

Проблемы евразийской экономической интеграции в сфере финансовых услуг

© 2016 Рукавишников Михаил Алексеевич
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49
E-mail: mixanity@me.com

Представлены результаты анализа уровней гармонизации законодательств стран ЕАЭС в сфере финансовых услуг. Анализ проводился по трем направлениям сферы финансовых услуг: банковский, страховой секторы и сектор услуг на рынке ценных бумаг. Сделаны выводы о тенденциях дальнейшей гармонизации в законодательствах стран.

Ключевые слова: интеграция, гармонизация законодательств, финансовые услуги, банковский сектор, страховой сектор, сектор услуг на рынке ценных бумаг.

В соответствии с Соглашением о требованиях к осуществлению деятельности на финансовых рынках интеграцию стран - членов ЕАЭС планируется проводить по трем направлениям: в банковском, страховом секторах и секторе услуг на рынке ценных бумаг. Анализ особенностей законодательства стран - членов ЕАЭС в разрезе вышеуказанных секторов позволяет высказать предположение об основных тенденциях дальнейшего развития соответствующих правовых норм.

Ограничимся в статье исследованием основных барьеров, перечисленных респондентами в результатах опроса, проведенного Ассоциацией региональных банков России (Ассоциация "Россия") по поручению первого заместителя председателя Банка России А.Ю. Симановского от 15 сентября 2014 г. □ 06/212¹. Несмотря на тот факт, что указанный опрос был проведен среди российских банков, такие же вопросы возникают и у банков, функционирующих в других странах ЕАЭС. По результатам опроса выяснилось, что основным барьером, препятствующим гармонизации законодательств в банковской сфере, является отсутствие общего рынка банковских услуг ЕАЭС в соответствии с основными принципами банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору и лучшей международной практикой, в том числе с использованием опыта банковской интеграции в Европейском союзе.

В свою очередь, опыт банковской интеграции стран - членов Евросоюза показывает, что проводимая ими политика сближения надзорной практики способствует обеспечению равных условий для участников финансового рынка, снижению необоснованной надзорной нагрузки на банки, развитию культуры надзора². Одной из форм практической реализации этой политики

является разработка и публикация органом банковского надзора Евросоюза документов, отражающих общее мнение надзорных органов стран - членов Евросоюза. Подобная практика в Евразийском экономическом союзе пока не создана.

В настоящее время в рамках ЕАЭС актуальной задачей является повышение устойчивости валютно-финансовой системы государств региона к сценариям возможного негативного развития ситуации в мировой финансовой системе. Учитывая, что развитие банковского регулирования и надзора в государствах - участниках ЕАЭС идет по пути активного внедрения в банковскую практику международных стандартов в этой области, разработанных Базельским комитетом и содержащихся в таких документах, как "Основополагающие принципы эффективного банковского надзора", "Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы. Уточненная версия" (Базель II), "Общие регулятивные подходы повышения устойчивости банков и банковского сектора, Международные подходы к оценке, стандартам и мониторингу риска ликвидности" (Базель III), представляется, что скоординированное внедрение государствами - участниками ЕАЭС положений базельских документов может послужить основой для гармонизации их регулятивных режимов в сфере банковского надзора. В свою очередь, это позволит выработать единые подходы к внедрению международных рекомендаций с учетом особенностей национальных банковских систем.

Ныне правовое регулирование банковской деятельности на территориях государств - участников ЕАЭС осуществляется в соответствии с национальным законодательством, при этом имеется ряд различий в части полномочий надзорных органов, порядка регистрации и лицензиро-

вания деятельности кредитных организаций, порядка осуществления надзора за ними.

Банковское регулирование и надзор за кредитными организациями в государствах - участниках ЕАЭС осуществляется, как правило, единый орган - центральный банк. При этом, например, в Казахстане функции регулирования и надзора разделены между Национальным банком Республики Казахстан и Комитетом по контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций Национального банка Республики Казахстан. Кроме того, существуют различия по предъявляемым требованиям к капиталу кредитных организаций (в частности к требованиям к величине уставного капитала вновь создаваемых банков, минимальной величине собственных средств капитала и т.п.).

Сопоставление надзорной практики показывает наличие разных подходов к вопросам формирования кредитными организациями резервов на возможные потери по ссудам (например, по количеству категорий качества, по которым классифицируются ссуды, а также по критериям отнесения ссуд в ту или иную классификационную категорию).

