

Секция «2. Кредитно-экономические институты: проблемы становления мегарегулятора в России»

РОССИЙСКИЕ РИСКИ ФИНАНСОВОГО МЕГАРЕГУЛЯТОРА.

Щербаков Михаил Александрович

Студент

*Финансовый университет при Правительстве РФ, Факультет финансов и кредита,
Москва, Россия*

E-mail: mitka.noksfil@yandex.com

Научный руководитель

к. э. н., доцент Шакер Ирина Евгеньевна

Современное состояние российских и международных финансовых рынков требует новых подходов к их регулированию и надзору. Одним из таких инструментов контроля и надзора за всеми секторами финансового рынка является финансовый мегарегулятор. Идея о необходимости создания такого регулирующего органа возникла в России уже на протяжении десяти лет.

Сама идея финансового мегарегулятора не является новацией для мировой экономики. Мировой опыт показывает, что мегарегулирование – довольно распространенная и эффективная модель организации надзора за финансовыми рынками, действующая в 55 странах. Наиболее оптимальными являются две модели существования мегарегулятора[1]. Первая модель предполагает, что мегарегулятор выполняет не только надзорные функции, но и устанавливает правила (регулирующая и нормотворческая функции). Она действует в Великобритании, Австралии, Канаде, Сингапуре. В Японии, Корее, Венгрии, Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии развивается вторая модель, предполагающая закрепление за этим органом только надзорных функций (иногда консультационных).

Мировая практика свидетельствует, что мотивы и аргументы формирования консолидированного финансового надзора могут быть следующими: оптимизация расходов на реализацию полномочий (наиболее актуально для небольших государств); возможность осуществлять надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе, особенно в условиях универсализации финансового сектора и появления комбинированных финансовых продуктов; снижение уровня системных рисков; устранение случаев недобросовестного поведения участниками рынка; повышение эффективности надзора за небанковскими финансовыми посредниками и т.п.

Таким образом, оглядываясь на мировую практику, мы видим, что в качестве мегарегулятора обычно выступает специально созданный орган, юридическое лицо в специальной организационно-правовой форме, сочетающее в себе функции регулирования (правоустановления) и надзора (правоприменения) на финансовых рынках, являющееся независимым неправительственным органом (но подотчетным правительству, парламенту или президенту), финансируемое из внебюджетных источников, действующее на коллегиальной основе, не имеющее права законодательной инициативы.

В ходе дискуссий, прошедших осенью 2012 г., оформились три основных варианта формирования финансового мегарегулятора[2]. Первый вариант предполагал укрепление кадрового потенциала и улучшение материального технического обеспечения упразд-

ненной ФСФР и создание финансового надзора на ее основе. Второй вариант включал в себя делегирование всех полномочий ФСФР Банку России с возможной автономией подразделения, осуществляющего регулирование и надзор за участниками финансового рынка (сторонниками выступили глава Банка России С. Игнатьев, первый вице-премьер И. Шувалов, министр финансов А. Силуанов и др.). Третий вариант был связан с созданием особого органа при Банке России с передачей этому органу полномочий бывшей ФСФР (сторонники этого варианта – председатель рабочей группы по созданию МФЦ А. Волошин, руководитель экспертного управления делами Президента РФ Э. Набиуллина, глава ФСФР Д. Панкин и др.).

Первый вариант представлялся маловероятным в силу бюджетных ограничений, поэтому речь идет о втором и третьем вариантах, выборе среди них или оформлении некоего промежуточного варианта с переходным периодом от одного к другому. Однако существуют и противники формирования консолидированного надзора на базе Центрального банка (в основном это представители делового сообщества, НАУФОР), даже предлагающие формировать финансовый надзор на базе саморегулируемых организаций (СРО). Но, на наш взгляд, это задача, которая не может быть реализована на данном этапе развития российской экономики в силу слабости организационных и методологических аспектов деятельности СРО. Даже такие страны, как США, где СРО являются на порядок более развитыми, не ставят вопрос в такой плоскости. Современная экономика предполагает государственное регулирование, в том числе в финансовой сфере, которое может и должно дополняться деятельностью СРО, их вхождением в специализированные органы и комитеты по финансовому надзору.

