

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

Мегарегулятор в России: анализ внедренной модели

Синицына В.А.¹, Шамина Е.С.²

*1 - Финансовый университет при Правительстве РФ, Факультет финансов и кредита, 2 - Финансовый университет при Правительстве РФ, Факультет финансов и кредита, Москва, Россия
E-mail: sinitsyna-valeriya@mail.ru*

Научный руководитель

д. э. н. Рыкова Инна Николаевна

Дискуссии о создании мегарегулятора — органа, концентрирующего функции по регулированию и надзору на всех сегментах финансового рынка, — с разной степенью интенсивности идут в России с начала 1990-х годов.

Сегодня на модель интегрированного надзора, согласно имеющимся оценкам, перешли уже 55 государств. В том числе за последние 25 лет, по крайней мере, 36 стран из 70 с наиболее крупными финансовыми рынками перешли к мегарегулированию. Первой институт мегарегулятора создала в 1986 г. Норвегия. Среди крупных развитых стран на путь создания мегарегулятора встали Великобритания (с 1998 г.) и Германия (с 2002 г.)¹.

В мировой практике первоначально основным мотивом создания такой системы была оптимизация расходов на реализацию надзорных полномочий. Главным образом этот мотив был характерен для небольших стран. Затем, на последующих этапах, доминирующим аргументом стало желание осуществлять надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе. В настоящее время в контексте уроков глобального финансового кризиса основным мотивом становится снижение в банковской сфере угрозы системных рисков и минимизация риска недобросовестного поведения («moralhazard»), при котором банк не принимает на себя в полном объеме ответственность за свои действия, перекладывая ее на государство.

Распространенность такого поведения в мире и масштабы его последствий для государств – серьезные доводы в пользу того, что реформа регулирования и надзора назрела. И в этой связи мегарегулирование все чаще рассматривается в качестве наиболее эффективного варианта регулирования в эпоху финансовых конгломератов и глобального рынка капитала, когда граница между банками и другими финансовыми институтами продолжает «стираться».

Сегодня на модель интегрированного надзора, согласно имеющимся оценкам, перешли уже 55 государств. В том числе за последние 25 лет, по крайней мере, 36 стран из 70 с наиболее крупными финансовыми рынками перешли к мегарегулированию. Первой институт мегарегулятора создала в 1986 г. Норвегия. За ней в 1988 г. последовали Исландия и Дания, в 1991 г. – Швеция. Среди крупных развитых стран на путь создания мегарегулятора встали Великобритания (с 1998 г.) и Германия (с 2002 г.).

России требуется мегарегулирование на финансовом рынке по многим причинам, среди которых главная – высокий уровень системного риска

Помимо политических причин – концентрации финансовой власти и стремления ускорить решение задачи создания в России международного финансового центра – можно назвать несколько весомых экономических аргументов в пользу перехода нашей страны на кросс-секторальную модель регулирования и надзора в финансовом секторе, среди которых главный – высокий уровень системного риска. Сегодня, если считать по активам, 98 финансовых организаций входят в состав финансовых холдингов (конгломератов), обеспечивая, таким образом, трансляцию рисков между секторами финансового рынка, то есть, и формируя, и приумножая системный риск.

Создание института мегарегулирования способно минимизировать системные риски, повысить уровень защиты инвесторов, увеличить поток частных инвестиций за счет унификации инструментов инвестирования, и – наконец – в целом повысить конкурентоспособность российского финансового рынка².

В рамках круглого стола Международного финансового форума «МОСИНТЕР-ФИН» прозвучала мысль о том, что в качестве основы российского мегарегулятора была заимствована модель соответствующего государственного органа Казахстана, обусловлено это целым рядом причин, главными из которых, на наш взгляд, является географическая и экономико – политическая близость Казахстана, а также активное участие российских экономистов в создании мегарегулятора Казахстана.

Основываясь на этом, мы попробовали соотнести предпосылки создания мегарегулятора Казахстана и, соответственно, внедрение подобной модели в российскую экономику.

