

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

**Мегарегулятор: анализ зарубежного опыта на примере Великобритании**

*Мазенина Юлия Олеговна*

*Студент*

*Финансовый университет при Правительстве РФ, Международных экономических отношений, Москва, Россия*

*E-mail: lbz93@mail.ru*

*Научный руководитель*

*к. э. н. Рябченко Людмила Ивановна*

Мегарегулятор – 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» («Twinpeaks»)[1].

По мнению первого вице-премьера Игоря Шувалова, «мировой финансовый кризис 2008-2009 годов выявил серьезные недостатки системы регулирования и надзора на финансовых рынках во всем мире. Результатом явились масштабные реформы финансового регулирования. Ключевым направлением реформ в США, Европейском союзе и других странах стали усиление контроля за системными рисками на финансовом рынке, охват регулирования и надзором новых продуктов и услуг, а также внедрение механизмов предотвращения, раннего реагирования и разрешения кризисных ситуаций».[2]

Мировой финансовый кризис обнажил недостатки существующей системы регулирования деятельности в финансовой сфере. Основной целью посткризисного регулирования становится снижение угрозы системных рисков и минимизация риска недобросовестного поведения, которое проявляется в нежелании банка принимать на себя ответственность за свои действия в полном объеме и стремлении переложить ее на государство. Также необходимо заметить, что сегодня сложно провести точную границу между различными финансовыми и кредитными организациями, тенденция к укрупнению прослеживается в большинстве развитых стран. Это во многом обуславливает тенденцию к укрупнению регулирующих органов и созданию мегарегуляторов.

Тема создания в России мегарегулятора не нова. Финансовый рынок России традиционно характеризуется высоким уровнем системного риска. Перекосы в банковской структуре России очевидны. Доля 20 крупнейших по активам и капиталу банков в совокупных активах и капитале банковского сектора превышает 90%, 70% приходится на 20 крупнейших банков, в том числе около 50% – на долю 5 крупнейших банков. Для сравнения на долю пяти крупнейших банков в США приходится 23%, в Японии – 24%, в Британии – 38%[3].

Сегодня, если считать по активам, 98% российских финансовых организаций входят в состав финансовых холдингов (конгломератов), обеспечивая трансляцию рисков между секторами финансового рынка, тем самым и формируя, и приумножая системный риск. Однако эту ситуацию необходимо изменить.

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 рынка.

В пояснительной записке к проекту 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)», составленной Минфином РФ было сказано: «Закрепление функций по регулированию и надзору за участниками

всех секторов финансового рынка за одним регулирующим органом будет способствовать повышению стабильности на финансовом рынке, в том числе за счет снижения регулятивного арбитража и обеспечения более качественного анализа системных рисков, повышению качества и эффективности регулирования и надзора, включая консолидированный надзор, за субъектами рынка и снижению административной нагрузки на них»[4].

Возможности, которые открываются перед нами, не могут не радовать. Тем не менее, они могут быть достигнуты только в том случае, если удастся избежать типичных ошибок. Чтобы выявить потенциальные угрозы, обратимся к международному опыту функционирования в стране мегарегулятора. Рассмотрим в качестве примера Службу по надзору за сектором финансовых услуг (FSA – Financial Services Authority). Она была создана в Великобритании в 1998 г. и получила большинство надзорных полномочий Банка Англии. Орган просуществовал до 2012 года, после чего, в результате неэффективной координации действий Казначейства, FSA и Банка Англии, а также ряда других просчетов, был упразднен. При сравнении FSA и Банка России следует учитывать, что эти организации нельзя считать идентичными, их природа разная, поэтому проблемы, возникшие в FSA, не обязательно проявятся в деятельности обновленного Центрального Банка РФ.

Например, наиболее опасными недостатками FSA, которые могут возникнуть и стать камнем преткновения в России, были:

Потеря авторитета и доверия («Fundamentally Supine Authority – Фундаментально Пассивная Администрация)

Критика в СМИ за высокие издержки и неприменимые планы

Мягкая политика

Халатность, нарушение необходимых процедур (например, документооборота, нарушение графика проведения проверок)

Недооценка риска

Нехватка специалистов

Сокращение штата

«Размазывание» ресурсов

Возможно, по отдельности эти факторы не привели бы к развалу института мегарегулятора в Великобритании, но в совокупности с мировым финансовым кризисом они закончились упразднением (реструктуризацией) FSA.

Рассмотрим каждую проблему применительно к России. Потеря авторитета и доверия граждан к органам власти уже не раз приводила к печальным последствиям, поэтому эта проблема вполне реальна. На сегодняшний день проведенные Фондом общественного мнения исследования[5] показывают, что о существовании Банка России не знают более четверти всех опрошенных, а те, кто знают, зачастую затрудняются

назвать функции ЦБ. Прозвучали предположения о том, что он «денег дает народу в долг с процентами», а также «распределяет денежные средства, занимается бюджетом страны». Справедливости ради следует сказать, что версия «контролирует курс рубля» также прозвучала. К сожалению, банк России назвали не более чем «большой лавочкой для отмывания денег» 4% опрошенных. В продолжение этой темы можно привести другую статистику, а именно то, что за хорошую работу ЦБ высказались 16% респондентов, а 10% высказались против. Остальные либо вовсе не знали о нем, либо не могли дать оценку деятельности.