В позиции «против» создания на данном этапе мегарегулятора в России отмечается отсутствие жизненной необходимости создания финансового мегарегулятора, в том числе на базе Банка России (для его создания нет экономической базы)[3]. Кроме того, Международный комитет банковского надзора (Базель) не рекомендует внедрять мегарегулирование, если финансовый рынок раздроблен и на нем присутствуют компании с небольшим размером собственного капитала. Но следует заметить, что в качестве экономической причины создания мегарегулятора называется потребность в консолидированном надзоре в силу того, что 98% финансовых организаций в России включены в состав финансовых холдингов (конгломератов), транслируя риски между секторами финансового рынка (системный риск). И если экономические причины появились не сегодня (это объективный процесс последних лет развития экономики), то быстрому развитию действий по созданию мегарегулятора способствует появление политических причин (концентрация финансовой власти, стремление ускорить решение задачи создания в России международного финансового центра). Существует и диаметрально противоположное мнение, что «концентрация у ЦБ функций надзора и регулирования всех субъектов финансового рынка контрпродуктивна и существенно увеличит системные риски, присущие российской финансовой системе».[4]

Сложность внедрения мегарегулятора в России подчеркивает тот факт, что необходимо перераспределить более 1 000 функций между правительством и Банком России, внести изменения в более чем 56 действующих нормативно-законодательных актов. Предполагается осуществить эти преобразования за 3 года, но мировой опыт свидетельствует, что необходимо 10–15 лет для создания предпосылок мегарегулирования, требующих унификации стандартов надзора, технологий привлечения инвестиций, ре-

гулирования выпуска инструментов реинвестирования и т.п.

Одним из центральных рисков при передаче функции консолидированного финансового надзора Банку России называется конфликт интересов, так как Банк России одновременно становится участником рынка, акционером его отдельных участников, регулятором и органом надзора над всеми институтами финансового рынка.

Риск бюрократизации и негибкого реагирования на изменения на финансовых рынках безусловно присутствует и может быть вполне реальным. Так, в Центральном банке РФ работает 82 тыс. человек, что составляет 1/5 от общего числа сотрудников всех центральных банков мира. Намечаемые мероприятия призваны, очевидно, еще увеличить число сотрудников. Следовательно, вопрос заключается в необходимости дальнейшего роста профессионализма сотрудников, пересмотра методологических подходов в сфере надзора, совершенствования практики финансового регулирования и надзора. Важно правильно сформулировать те задачи, которые должен будет решать новый орган, ориентируя их на совершенствование самой методологии финансового надзора.

Если содержательная сторона финансового надзора не изменится, то это может привести к кризису или недостаточно быстрому и оперативному реагированию на возможный кризис финансовой системы. Следовательно, из предыдущего риска может следовать новый риск – риск утраты доверия населения к Банку России, который приведет к снижению эффективности проведения денежно-кредитной политики и инфляционного таргетирования, невозможности выполнять функцию кредитора последней инстанции. Этот риск может привести, в свою очередь, к риску компрометации деятельности Центрального банка РФ в случае неудачи в регулировании. Наделение Банка России полномочиями финансового мегарегулятора может не только повысить его политический вес, но и вызвать обратный результат. Приведем мнение Ю. Данилова на этот счет: «Центральный банк, соглашаясь на назначение мегарегулятором, к сожалению, сам не понимает, что тем самым многократно умножает вероятность своего разделения в самом ближайшем будущем: такие динозавры не живут в современном мире».

