон «О саморегулируемых организациях», который устанавливал правила их функционирования в целом ряде отраслей, выводимых из-под прямого государственного регулирования. И наконец, в 2015 г. — Федеральный закон «О саморегулируемых организациях на финансовом рынке»²¹.

В соответствии с п. 2 ст. 1 Федерального закона «О саморегулируемых организациях на финансовом рынке» под саморегулированием в сфере финансового рынка понимается самостоятельная и инициативная деятельность, которая осуществляется финансовыми организациями и содержанием которой являются разработка стандартов деятельности таких финансовых организаций и контроль за соблюдением требований указанных стандартов.

Стандарты, разрабатываемые саморегулируемыми организациями, могут быть двух видов: базовыми и внутренними. Базовые стандарты касаются вопросов: управления рисками; корпоративного управления; внутреннего контроля; защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций; совершения операций на финансовом рынке и др. Такие стандарты разрабатываются в соответствии с требованиями, предъявляемыми Банком России, направляются на согласование и утверждаются Банком России. Во внутренних стандартах, как и следует из их наименования, рассматриваются вопросы касающиеся взаимодействия членов саморегулируемой организации, требований, предъявляемых к должностным лицам и др. Помимо разработки стандартов саморегулируемым организациям предоставлена возможность совместной подготовки проектов нормативных актов Банка России (ст. 30).

Что касается надзорных полномочий, то помимо контроля за соблюдением принятых стандартов саморегулируемая организация может обратиться в Банк России, а последний на основании такого обращения передать ей полномочия по получению от членов саморегулируемой организации

¹⁸ См.: *Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э.* Указ. соч. С. 303.

¹⁹ См.: *Санникова Л.В.* Проблемы становления поведенческого надзора в России // *Деньги и кредит.* 2017. № 10. С. 51–56.

²⁰ См.: *СЗ РФ.* 1996. № 17, ст. 1918.

²¹ См.: *СЗ РФ.* 2015. № 29 (ч. I), ст. 4349.

отчетности согласно перечню, установленному Банком России. Более того, саморегулируемая организация осуществляет обработку персональных данных, содержащихся в такой отчетности, в соответствии с требованиями, установленными федеральными законами (ст. 7).

Из рассматриваемого Федерального закона также следует, что приобретение объединением финансовых организаций статуса саморегулируемой организации на финансовом рынке, его дальнейшая деятельность находится под надзором Банка России, который вправе лишить ее этого статуса. Тем самым созданы меры противодействия возможным злоупотреблениям со стороны саморегулируемых организаций. Между тем не все виды финансовых организаций могут образовывать саморегулируемые организации. Такой возможности, к примеру, лишены такие ключевые участники финансового рынка, как кредитные организации, а кроме них — ломбарды, кредитные рейтинговые агентства, бюро кредитных историй и др.

Наряду с Банком России и саморегулируемыми организациями имеются и другие субъекты, наделенные отдельными полномочиями по регулированию и (или) надзору на финансовом рынке. Среди них — Правительство РФ, во взаимодействии с которым, как упоминалось, Банк России проводит политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка Российской Федерации. Правительство РФ, как и Банк России, является органом валютного регулирования (ст. 5 Федерального закона «О валютном регулировании и валютном контроле»).

Взаимодействует с Банком России и Министерство финансов РФ, разрабатывая основные направления развития финансового рынка. Минфин России вправе принимать нормативные акты в рамках своей компетенции, в том числе в сфере страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков²².

Определенными полномочиями в сфере надзора на финансовом рынке наделена государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». Служащие агентства вправе участвовать в проведении проверок банков, привлекающих вклады физических лиц²³. Агентство также выступает в роли

ликвидатора таких банков (ст. 23² Федерального закона «О банках и банковской деятельности»).

Взаимодействует Банк России с Росфинмониторингом России в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, нажитых преступным путем и финансированию терроризма²⁴. Так, финансовые организации, перечисленные в Федеральном законе № 115-ФЗ, передают информацию об операциях и клиентах в Росфинмониторинг в порядке, установленном Банком России. Росфинмониторинг наделен полномочиями по приостановлению операций при наличии достаточных оснований полагать, что такие операции связаны с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или с финансированием терроризма (ст. 8).

Сравнительно недавно появился еще один участник финансового рынка, наделенный надзорными полномочиями, — уполномоченный по правам потребителей финансовых услуг (финансовый уполномоченный)²⁵. Его функции сводятся к рассмотрению обращений потребителей финансовых услуг и принятия по ним решения, имеющего обязательный характер для финансовой организации. Под действие рассматриваемого Федерального закона «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» попадают не все финансовые организации, а только: страховые организации (кроме страховых организаций, осуществляющих исключительно обязательное медицинское страхование); микрофинансовые организации; кредитные потребительские кооперативы; ломбарды; кредитные организации; негосударственные пенсионные фонды. Иные финансовые организации вправе взаимодействовать с финансовым уполномоченным на добровольных началах.

