

Лисачев Андрей Николаевич,

старший преподаватель кафедры экономики и автоматизированных систем управления Юргинского технологического института (филиала) ФГБОУ ВПО «Национальный исследовательский Томский политехнический университет», г. Юрга
lisathev@rambler.ru



Вопросы мегарегулирования финансового рынка в Российской Федерации Банком России

Аннотация. Актуальность вопроса настройки финансовой системы государства является для России одной из приоритетных задач на современном этапе экономического развития. В настоящей статье рассматриваются достоинства и недостатки Банка России как центрального и на данный момент единственного регулятора всего финансового рынка Российской Федерации.

Ключевые слова: мегарегулятор, финансовый рынок, центральный банк, банковская система, регулирование, надзор.

Раздел: (04) экономика.

Для начала определим, что принято вкладывать в понятие «мегарегулятор финансового рынка». Это единый (если быть категоричнее, единственный) специализированный орган (государственный институт), наделенный полномочиями по регулированию, контролю и надзору на внутреннем финансовом рынке государства.

Проблематика создания финансового мегарегулятора в российском экономическом и юридическом пространстве рассматривалась многими специалистами как в области финансов, так и в области права. Интересными и показательными являются, например, работы Е. Г. Хоменко [1], Д. А. Вавулина и С. В. Симонова [2], О. Е. Медведевой и Т. В. Макшановой [3], И. Ш. Исмаилова и А. А. Ялбулганова [4].

Высказывались и продолжают высказываться различные, часто диаметрально противоположные мнения по поводу актуальности и перспектив создания подобной структуры в Российской Федерации на базе Банка России. Обсуждение не прекращается до сих пор в силу своей особой важности для российской экономики и государственности в целом.

Эффективное регулирование финансового рынка позволяет обеспечить проведение системной финансовой политики, наладить взаимодействие между основными компонентами финансового рынка. Развитие финансовой системы любого государства в основном проходит двумя путями: либо совершенствуются уже существующие механизмы регулирования и надзора за финансовым рынком, либо зарождаются новые финансовые институты, роль которых становится ключевой.

Уже во время кризиса 2008–2009 гг. обсуждалась идея создания финансового мегарегулятора как одно из условий для создания мирового финансового центра в Москве. Некоторые ученые считают, что в случае наличия мегарегулятора финансового рынка кризис конца прошлого десятилетия не оказал бы такого деструктивного влияния, а мегарегулятор позволил бы сохранить приток ликвидности в российскую экономику. Однако в современном мире финансовые рынки многих стран живут без мегарегулятора, например мощнейшие финансовые рынки США и Китая, быстрее других преодолевшие последствия кризиса 2008–2009 гг.

До сентября 2013 г. функции регулирования российского финансового рынка были распределены между несколькими органами власти, в том числе специализи-

рованным органом исполнительной власти в области финансовых рынков – Федеральной службой по финансовым рынкам (ФСФР), подчинявшейся Правительству РФ, а также органом, не относящимся ни к одной из ветвей власти, – ЦБ РФ (Банком России). На момент своего упразднения ФСФР была приближена к статусу мегарегулятора финансового рынка, а именно осуществляла функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков, т. е. имела полномочия почти во всех секторах финансового рынка, за исключением банковской и аудиторской деятельности. Несколько ранее (в 2011 г.) ФСФР получила функции по контролю за страховым рынком от присоединенной к ней Федеральной службы страхового надзора, которая также подчинялась Минфину.

Фактически с подачи в середине 2012 г. первого вице-премьера России Игоря Шувалова государством было решено упразднить именно ФСФР и передать ее функции регулятору в сфере банковской деятельности – ЦБ РФ. Данная идея вызвала широкий резонанс в научном сообществе и стала объектом для дискуссий о необходимости финансового мегарегулятора. Вопрос о его создании поднимался и ранее в стенах Государственной думы, однако не получил своего развития.

В итоге вступивший в силу 1 сентября 2013 г. Федеральный закон Российской Федерации 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» [5] закрепил за Банком России кроме надзора над коммерческими банками функции по контролю за небанковскими финансовыми организациями, включая страховые компании, компании по управлению активами, пенсионные фонды, брокерские компании, микрофинансовые организации.

В мировой практике представлен опыт различной организации регулирования внутригосударственных финансовых рынков. Основные из них:

- отраслевая («вертикальная») модель – в каждом сегменте рынка действует свой регулятор;
- «гибридная» модель – полномочия регулятора распространяются на несколько секторов (но не на все) финансового рынка;
- модель “twin peaks” («двойная вершина») – две структуры, отвечающие за разные аспекты регулирования;
- модель единого независимого мегарегулятора.