Имеются также определенные различия в механизмах реорганизации, реструктуризации проблемных кредитных организаций, а также в режимах надзора за ними. Так, в отношении проблемных кредитных организаций надзорными органами государств - участников ЕАЭС применяется в основном такой специальный режим, как временная администрация. В Кыргызстане же применяются прямой банковский надзор и такие специальные режимы, как временное руководство, консервация, специальное администрирование.

Различия в банковском законодательстве государств - участников ЕАЭС обусловлены особенностями как национального законодательства, так и банковских секторов этих государств, а также разной степенью внедрения международных подходов в практику банковского регулирования.

В целях сближения регулятивных режимов в сфере банковского регулирования и надзора в государствах - участниках ЕАЭС и координации применения международных рекомендаций представляется целесообразным, чтобы центральные (национальные) банки государств - участников ЕАЭС продолжили практику сопоставления регулятивных режимов в сфере банковского надзора в государствах - участниках ЕАЭС, на основе чего можно было бы подготовить предложения, предусматривающие, в частности:

- анализ и рассмотрение возможности внесения изменений в национальные требования с

учетом базельских норм и международного опыта;

- гармонизацию принципов внедрения стандартов управления и оценки рисков и капитала, которые должны соблюдать банки, а также подходов, применяемых надзорными органами при осуществлении оценки достаточности капитала банков, исходя из "Основных принципов эффективного банковского надзора", положений документов Базельского комитета (Базель II и Базель III);

- сближение подходов к оценке кредитных рисков в части унификации порядка формирования резервов банков на возможные потери;

- системный мониторинг информации государств - участников ЕАЭС о применяемых регулятивных режимах в сфере банковского надзора и в практике внедрения международных стандартов в целях обобщения и выработки соответствующих рекомендаций.

Дальнейшая гармонизация регулятивных режимов в сфере банковского регулирования и надзора позволила бы обеспечить более стабильное функционирование финансовых рынков и финансовых организаций государств - участников ЕАЭС, создать равные условия для участников финансовых рынков, снизить уровень необоснованной надзорной нагрузки на банки и обеспечить необходимое развитие культуры надзора.

Одним из крупных барьеров для гармонизации законодательств является отсутствие принципа признания национальных банковских лицензий государств - членов ЕАЭС на всей территории Союза, что означает ограничение возможностей для банков осуществлять виды деятельности, указанные в их лицензиях, в других странах ЕАЭС и необходимость обращения к компетентным органам государства за дополнительными разрешениями и лицензиями.

До настоящего времени в каждой отдельной стране ЕАЭС существует собственная система лицензирования банков, которая не действует на территории других стран - участниц ЕАЭС. В соответствии с данным фактом в договоре о создании ЕАЭС в ст. 70 разд. XVI договора "Регулирование финансовых рынков"³ сделана ссылка на приложение 17 "Протокол по финансовым услугам", где приведены критерии общего финансового рынка, одним из которых является "взаимное признание лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг, выданных уполномоченными органами одного государства, на территориях других государств-членов".

Таким образом, одним из обязательных пунктов создания общего финансового рынка мож-

но считать взаимное признание лицензий в странах ЕАЭС, что, безусловно, имеет большое значение. Кроме того, имеется точка зрения по вопросу структуры регулирования деятельности кредитных организаций в странах - участницах ЕАЭС, а также относительно необходимости использования принципа наднациональных банковских лицензий: не стоит ожидать прорыва в создании единого финансового пространства, если принцип наднациональных лицензий не будет внедрен.

В странах ЕАЭС на сегодняшний день отсутствует система общего банковского законодательства ЕАЭС, а именно единых наднациональных правил, которыми были бы, в частности, систематизированы положения национального права государств - членов ЕАЭС, регулирующие деятельность кредитных организаций. Равным образом не имеется и кодификации таких положений в рамках единого нормативного акта ЕАЭС, определяющего единый порядок создания и деятельности кредитных организаций в Союзе.

В договоре о создании ЕАЭС одним из основных критериев общего финансового рынка является "гармонизация требований к регулированию и надзору в сфере финансовых рынков государств ЕАЭС", однако на сегодняшний день отсутствует единое определение кредитной организации и не указан ее правовой статус, а также нет понятия обособленного подразделения кредитной организации. Еще одним элементом общего финансового рынка выступает осуществление деятельности по предоставлению финансовых услуг на всей территории Евразийского экономического союза без дополнительного учреждения нового юридического лица.