При финансовом уполномоченном действует Служба, которая состоит из главного финансового уполномоченного и финансовых уполномоченных в сферах финансовых услуг; Совета Службы; службы обеспечения деятельности финансового уполномоченного; экспертного совета Службы. Данная Служба не входит в систему федеральных органов исполнительной власти²⁶. Между тем в Совет Службы входят представители Банка

²² См.: постановление Правительства РФ от 30.06.2004 г. № 329 «О Министерстве финансов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3258.

²³ См.: Инструкция Банка России от 05.12.2013 г. № 147-И «О порядке проведения проверок кредитных организаций (их филиалов) уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации (Банка России)» // В официальных источниках не публиковалась.

²⁴ См.: Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33 (ч. I), ст. 3418.

²⁵ См.: Федеральный закон от 04.06.2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» // СЗ РФ. 2018. № 24, ст. 3390.

²⁶ См.: Указ Президента РФ от 21.01.2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2020. № 4, ст. 346.

России, Правительства РФ и некоторых участников финансового рынка.

Назначение на должность главного финансового уполномоченного осуществляется Советом директоров Банка России по представлению Председателя Банка России, согласованному с Президентом РФ, сроком на пять лет. А освобождение от должности — Советом директоров Банка России по предложению Председателя Банка России.

Для финансирования деятельности финансового уполномоченного Банком России учрежден специальный фонд, который помимо взносов учредителя может пополняться за счет взносов: финансовых организаций, доходов, получаемых службой обеспечения деятельности финансового уполномоченного от размещения и инвестирования средств на финансовом рынке; платы за рассмотрение финансовым уполномоченным обращений третьих лиц, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации и др. Иными словами, бюджетные средства не являются источником финансирования деятельности финансового уполномоченного.

Надо заметить, что при Банке России функционирует Служба защиты прав потребителей финансовых услуг и инвесторов, однако круг финансовых организаций, на действия которых можно пожаловаться в эту Службу, несколько шире. В 2018 г. в Российской Федерации поступило 243,8 тыс. жалоб²⁷. Очевидно, что создание должности финансового уполномоченного призвано разгрузить как Банк России, так и суды, снизив количество споров в финансовой сфере.

Таким образом, Банк России выступает в качестве хоть и не единственного, но ключевого регулятора на финансовом рынке, имеющим по сравнению с другими универсальные полномочия по контролю и надзору. Полномочия иных регуляторов по большей части носят вспомогательный, дополнительный характер по регулированию и (или) надзору на финансовом рынке.

В третью группу входят прочие субъекты публичного права финансового рынка. Помимо рассмотренных основных субъектов публичного права финансового рынка имеются и иные лица, обладающие соответствующими правами и обязанностями.

Прежде всего это лица, на защиту интересов которых направлены регулирование и надзор на финансовом рынке, — получатели финансовых услуг. Среди них законодательством выделяется особая категория — потребители финансовых услуг. Под потребителем финансовых услуг понимается

физическое лицо, являющееся стороной договора, либо лицом, в пользу которого заключен договор, либо лицом, которому оказывается финансовая услуга в целях, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности. Физические лица — наиболее уязвимая категория получателей финансовых услуг, поэтому им предоставляются дополнительные возможности по защите своих прав на финансовом рынке. Так, потребители финансовых услуг могут обратиться с этой целью в Службу защиты прав потребителей финансовых услуг и инвесторов Банка России, в Службу финансового уполномоченного. В случае судебного рассмотрения споров суд взыскивает с финансовой организации за неисполнение ею в добровольном порядке решения финансового уполномоченного или условия соглашения штраф в размере 50% суммы требования потребителя финансовых услуг, которое подлежало удовлетворению в соответствии с решением финансового уполномоченного или соглашением, в пользу потребителя финансовых услуг.

Отдельные категории физических лиц и некоторых юридических лиц также защищены специальными федеральными законами, например, это вкладчики банков (физические лица и субъекты малого предпринимательства), вклады которых подлежат обязательному страхованию; лица, осуществляющие пенсионные накопления; инвесторы, осуществляющие вложения в ценные бумаги и т.д.

Определенными публичными правами и обязанностями наделены некоторые объединения финансовых организаций (здесь не рассматриваются саморегулируемые организации на финансовом рынке). Это, к примеру, банковские группы и холдинги, страховые группы, за которыми осуществляется консолидированный надзор со стороны Банка России. Важность консолидированного надзора объясняется тем, что подобные объединения несут повышенные риски для своих клиентов²⁸.

