

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

ЦБ КАК МЕГАРЕГУЛЯТОР ФИНАНСОВОГО РЫНКА, ПРОБЛЕМЫ И ВЫЗОВЫ

Самочетова Наталья Владимировна

Студент

*Финансовый университет при Правительстве РФ, Кредитно-экономический,
Москва, Россия*

E-mail: samochetova@gmail.com

Научный руководитель

старший преподаватель Захарова Ольга Владимировна

Бурное развитие финансовых рынков в последнее время обусловило необходимость поиска новых подходов к их регулированию. С 1 сентября 2013 г. ФСФР перестала быть юридическим лицом в связи с превращением Центрального Банка РФ в мегарегулятор финансового рынка. Сегодня существует много вопросов, главные из которых: зачем России нужен мегарегулятор и какие последствия возможны после его введения? В работе будут рассмотрены причины принятия решения о создании мегарегулятора, проблемы и вызовы, с которыми может столкнуться экономика России и сам ЦБ.

В августе 2012 г. на совещании в правительстве Министерство финансов РФ получило поручение разработать проект создания мегарегулятора. К 12 сентября того же года Минфин подготовил соответствующий доклад. Федеральный закон, упомянутый ранее, был принят в довольно быстрые сроки для российской законодательной системы (закон принят Госдумой 5 июля 2013 г., одобрен Советом Федерации 10 июля 2013 г.). Было принято решение о передаче функций Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) ЦБ РФ.

Рассмотрим понятие мегарегулятора. Мегарегулятор, как это принято понимать в экспертной среде, это орган, который действует в рамках кросс-секторальной модели регулирования и надзора в финансовом секторе, основанной на полной или частичной интеграции надзорных полномочий в одном или двух ведомствах. Последний вариант обычно обозначают как модель «Твин пикс» («Twin peaks»). К формальным признакам мегарегулятора можно отнести тот факт, что он: регулирует не менее двух из трех и более категорий финансовых посредников; применяет единый подход к регулированию всех субъектов финансового рынка. При создании модели мегарегулирования необходимо соблюдение таких принципов, как ответственность, последовательность, наличие разноразвитых и взаимосвязанных сегментов финансового рынка, своевременность, постепенность и комплексность.

Мегарегулирование нельзя назвать наиболее распространенной моделью регулирования. На ноябрь 2012 г. из 115 полных членов Международной ассоциации регуляторов рынка ценных бумаг (IOSCO) 49 (42,6%) функционируют в рамках отраслевой («вертикальной») модели регулирования, при которой для каждого сегмента финансового рынка действует свой регулятор. «Гибридная модель», при которой полномочия регулятора распространялись на несколько секторов финансового рынка, сложилась в 16 странах (13,9%). Эта модель фактически работала в России: банки контролировались

ЦБ, а небанковские финансовые институты - ФСФР. Остальные 50 регуляторов (43,5%) представляют различные модели мегарегулирования.

К основным причинам перехода к мегарегулятору во многих странах относятся:

1. Усложнение банковского бизнеса, возникновение финансовых групп, деятельность которых охватывает различные сегменты финансового рынка.
2. Взаимопроникновение всех сфер финансовых услуг, что может повлечь системный кризис.
3. Принципы и технологии регулирования претерпели существенные изменения в связи с глобализацией, функциональной интеграцией, финансовыми инновациями.
4. Универсализация финансовых инструментов, секьютеризация финансовых продуктов, появление комбинированных финансовых продуктов, специализированным регуляторам такие сегменты сложно регулировать.
5. Открытость финансового рынка и высокая степень его либерализации.

В ходе дискуссий о мегарегуляторе прослеживалось 3 основных варианта его создания. Первый предполагал формирование мегарегулятора на базе ФСФР путем укрепления кадрового персонала и улучшения материального обеспечения данной организации. Он абсолютно устраивал ФСФР. В рамках данного подхода предполагалась концентрация в ФСФР всех регулятивных и надзорных полномочий (кроме кредитных организаций). Данный вариант практически не получил поддержки, ведь в этом случае необходимо увеличить расходы на обеспечения ФСФР, что представлялось проблематичным из-за бюджетных ограничений. Вторым вариантом рассматривалась возможность включения ФСФР в Агентство по финансовым рынкам ЦБ с концентрацией в нем всех регулятивных и надзорных полномочий. Данный подход имел поддержку правительства и не отвечал интересам ФСФР, но больше всего против выступал Банк России. Третий вариант означал концентрацию всех регулятивных и надзорных полномочий в Банке России путем преобразования ФСФР в его внутреннюю структуру. Данный вариант устраивал как правительство, так и ЦБ, но совершенно не был одобрен ФСФР. Как нам известно, третий путь был принят в качестве наиболее верного решения. Но так ли это?