По данным МВФ, из 70 стран, которые провели реформы финансового сектора в период 1998–2009 гг., 27 стран (38,5%) провели консолидацию финансового регулирования и надзора в той или иной форме.

Свое развитие идея мегарегулятора финансового рынка получила достаточно давно. В 1984 г. Сингапур ввел модель интегрированного регулятора, которую поддерживали позднее скандинавские страны.

Практика использования подобных структур в иностранных государствах показывает, что повышение роли центральных банков не является чем-то необычным и модель интегрированного регулятора на основе центрального банка страны жизнеспособна. В пример можно привести Ирландию, где был создан мегарегулятор на основе надзорного блока Центрального банка Ирландии. Также в некоторых странах интегрированный регулятор финансового рынка создан не на основе главной банковской структуры, а в виде специализированного надзорного органа, например в Германии.

Однако данная модель несовершенна, что можно проследить на примере некоторых других государств с развитой экономикой. Например, в Великобритании в 1998 г. был создан интегрированный регулирующий орган, который показал себя не

с лучшей стороны во время кризиса 2008–2009 гг. В результате он был упразднен с разделением его функций между тремя ведомствами, которые будут действовать под эгидой Банка Англии.

Ряд вопросов вызывает выбор ЦБ РФ для создания мегарегулирующей структуры на финансовом рынке России. Многие видят причину этого в том, что ЦБ РФ обладает большей независимостью, чем упраздненная ФСФР, которая была зависима от главного финансового органа государства. ЦБ РФ обладает большей самостоятельностью, а после расширения функций сможет осуществлять более унифицированный надзор. Решение о создании такой структуры на базе ЦБ РФ говорит скорее о том, что он имеет наибольший успешный опыт в регулировании финансовых структур. Кроме этого банковский сектор является наиболее крупным на современном финансовом рынке России, а механизм регулирования в этой сфере наиболее отточен годами.

Многие ученые расходятся во мнении относительно перспектив финансового мегарегулятора в России.

Следует упомянуть о ряде проблем, связанных с созданием интегрированного финансового регулятора на базе ЦБ РФ:

1. С расширением функций ЦБ РФ становится мощнейшей структурой, что может вызвать конфликт интересов с другими структурами. Данная проблема может привести к некоторой бюрократизации, а излишняя централизация – к потере гибкости надзора и обратной связи с поднадзорными органами.

2. Эксперты отмечали, что стандарты надзора ФСФР обладали более передовым характером, нежели стандарты регулирования ЦБ РФ в банковской сфере, хотя уровень контроля в банковском секторе выше, так же как и требования к подотчетным организациям.

3. На первом этапе ЦБ РФ будет сложно осуществлять надзор в непривычных для себя областях, где существуют немного иные правила функционирования рынка. В несколько раз вырастет нагрузка на ЦБ РФ как на надзорный орган.

4. Вызывает беспокойство выполнение одной из целей принятия подобных изменений – оптимизации расходов на осуществление надзора. Учитывая разрастание аппарата ЦБ РФ за счет новой Службы Банка России по финансовым рынкам, заменившей ФСФР, и затраты на освоение новых надзорных функций, общее снижение издержек может оказаться незаметным. С учетом разницы в средней заработной плате сотрудника ЦБ РФ и присоединенной к нему ФСФР издержки и вовсе могут превысить прежние. Может наглядно сработать один из законов Паркинсона.

В условиях такого количества противоречий роль государства в реформировании становится еще больше. Необходимо создание системы сдержек и противовесов, что позволит избежать злоупотребления Банком России своими полномочиями. Такая система видится оптимальной и во избежание конфликта интересов внутри самого ЦБ РФ, так как помимо своих полномочий по регулированию и надзору на финансовом рынке он еще и сам является участником финансового рынка. Так, ЦБ РФ является основным акционером и учредителем Сбербанка России.

Внедрение системы интегрированного регулирования имеет и большое количество плюсов для финансового сектора и экономики в целом.

1. Проведение процедур консолидированного надзора позволит существенно понизить системные риски финансового сектора экономики, что является причиной большого количества кризисных явлений в современных экономиках мира.

2. С одной стороны, проведение унифицированных процедур надзора может отрицательно повлиять на развитие некоторых секторов финансового рынка. С другой стороны, оно позволит существенно понизить возможности для ухода от регули-

рования или оттока капитала в другую, менее регулируемую сферу финансового рынка, что принято называть регулятивным арбитражем.