Важную роль играют на финансовом рынке институты развития, к которым относятся государственная корпорация «ВЭБ.РФ» и ее бывшие «дочерные» организации: АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» (ЭКСАР) и Управляющая компания Российского фонда прямых инвестиций. По характеру своей деятельности (оказание финансовых услуг на профессиональной основе) они близки к финансовым организациям, однако общие правила по регулированию и надзору на финансовом рынке на них не распространяются, а действуют они на основании специальных нормативных правовых актов.

²⁷ См.: URL: <https://cbr.ru/finmarket/protection/>

²⁸ См.: *Гузнов А.Г.* Указ. соч. С. 226.

* * *

Подводя итоги, можно утверждать, что среди субъектов финансового права есть основания выделить особую категорию, именуемую как субъекты публичного права финансового рынка. Под субъектом публичного права финансового рынка понимаются индивиды, коллективные субъекты и публично-территориальные образования, могущие быть носителями субъективных прав и обязанностей в сфере государственного регулирования, контроля и надзора на финансовом рынке.

Анализ законодательства позволил выделить три группы субъектов публичного права финансового рынка: финансовые организации как профессиональные участники финансового рынка; субъекты, обладающие полномочиями по регулированию и/или надзору на финансовом рынке, ключевое значение среди которых принадлежит Банку России. И наконец, к третьей группе относятся прочие субъекты, круг прав и обязанностей которых в сфере регулирования и надзора на финансовом рынке сосредоточен в отдельных секторах финансового рынка.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Свердловск, 1972. С. 276.
2. Бельский К.С. Истоки и обзор российского финансового права от образования Древнерусского государства до начала XX века // Государство и право. 2014. № 10. С. 81–92.
3. Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 226.
4. Гузнов А.Г., Рожdestvenskaya Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. М., 2017. С. 8, 44, 50–52. 137–139, 303.
5. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений. М., 2018. С. 79.
6. Политическое измерение мировых финансовых кризисов. Феноменология, теория, устранение / под общ. ред. С.С. Сулакшина. М., 2012. С. 222.
7. Санникова Л.В. Проблемы становления поведенческого надзора в России // Деньги и кредит. 2017. № 10. С. 51–56.

Сведения об авторе

ТРОПСКАЯ Светлана Сергеевна — кандидат юридических наук, доцент, магистр экономики, доцент кафедры финансового права Российского государственного университета правосудия; 117418 г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69

8. Суродеев Ю.В. Финансово-правовое регулирование национальной платежной системы в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 12, 84–87.
9. Финансовое право в условиях цифровой экономики / под ред. И.А. Цинделиани. М., 2019. С. 217.
10. Финансовые рынки и финансово-кредитные институты: учеб. пособие / под ред. Г. Белоглазовой, Л. Кроливецкой. СПб., 2014. С. 43–55.

REFERENCES

1. Alekseev S.S. Problems of the theory of law. Vol. 1. Sverdlovsk, 1972. P. 276 (in Russ.).
2. Belsky K.S. Origins and review of Russian Financial Law from the formation of the old Russian state to the beginning of the XX century // State and Law. 2014. No. 10. P. 81–92 (in Russ.).
3. Guznov A.G. Financial and legal regulation of the financial market in the Russian Federation: dis. ... Doctor of Law. M., 2016. P. 226 (in Russ.).
4. Guznov A.G., Rozhdestvenskaya T.E. Public-legal regulation of the financial market in the Russian Federation. M., 2017. P. 8, 44, 50–52. 137–139, 303 (in Russ.).
5. Ershov V.V. Legal and individual regulation of public relations. M., 2018. P. 79 (in Russ.).
6. Political dimension of global financial crises. Phenomenology, theory, elimination / under the General ed. of S.S. Sulakshin. M., 2012. P. 222 (in Russ.).
7. Sannikova L.V. Problems of formation of behavioral supervision in Russia // Money and credit. 2017. No. 10. P. 51–56 (in Russ.).
8. Surodeev Yu.V. Financial and legal regulation of the national payment system in the Russian Federation: dis. ... PhD in Law. M., 2016. P. 12, 84–87 (in Russ.).
9. Financial Law in the digital economy / ed. by I.A. Tsindeliiani. M., 2019. P. 217 (in Russ.).
10. Financial markets and financial and credit institutions: Textbook / ed. by G. Beloglazova, L. Krolivetskaya. SPb., 2014. P. 43–55 (in Russ.).

Authors' information

TROPSKAYA Svetlana S. — PhD in Law, associate Professor, master of Economics, associate Professor of the Department of Financial Law of the Russian state University of justice; 69 Novocheremushkinskaya str., 117418 Moscow, Russia