Основная причина изменения статуса ЦБ как мегарегулятора многими видится как политическая. Дело в том, что за все время дискуссий о создании новой модели регулирования финансового рынка так и не было сформулировано четкой стратегической цели.

Плюсами создания мегарегулятора в лице ЦБ можно назвать:

- возможность более оперативной разработки нормативно-правовой базы, необходимой для развития международного финансового центра;
- создание эффективного консолидированного надзора на финансовом рынке; выявление и предотвращение системных рисков за счет учета наиболее полной информации о деятельности различных кредитных и финансовых организаций;
- реализация макропруденциального надзора;
- возможность оперативного мониторинга всей финансовой системы и быстрого и адекватного принятия необходимых решений;
- возможность выработки унифицированного подхода к различным типам финансовых институтов, что позволяет снизить возможности регулятивного арбитража;
- возможность применять адресный надзор, учитывающий специфику разных секторов финансового рынка за счет концентрации информации и полномочий по регули-

рованию;

- исключение дублирования административно-хозяйственных функций, а, следовательно, и минимизация государственных затрат;
- возможность активизации привлечения инвестиций в экономику;
- повышение уровня взаимодействия с другими контролирующими органами в процессе борьбы с финансовыми правонарушениями.

Одной из основных причин перехода к мегарегулированию можно также назвать наличие высокого уровня системного риска. Сегодня, если считать по активам, 98% российских финансовых организаций входят в состав финансовых холдингов (конгломератов), обеспечивая, таким образом, трансляцию рисков между секторами финансового рынка, то есть, формируя и приумножая системный риск.

Почему же многие эксперты выступают против создания мегарегулятора? Дело в том, что существуют очевидные проблемы, с которыми может столкнуться данная система мегарегулирования. Существует возможность подрыва независимости ЦБ, так как выполнение задач интегрированного финансового регулирования объективно усиливает встраивание Банка России в систему исполнительной власти. Кроме того, встает важный вопрос: каким образом будет учитываться специфика надзора на различных сегментах финансового сектора? Эта проблема касается прежде всего микрофинансовых организаций и кредитных потребительский кооперативов, которые сложно регулировать пруденциальными нормами и требованиями. Серьезнейшим риском может стать так называемый конфликт интересов. ЦБ одновременно становится участником рынка, акционером его отдельных участников, регулятором и органом надзора над всеми институтами финансового рынка. Возникает также проблема взаимоотношений ЦБ и саморегулируемых организаций (СРО). В банковском секторе СРО жестко блокируется надзорными органами, которые допускают лишь элементы саморегулирования, а в финансовом секторе в мировой практике СРО имеют весомое значение в сфере микрофинансирования и финансовой инфраструктуре. До последнего времени у ЦБ не было опыта работы с СРО. Эксперты также указывают на вопрос эффективного решения таких задач, как инфляционное таргетирование и обеспечение финансовой стабильности на финансовом секторе одним органом. Существует предположение, что концепция перехода к инфляционному таргетированию в ее ортодоксальной форме подвергнется ревизии. Вероятнее всего возникнет снижение гибкости надзора за небанковскими финансовыми посредниками и их адекватности целям финансового регулирования на этом сегменте рынка.

Рассмотрим вызовы, которые встают непосредственно перед ЦБ. Банку России предоставляется самостоятельное внесение законопроектов в правительство и президенту. Таким образом, правительство практически устранилось от выработки политики в области регулирования финансовых рынков. Мегарегулятор будет вынужден сам представлять и отстаивать множество законопроектов от пенсионной реформы до гражданского законодательства. ЦБ также придется взять на себя построение международного финансового центра, идея о создании которого так часто обсуждались ранее. Также главному банку страны придется унифицировать регулирование различных сегментов финансового рынка. Кроме всего прочего, мегарегулятор должен будет отвечать за инвестиционный климат. ЦБ придется решать конфликт интересов разных ветвей надзора внутри самого мегарегулятора, например, между развитием банковского рынка и под-

держкой сектора микрофинансовых организаций и кредитных кооперативов, который некоторые сотрудники ЦБ называют не иначе как «параллельным, теневым банковским сегментом».