На сегодняшний день в странах ЕАЭС отсутствует единый перечень видов деятельности (услуг) кредитных организаций (а также их филиалов), которые подлежат взаимному признанию в государствах - членах ЕАЭС. Необходимо отметить, что в России действует классификатор ОКВЭД, который представляет собой коды экономической деятельности организации. Они способствуют систематизации деятельности компаний и, в целом, показали свою эффективность, поскольку упрощают оформление документов.

В странах ЕАЭС пока не применяются такие правила международного законодательства, как международные правила и обычаи UCP-600 и международные правила оформления гарантий URGD 758 в сфере осуществления документарных операций во всех странах ЕАЭС. В данной сфере действуют национальные законодательные акты, положения которых различают-

ся в разных странах. Поэтому при принятии решения об осуществлении документарных операций резидентами других стран ЕАЭС на территории страны, отличной от страны резидента, приходится принимать во внимание правила и обычаи страны, в которой проводится операция. Внедрение в странах ЕАЭС обязательного использования международных правил и обычаев UCP-600 и международных правил оформления гарантий URGD 758 значительно упростило бы осуществление документарных операций и увеличило бы их объемы.

Следует отметить, что в целом банковский сектор заинтересован в выявлении и решении основных проблем, которые могут возникнуть в связи с введением новой системы, и готов к взаимодействию с компетентными органами ЕАЭС для решения наиболее важных для них вопросов.

При заключении договора о создании ЕАЭС предложения участников банковского сектора были учтены, вследствие чего для формирования общего рынка финансовых услуг необходимо обеспечить соблюдение следующих критериев:

- гармонизация требований к регулированию и надзору в сфере финансовых рынков государств ЕАЭС;
- взаимное признание лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг, выданных уполномоченными органами одного государства, на территориях других государств-членов;
- осуществление деятельности по предоставлению финансовых услуг на всей территории Евразийского экономического союза без дополнительного учреждения нового юридического лица.

Таким образом, хотя наблюдаются положительные тенденции в формировании общего рынка банковских услуг, в указанном официальном документе не было закреплено создание общего рынка банковских услуг ЕАЭС в соответствии с основными принципами банковского надзора Базельского комитета по банковскому надзору и лучшей международной практикой, в том числе с использованием опыта банковской интеграции в Европейском союзе; отсутствует единый перечень видов деятельности (услуг) кредитных организаций (а также их филиалов), которые подлежат взаимному признанию в государствах - членах ЕАЭС, и не указана применимость международного законодательства (международные правила и обычаи UCP-600 и международные правила оформления гарантий URGD 758) в сфере осуществления документарных операций во всех странах ЕАЭС.

Меры по эффективной гармонизации законодательства в сфере страхования, а также тен-

денции развития общего рынка в ЕАЭС были изложены по результатам обращения⁴ к участникам страхового рынка. Респонденты отметили в качестве основных секторов, по которым следует обеспечить открытие рынка между странами ЕАЭС, сектора страхования грузов, автотранспортное страхование и медицинское страхование. Выбор указанных сфер основан на крупных объемах, проводимых с использованием данных типов страхования, и присущих им рисках, соответственно, они представляют наибольший интерес для страховых компаний.

В качестве основных мер по созданию общего страхового рынка ЕАЭС респонденты указали на необходимость гармонизации страхового законодательства, введения единой страховой лицензии на пространстве ЕАЭС и обеспечения свободного доступа инвесторов на страховые рынки стран - участниц ЕАЭС.

В качестве основных норм страхового законодательства, нуждающихся в гармонизации, в первую очередь, респонденты отметили необходимость в гармонизации, регулировании финансовой устойчивости страховых компаний, оценки платежеспособности страховщиков, норм, применимых по отношению к участникам рынка для получения лицензий, и сферы страхового надзора.

Участники страхового сектора, как и участники банковского сектора, обозначили проблемы, которые подлежат устранению при создании общего рынка финансовых услуг, и показали заинтересованность в корректном отражении основных моментов в договоре о создании ЕАЭС. Тенденции формирования общего рынка финансовых услуг в сфере страхования также положительные: большинство основных барьеров, которые необходимо устранить, перечислены в договоре о создании ЕАЭС.

Проблемы формирования общего рынка ценных бумаг и гармонизации законодательств стран - членов ЕАЭС обусловлены одинаковым начальным этапом развития: структура институтов создавалась с нуля, но с разными последующими моделями экономического развития и в ряде стран, таких, как Казахстан и Россия, сформировалась развитая институциональная структура рынка, тогда как в некоторых государствах ЕАЭС, например в Киргизии, она находится на низком уровне.