Среди основных факторов, стимулирующих переход к системе интегрированного финансового регулирования в Казахстане, можно отметить:

- взаимное проникновение различных направлений финансового бизнеса в результате возникновения новых финансовых инструментов, в условиях которого комбинированное предоставление финансовых услуг становится доминирующей тенденцией;
- повышение роли небанковских финансовых институтов и увеличение их кооперации с банковским сектором, в результате чего приобретают общие черты процедуры лицензирования, надзора и регулирования различных финансовых компаний;
- изменение качественных и количественных характеристик рисков, принимаемых на финансовых рынках;
- консолидация бизнеса через процедуры слияний и поглощений, создание на этой основе мегабанковских и мегафинансовых структур.

В ходе анализа предпосылок создания мегарегулятора в России мы определили, что в основном они совпадают с казахстанскими, однако дополняются некоторыми особенностями. О них в одном из заявлений упомянул первый вице-премьер России Игорь Шувалов: "Банк оснащен так, как лучшие центральные банки первоклассных стран, на которые мы ориентируемся, например страны, входящие в ОЭСР. Вместе с тем Банку России за последнее десятилетие удалось достичь больших результатов в нормативном регулировании и обеспечении контроля и надзора в банковском секторе. И когда мы работаем с инвесторами, инвесторы показывают на Банк России как на институт, к которому инвесторы испытывают большее доверие. Считаю, что это успешный пример становления институтов в России"³. Существует также мнение о том, что российский мегарегулятор будет использовать особые полномочия ЦБ для решения вопросов оттока ликвидности за рубеж⁴.

Говоря о непосредственной реализации проекта мегарегулятора, стоит отметить положительные и отрицательные стороны казахстанской модели. Приведем SWOT-анализ оценки деятельности Национального банка Республики Казахстан (НРБК) как мегарегулятора, выполненный доктором экономических наук, профессором А. А. Адамбековой.

Таблица 1.

К сожалению, анализ результатов российской модели еще невозможен, поэтому приходится основываться на субъективных оценках участников финансового рынка России.

В ходе работы мы произвели SWOT-анализ, основываясь на мнениях разных экспертов, таких как заместитель директора департамента финансовой стабильности ЦБ РФ Сергея Моисеева, первого вице-президента Ассоциации региональных банков РФ Александра Хандруева и др.

Таблица 2.

Подводя итог, заметим, что официально мегарегулятор в РФ начал свою деятельность с 1 сентября 2013 года согласно Федеральному закону от 23.07.2013 N 251-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков". Однако, по мнению большинства экспертов, существование и функционирование его как полноценного государственного органа признавать еще очень рано. Россия выбрала неординарный путь создания и развития данного финансового института, предложив в короткие сроки от формирования структуры де-юре получить реальный эффект. Стоит отметить, что в других странах, прежде чем узаконить мегарегулятор де-факто, его внедрили в экономическую систему, как минимум, на протяжении 10-15 лет.

Литература

1. Остановить монстра! <http://expert.ru/expert/2012/46/ostanovit-monstrai/>
2. Направление – мегарегулятор. <http://ecpol.ru/2012-04-05-13-45-47/2012-04-05-13-46-26/348-napravlenie-megaregulyator.html>
3. В России появится мегарегулятор на базе ЦБ. <http://www.vestifinance.ru/articles/25383>
4. «Интерфакс-АФИ» от 27.04.2005 «Мы заинтересованы в дальнейшей интеграции финансовых рынков России и Казахстана». www.interfax.ru
5. Центральный банк страны как мегарегулятор финансового рынка. А. А. Адамбекова. Журнал «ДЕНЬГИ И КРЕДИТ», 10/2012

Таблица 1: SWOT-анализ оценки деятельности Национального банка Республики Казахстан (НБРК) как мегарегулятора⁵