3. При проведении грамотной политики и постепенности перехода к новым стандартам и более жесткому регулированию государство может в действительности получить выгоду на издержках, связанных с контрольно-надзорными функциями регуляторов, которые перейдут к одному органу.

Все эти преимущества в случае грамотного и постепенного развития мегарегулятора приведут к решению важнейших задач, стоящих перед ЦБ РФ как финансовым мегарегулятором:

- 1) создание грамотной и эффективной системы регулирования финансового рынка и надзора за ним;
- 2) оптимизация расходов на осуществление надзорных и регуляторных полномочий;
- 3) понижение системных рисков экономики в целом;
- 4) создание быстрой и оперативной системы нормативного регулирования в установленной сфере.

В ближайшей перспективе основные направления деятельности Банка России как мегарегулятора следующие:

1. Создание пруденциальной системы надзора, главной целью которой является предупреждение совершения нарушений законодательства посредством своевременного выявления на рынке зон с повышенным уровнем риска. Иными словами, регулирование направляется в первую очередь на предупреждение нарушений, а не на применение административных мер в виде штрафов, приостановления, аннулирования лицензий и т. д. Надзор должен обрести превентивный характер.

2. Изменение состава и регламента представления отчетности и различных уведомлений. При этом мегарегулятор должен превратиться в единый информационный центр финансового рынка, осуществляющий мониторинг состояния рынка и принимающий взвешенные решения по его регулированию. Формы, сроки и порядок сдачи отчетности, а также методы регулирования для всех видов организаций финансового рынка следует унифицировать. Процедуру представления отчетности резонно максимально упростить и систематизировать. Обмен отчетами и иными документами между мегарегулятором и всеми поднадзорными структурами следует организовать посредством электронного документооборота.

3. Выстраивание более гибкой системы регулирования для участников разных секторов финансового рынка: следует изменить существующий уравнивающий подход в регулировании, устанавливающий одинаковые требования к размеру собственных средств (капитала) без учета степени риска деятельности каждого участника. Так, для некредитных финансовых организаций необходима разработка различных нормативов ликвидности и риска с учетом нормативов собственного капитала.

4. Оптимизация лицензионных требований к участникам финансового рынка, позволяющая, с одной стороны, контролировать их количество, а с другой – поддерживать высокий уровень конкуренции на финансовом рынке.

5. Сформировать систему саморегулирования на финансовом рынке с ее законодательным закреплением и обязательным членством участников рынка в саморегулируемых организациях (СРО). Это позволит передать часть функций мегарегулятора СРО. По аналогии с саморегулированием на рынке аудиторских и оценочных услуг СРО могут быть задействованы в аттестации сотрудников финансовых организаций, проведении проверок участников финансового рынка, сопровождении процедур лицензирования и т. д. При этом разумным видится сохранение прямого кон-

троля со стороны мегарегулятора над банковским сектором как системообразующим и значимым для финансового рынка.

6. Повышение доверия к российской юрисдикции среди иностранных и в первую очередь отечественных инвесторов, среди потребителей финансовых услуг. Для представителей профессионального сообщества рынка финансовых услуг первым шагом на этом пути может стать создание в Банке России координационного совета с их непосредственным участием и представительством сотрудников исполнительной власти. Для широкого круга потребителей финансовых услуг решениями, стимулирующими доверие, могут быть, в частности, такие меры, как повышение финансовой грамотности населения, изменения в налоговой системе, направленные на повышение привлекательности инвестиций в инструменты финансового рынка для рядовых участников и т. п.

В конечном итоге максимальные усилия созданного мегарегулятора должны быть направлены на искоренение застарелых проблем, мешающих возникнуть в нашей стране финансовому центру мирового уровня. В противном случае извечный вопрос “*qui prodest*”, т. е. «кому выгодно» было реализовать эту «мегарегуляторскую» реформу, оставит в качестве ответов нелицеприятные выводы о ее целесообразности, в очередной раз подтвердив древний тезис «Нет худшего, чем портить лучшее» (лат. “*Corruptio optimi pessima*”).