Одной из наиболее обсуждаемых проблем являются чрезвычайно быстрые сроки создания мегарегулятора (к 2015 г. должна быть завершена передача функций ФСФР интегрированному финансовому регулятору в лице ЦБ). В мировой практике процесс перехода к мегарегулятору занимает около 10-15 лет. Это связано с тщательной подготовкой условий для успешного встраивания мегарегулятора. Данная «спешка», вероятно, отражает необходимость концентрации финансовой власти в столь возможные короткие сроки. Здесь мы сталкиваемся с предположительно основной причиной создания мегарегулятора - политической. Ее смысл заключается в стремлении к концентрации финансовой власти. Но не стоит забывать об общемировой тенденции повышения роли центральных банков в надзорном процессе. В любом случае, для ЦБ целесообразнее было бы растянуть процесс создания мегарегулятора на срок примерно 5-7 лет.

Возможно, впоследствии в структуре ЦБ выделятся три крупных блока: блок макроэкономического регулирования и денежно-кредитной политики, блок регулирования платежных систем и наличного денежного обращения и блок регулирования частных финансовых рынков.

Подводя итог своей работе, хотелось бы еще раз отметить, что создание мегарегулятора финансового рынка России в лице ЦБ имеет свои положительные и отрицательные стороны. Во избежание возможных рисков, для начала в России нужно было создать предпосылки для внедрения мегарегулирования, а лишь затем ставить вопрос о мегарегуляторе. Очевидно, преобразования должны осуществляться с учетом мирового опыта и мнения широкого круга экспертов. На сегодняшний момент остро стоит проблема создания условий для успешного превращения ЦБ РФ в мегарегулятор, а также его эффективного функционирования в новом качестве. Безусловно, данная проблема требует комплексного решения от государства.

Литература

1. Данилов Ю. Остановить монстра // Эксперт. 2012. № 46. С. 63.
2. Ильина Т.Г. Теоретико-методологические основы создания мегарегулятора финансового рынка в России // Проблемы учета и финансов. 2013. № 2. С. 23.
3. Счастливая Т.В. К вопросу создания мегарегулятора финансового рынка в России // Вестник Томского государственного университета. Экономика. 2013. № 1. С. 118-120.
4. Хандруев А. Поторопились // Эксперт. 2013. № 32. С. 45-46.
5. Ведомости: <http://www.vedomosti.ru/>

Иллюстрации

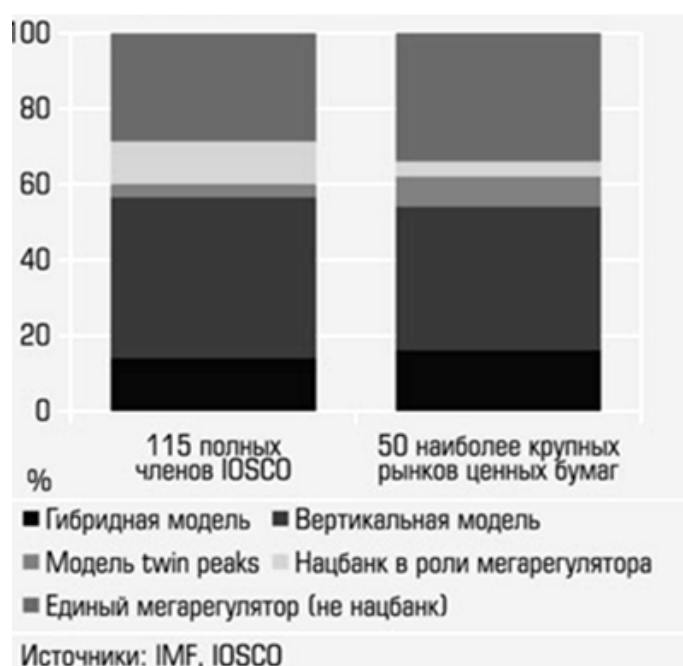


Рис. 1: Распределение национальных финансовых рынков по типам регулирования.