Основными особенностями рынков ценных бумаг в странах ЕАЭС являются следующие⁵:

- фондовый рынок Белоруссии в результате проведенной приватизации и ликвидации ограничений для инвесторов на рынке ценных бумаг показывает положительные тенденции. Фондовый рынок активно развивается, однако его объем

небольшой, в результате он играет несущественную роль в привлечении капитала в страну. Кроме того, слабый рынок акций и деривативов является барьером для развития фондового рынка в стране;

- фондовый рынок Казахстана достаточно небольшой по объему в сравнении с развитыми рынками, однако он имеет всю необходимую инфраструктуру, которая уступает только инфраструктуре России. Нормативная база рынка ценных бумаг имеет в основе лучшие международные практики. Система раскрытия информации функционирует на двух уровнях: на биржевом уровне и на уровне центрального банка страны. Тенденции формирования общего рынка ценных бумаг в стране положительные: присутствует вся необходимая инфраструктура международного формата;

- в Киргизии имеются как органы регулирования сегмента рынка ценных бумаг, так и законы, которые регулируют все сегменты рынка, в разработке находится система защиты прав вкладчиков на рынке и инвесторов. В стране использованы лучшие международные практики для образования рынка ценных бумаг, а также построено взаимодействие с финансовыми институтами, биржами и контрагентами в странах ЕАЭС и Азии. Кроме того, в стране действует фондовая биржа, созданная на основе международных стандартов с целью привлечения инвесторов, как иностранных, так и внутренних, профессиональных участников рынка ценных бумаг и эмитентов. Таким образом, тенденции формирования общего рынка ценных бумаг в стране также носят позитивный характер: страна готова изменять рынок в соответствии с лучшими международными практиками;

- финансовый сектор Армении представлен преимущественно банками, на долю рынка ценных бумаг приходится лишь малая доля общих активов. Институты финансового рынка страны развиты слабо, фондовый рынок не выполняет функций перераспределения финансовых ресурсов в экономике, не мобилизует капитал в реальный сектор и не предоставляет рыночной оценки активов. Таким образом, несмотря на то, что рынок признан международным по причине присутствия на нем биржи группы NASDAQ OMX, подобия которой нет ни в одной другой стране ЕАЭС, фондовый рынок страны не занимает заметного положения в структуре экономики и не выполняет присущих ему функций. Тенденции формирования общего рынка ценных бумаг отрицательные: в стране нет институциональной инфраструктуры должного уровня, фондовый рынок не выполняет своих функций;

• рынок ценных бумаг России имеет развитую институциональную инфраструктуру, построен с применением лучших международных практик и выполняет все функции, характерные для рынка такого типа. Кроме того, рынок ценных бумаг России по объемам многократно превышает рынки других стран - членов ЕАЭС. Тенденции формирования общего рынка финансовых услуг в стране положительные.

Таким образом, тенденции формирования общего рынка банковских услуг в целом положительные, как и тенденции формирования общего рынка финансовых услуг в сфере страхования. Что касается тенденций образования общего рынка ценных бумаг, то во всех странах ЕАЭС, за исключением Армении, они развиваются по восходящей: институциональная инфраструктура достаточно развита, при создании рынка использовался международный опыт и практика, рынок выполняет присущие ему функции. В Армении рынок ценных бумаг имеет малую долю активов, институциональная инфраструктура слабо развита, рынок не выполняет

характерных для него функций в экономике и построен без использования международной практики.

Вышеприведенный анализ позволит оценить достигнутый уровень рынков финансовых услуг в странах ЕАЭС и наметить возможные пути их дальнейшего совершенствования.

¹ Ассоциация региональных банков России. URL: <http://www.asros.ru/public/files/9/8152-itogoprosaeaes.pdf>.

² Интернет-портал СНГ. URL: <http://www.e-cis.info/page.php?id=23338>.

³ Договор о Евразийском экономическом союзе (подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (ред. от 10 окт. 2014 г., с изм. от 8 мая 2015 г.). Разд. XVI. Регулирование финансовых рынков.

⁴ Рыкова И.Н. Исследование подходов к гармонизации законодательства на финансовых рынках Евразийского экономического союза : науч. докл. / Научно-исследовательский финансовый институт. Москва, 2015.

⁵ Козлов Н.Б. Формирование рынка ценных бумаг в постсоциалистических странах / ИМЭПИ РАН. Москва, 2002.

Поступила в редакцию 06.02.2016 г.