Казалось бы, на данный момент ситуация представляется довольно-таки безопасной, но в долгосрочной перспективе у оставшихся 74% нет иного выхода, кроме как встать на защиту одной из этих позиций. В настоящее время большое внимание уделяется повышению уровня финансовой грамотности населения. Таким образом, уже в скором времени ситуация может в корне измениться.

Кроме того, не секрет, что на отношении к той или иной реформе сказывается отношение к ее идеологам. С этой точки зрения интересно проанализировать отношение к первым лицам государства. На 10 ноября 2013 года наблюдается равное число респондентов, выразивших полное доверие или,

напротив, полное недоверие Президенту России В.В. Путину – по 14%. Еще

42% скорее доверяют ему, а оставшиеся 21% сомневаются в нем. Полное доверие Главе Правительства Д.А. Медведеву выразили 9% респондентов, в два раза больше опрошенных абсолютно не доверяют ему, еще 37% скорее доверяют ему, а оставшиеся склонны ставить его действия, слова и решения под сомнение. Это означает, что заявление, сделанное Дмитрием Анатольевичем, о том, что «консолидация функций регулирования, контроля и надзора за некредитными финансовыми организациями обеспечивает большую устойчивость отечественной финансовой системы, ее прозрачность и инвестиционную привлекательность» [6] будет воспринята негативно практически половиной населения России. Эта нехитрая математика позволяет понять, какой вес в сложившихся условиях приобретает то, как будет подаваться информация рядовым гражданам государства.

Рассмотрим вторую проблему, которая негативно сказалась на результатах функционирования института мегарегулятора в Великобритании, – критика в СМИ. Здесь нужно делать корректировку на то, есть ли в стране свобода слова – объективная возможность выразить свое мнение по тому или иному вопросу. Неконструктивная критика, на мой взгляд, может нанести больший вред, чем отсутствие информации вовсе. Речь не идет о цензуре, но следует иметь в виду, что независимыми и объективными (если это вообще возможно) можно назвать только те высказывания, которые не были профинансированы заинтересованными лицами. В этом отношении перспективным, по нашему мнению, является общественное телевидение, которое, к сожалению, пока не получило достаточного развития.

Мягкая денежно-кредитная политика или политика «дешевых денег» направлена на стимулирование экономики через рост денежной массы и снижение процентных ставок. В Великобритании она привела к перегреву экономики, который усилился международным финансовым кризисом и обернулся для страны сложной проблемой. Тем не менее, финансовый рынок России пока явно уступает в сравнении с мировыми финансовыми центрами, а сила воздействия мегарегулятора скорее всего будет слабее, поэтому вряд

ли это может стать серьезной проблемой в ближайшем будущем. В любом случае, до сих пор удавалось соблюдать относительный баланс.

Вновь обращаясь к опыту Великобритании, мы находим свидетельства того, что стремление снизить издержки регуляторов не привело ни к чему хорошему. Сокращение штата под эгидой «больше не значит лучше» в конечном итоге закончилось недостатком кадров, нарушением процедур и крупным просчетам ведомства. В российских условиях – при дефиците кадров, финансирования и т.п. – слияние ведомств может вызвать ослабление регулирования отдельных рынков, а ресурсы, поступающие новому ведомству, будут меньше, чем сумма ресурсов ведомств до их слияния.

Это только часть тех потенциальных угроз, которые могут возникнуть в связи с созданием в России мегарегулятора. Возникает вопрос, пришло ли время для этих перемен, возможно, они несвоевременны, и в результате приведут возникновению более серьезных проблем в финансовой системе России? Однако сейчас, когда решение о создании мегарегулятора уже принято и реализуется, на наш взгляд, целесообразно сконцентрироваться на изучении зарубежного опыта функционирования мегарегуляторов, так как именно это позволит предотвратить просчеты и минимизировать их негативные последствия для российской экономики.

[1] Доклад А.А. Хандруева – первого вице-президента Ассоциации региональных банков на совместном заседании Комиссии РСПП по банкам и банковской деятельности и Комиссии РСПП по финансовой индустрии 19 сентября 2012 г. в Российском союзе промышленников и предпринимателей.

[2] Доклад «О совершенствовании системы регулирования и надзора на финансовых рынках»

<http://www.finmarket.ru/news/3062684/> Информационное агентство «Финмаркет»

[3] Статья А.Е. Дворецкой «Модификация банковского надзора с учетом уроков мирового кризиса» [http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/dvoretskaya\\_05\\_12.pdf](http://www.cbr.ru/publ/MoneyAndCredit/dvoretskaya_05_12.pdf)

[4] Федеральное собрание Российской Федерации <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/>

[5] Главный банк России <http://fin.fom.ru/Ekonomika/10499>

[6] РИА Новости <http://ria.ru/economy/20131018/971031795.html#ixzz2l16TCFKL>

## Литература

1. Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года // Деньги и кредит. 2011. № 4.
2. Хандруев А.А.. Доклад на совместном заседании Комиссии РСПП по банкам и банковской деятельности и Комиссии РСПП по финансовой индустрии 19 сентября 2012 г. в Российском союзе промышленников и предпринимателей.
3. FSA's many failings <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7314222.stm>
4. It's the end of the FSA but will the PRA and FCA do any better? <http://www.mindfulmoney.co.uk/sector-watch/its-the-end-of-the-fsa-but-will-the-pra-and-fca-do-any-better/>
5. Thoughts on FSA as we look ahead to the FCA <http://www.irs.org.uk/news/thoughts-on-the-fsa-as-we-look-ahead-to-the-fca>