Принимая во внимание вышесказанное, можно сделать вывод о том, что создание интегрированного финансового регулятора на базе ЦБ РФ – двойственное явление. В условиях, когда вопрос развития инвестиционной привлекательности российской экономики остается нерешенным, когда в отношении России действуют меры ограничивающего характера (так называемые «западные санкции»), российский финансовый мегарегулятор на первом этапе обязательно столкнется с проблемой выработки новых технологий регулирования и унифицированного надзора за всеми участниками рынка, чья деятельность имеет свою специфику. На этом фоне многочисленные претензии к Центробанку в конце 2014 г. по поводу курса российского рубля вызвали дополнительную обеспокоенность. С другой стороны, при непосредственном участии банка методично реализуется проект создания Национальной системы платежных карт (НСПК), в настоящий момент национальная платежная карта обрела свой логотип и название – «Мир».

Таким образом, основным требованием к российскому руководству при проведении реформы регулирования является последовательность в своих действиях, чтобы через некоторое время не пришлось выделять из ЦБ РФ регулятивные функции и создавать какое-либо новое ведомство или ведомства, занимающиеся регулированием финансовых рынков (как это произошло в Великобритании).

Главная задача состоит в том, чтобы гигантская сила на российском финансовом рынке в лице ЦБ РФ стала максимально эффективной и прозрачной для всех игроков.

Ссылки на источники

1. Хоменко Е. Г. Мегарегулятор: перспективное решение? // Юридическая работа в кредитной организации. – 2013. – № 2 (36). – С. 13–21.
2. Вавулин Д. А., Симонов С. В. Центральный банк Российской Федерации как мегарегулятор российского финансового рынка // Финансы и кредит. – 2014. – № 5 (581). – С. 21–32.
3. Медведева О. Е., Макшанова Т. В. Преимущества и недостатки создания мегарегулятора на финансовом рынке России // Вектор науки ТГУ. – 2013. – № 3. – С. 353–356.
4. Исмаилов И. Ш. Перспективы мегарегулятора финансового рынка в Российской Федерации // Весенние дни науки: сб. материалов межвуз. науч.-практ. конф. / отв. ред. А. Н. Козырин, Ю. В. Гинзбург. – М., 2014. – С. 55–61.
5. 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» (принят ГД ФС РФ 05.07.2013 г.).

Andrey Lisachev,

Senior Lecturer, Department of Economics and Automated Control Systems, Yurga Institute of Technology, branch of Tomsk Polytechnic University, Yurga

lisachev@rambler.ru

Questions of megaregulation of the financial market in the Russian Federation Bank of Russia

Abstract. Relevance of a question of control of a financial system of the state is for Russia one of priority tasks at the present stage of economic development. In the present article merits and demerits of Bank of Russia as central and at the moment the only regulator of all financial market of the Russian Federation are considered.

Key words: megaregulator, financial market, central bank, banking system, regulation, supervision.

References

1. Homenko, E. G. (2013) "Megareguljator: perspektivnoe reshenie?", *Juridicheskaja rabota v kreditnoj organizacii*, № 2 (36), pp. 13–21 (in Russian).
2. Vavulin, D. A. & Simonov, S. V. (2014) "Central'nyj bank Rossijskoj Federacii kak megareguljator rossijskogo finansovogo rynka", *Finansy i kredit*, № 5 (581), pp. 21–32 (in Russian).
3. Medvedeva, O. E. & Makshanova, T. V. (2013) "Preimushhestva i nedostatki sozdanija megareguljatora na finansovom rynke Rossii", *Vektor nauki TGU*, № 3, pp. 353–356 (in Russian).
4. Ismailov, I. Sh. (2014) "Perspektivy megareguljatora finansovogo rynka v Rossijskoj Federacii", in Kozyrin, A. N. & Ginzburg, Ju. V. (eds.) *Vesennie dni nauki: sb. materialov mezhvuz. nauch.-prakt. konf.*, Moscow, pp. 55–61 (in Russian).
5. *Federal'nyj zakon ot 23.07.2013 g. № 251-FZ "O vnesenii izmenenij v otдел'nye zakonodatel'nye акты Rossijskoj Federacii v svjazi s peredachej Central'nomu banku Rossijskoj Federacii polnomochij po regulirovaniju, kontrolju i nadzoru v sfere finansovyh rynkov"* (prinjat GD FS RF 05.07.2013 g.) (in Russian).

Рекомендовано к публикации:

Суздальной М. А., кандидатом педагогических наук;

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук,

главным редактором журнала «Концепт»



www.e-koncept.ru

Поступила в редакцию <i>Received</i>	18.06.15	Получена положительная рецензия <i>Received a positive review</i>	22.06.15
Принята к публикации <i>Accepted for publication</i>	22.06.15	Опубликована <i>Published</i>	23.06.15

© Концепт, научно-методический электронный журнал, 2015

© Лисачев А. Н., 2015