Недостатки	Угрозы
<ul style="list-style-type: none"> ● присутствие в капитале финансовых организаций (как учредителя, единственного или основного акционера); ● ранее Агентство Республики Казахстан по финансовому надзору представляло отчетность (сведения) напрямую Президенту страны, а теперь через председателя НБРК; ● усложнился механизм сдачи отчетов финансовыми организациями (сначала в НБРК, а потом далее передается в КФН); ● стало длительным согласование вопросов мониторинга, контроля, снизилась мобильность; ● существует противоречие между монетарной и надзорной деятельностью. 	<ul style="list-style-type: none"> ● усиление роли НБРК как мегарегулятора на рынке усиливает его роль банка первого уровня, снижает институциональную активность участников финансового рынка в разработке финансовой стратегии и совершенствовании развития финансового рынка; ● снижение уровня доверия внешних инвесторов в отношении прозрачности регулирования и его эффективности; ● отход от модернизации регулирования финансового рынка на фоне концентрации мегарегулирования в одних руках, (в то время как в мировой практике наблюдаются процессы децентрализации ● переход к коллегиальному профессиональному принятию решений); ● зависимость от назначаемых извне руководителей НБРК.
Преимущества	Перспективы
<ul style="list-style-type: none"> ● слаженность в реализации финансовых программ развития (политик), (увязанность программ, нормативных правил, инструментов регулирования); ● оптимизация управленческих расходов (с одной стороны, сокращение штата обслуживающего персонала; с другой стороны, все расходы по обеспечению деятельности АФН выплачивалась из государственного бюджета, а теперь за счет средств Национального банка, формирующего собственный бюджет и баланс); ● объединение в одном лице ответственности за реализацию программ развития финансового сектора; ● консолидация кадрового потенциала и его интенсификация; ● скоординированность действий по развитию РФЦА и финансового рынка. 	<ul style="list-style-type: none"> ● содействие развитию слаборазвитых финансовых услуг (страховых и других финансовых продуктов); ● активизация рынка внутренних инвестиций, ввиду большего доверия казахстанского населения Национальному банку; ● повышение финансовой грамотности населения; ● усиление контроля за отмыванием денег, повышение эффективности борьбы с финансовыми правонарушениями; ● повышение качества и эффективности взаимодействия с государственными правоохранительными органами.

Таблица 2: SWOT-анализ оценки деятельности Центрального Банка Российской Федерации (ЦБ РФ) как мегарегулятора

Недостатки	Угрозы
<ul style="list-style-type: none"> ● Процесс слияния специализированных регуляторов приводит к временной недееспособности мегарегулятора в течение переходного периода. ● Организация мегарегулятора подрывает совокупную эффективность надзора за финансовым сектором вследствие игнорирования уникальных характеристик банковского дела, рынка ценных бумаг и страхования. ● Оптимальным способом устранить арбитраж на регулирующих нормах является координация и обмен информацией между специализированными регуляторами, а не создание мегарегулятора. ● Мегарегулятор применим только в странах с развитыми финансовыми системами. 	<ul style="list-style-type: none"> ● В макроэкономическом масштабе финансовый сектор способен потерять миллиарды из-за низкой эффективности интегрированного надзора и неповоротливости мегарегулятора. ● Существует реальный риск того, что слабо развитый рынок капитала просто потеряет гибкость в ходе реформы и войдет в стагнацию. ● Передача банковского надзора ФСФР может привести к снижению эффективности денежно-кредитной политики, поскольку политика Банка России в кризисных ситуациях во многом зиждется на банках со значительной долей государства в уставном капитале.
Преимущества	Перспективы
<ul style="list-style-type: none"> ● Облегчает надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе. ● Повышает эффективность анализа шоков, влияющих на финансовую систему в целом. ● Позволяет разработать стратегию развития финансового сектора и программу его реструктуризации в случае кризиса. ● Приводит к появлению унифицированного подхода к регулированию и надзору за финансовым сектором. ● Сокращает арбитраж участников рынка на регулирующих нормах. ● Усиливает ответственность регулятора финансового сектора. ● Сокращает издержки государства в результате экономии на масштабе деятельности. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Конгломерация финансовых институтов России обеспечит рост трансграничных предложений диверсифицированных финансовых продуктов, предоставление услуг финансовыми институтами, подобных тем, которые оказывались организаторами торговли на финансовых рынках, вхождение в финансовый бизнес крупных предприятий реального сектора и торговли, диверсификация продуктов, возникающая в связи с развитием Интернета - финансовой коммерции. ● Мегарегулятор позволит избежать споров о том, какому органу надо предоставить полномочия в отдельном сегменте рынка, какой орган будет наблюдать за этим сектором или вопросом.