Вполне вероятен риск временного прерывания деятельности ФСФР, который может быть решен созданием переходной структуры в рамках Банка России, повторяющей структуру ФСФР. Существует риск унификации регулирования и надзора за банками и профессиональными участниками рынка ценных бумаг, что приведет к чрезмерному регулятивному и надзорному обременению участников финансового рынка. Возможна вероятность исчезновения небанковских продуктов и технологий (коллективные инвестиции, продукты пенсионных институтов). Известно, что Банк России не занимается вопросами манипулирования рынком, инсайдом, а у ФСФР присутствуют также и непруденциальные функции (наложение штрафов, регистрация проспектов эмиссии ценных бумаг). Вопрос снижения этого риска заключается как в совершенствовании методологии финансового надзора, так и в разделении в рамках нового мегарегулятора вопросов банковского и финансового надзора, что предполагается достичь созданием двух комитетов - Комитета банковского надзора и Комитета по надзору за прочими участниками рынка. В дальнейшем эти вопросы могут корректироваться в зависимости от достигнутого результата.

Новому мегарегулятору на базе Центробанка предполагается передать в основном функции финансового надзора. За Министерством финансов предполагается сохранить регулирующие функции, связанные с выпуском законов и подготовкой их последующего

принятия, будет создан также комитет финансовой стабильности, призванный координировать действия государства и Банка России в случае кризисных ситуаций. Это, на наш взгляд, генерирует возможный риск отсутствия синергии и снижения эффективности регулирования финансового рынка. Практика показала, что объединение ФСФР и Федеральной службы страхового надзора не обеспечило желаемой синергии. Директор по управлению активами инвестиционной компании «Трейд-Портал» Н. Солабуто считает, «что никто не будет заниматься развитием финансового рынка. Центробанк будет только проводить проверки. А законы Минфином будут предлагаться постфактум. Например, если на рынке будут накапливаться проблемы» [5]. С этим мнением можно согласиться. Очевидно, что такой подход не будет способствовать решению поставленной задачи активизации процессов создания МФЦ. Поэтому необходим тщательный оперативный анализ происходящих мероприятий с целью внесения корректив в ход процесса создания мегарегулятора.

Таким образом, создание мегарегулятора в России – это вопрос, решаемый в практической плоскости, поэтому вряд ли уместны дискуссии о целесообразности его создания. Процесс создания и внедрения финансового мегарегулятора требует пересмотра методологических подходов к финансовому надзору с учетом наработанного мировой практикой опыта, поэтапного решения всех возникающих вопросов, которые, возможно, потребуют определенных корректив в логике этого процесса и гибких организационных решений. Необходимо сохранять и усиливать принцип независимости Банка России, в том числе при выполнении полномочий в сфере финансового надзора. Современная практика финансового регулирования и надзора требует также сочетания государственного регулирования с деятельностью СРО при постепенном усилении их влияния.

[1] Самиев П.А. В ожидании большого брата. www.raexpert.ru/editions/article27/

[2] Обзор проведен по материалам сайтов РБК, Прайм и других. www.rbcdaily.ru/finance/; www.rcb.ru/news/; www.e-finansist.ru/; www.1prime.ru/; www.iarex.ru/; www.kommersant.ru/; www.vestifinance.ru

[3] Битюкова А.В., Оглоблина Е.В. Создание финансового мегарегулятора в России: за и против. www.reu-ipr/theses26/4/164.doc

[4] Данилов Ю.В. Остановить монстра! www.expert.ru/expert/2012/46/ostanovit-monstrai/

[5] Солабуто Н. Пять мнений о мегарегуляторе. <http://www.banki.ru/news/daytheme/?id=4200>

Литература

1. Владимирова. М. П. Деньги, кредит, банки : учеб. пособие / М. П. Владимирова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2007.
2. Галицкая, С. В. Деньги, кредит, финансы : учеб. / С. В. Галицкая. – М.: Эксмо, 2009.
3. Деньги, кредит, банки.: учеб. пособие / под ред. О. И. Лаврушина. – 6-е изд., перераб. и доп. – М. : КНОРУС, 2014.