

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

СОЗДАНИЕ МЕГАРЕГУЛЯТОРА - «МОДНЫЙ ТРЕНД»?

Однокоз Валерия Геннадьевна

Студент

*Финансовый университет при Правительстве РФ, Кредитно-экономический,
Москва, Россия
E-mail: beer-ka@list.ru*

Научный руководитель

к. э. н., доцент Шакер Ирина Евгеньевна

Процесс создания финансового мегарегулятора в России длится уже на протяжении 14 лет. Впервые идея мегарегулятора была предложена в исследовании компании Cadogan Financial в конце 1999 г. по заказу Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ) России.[1] В марте 2004 г. были предприняты первые шаги по реализации данной инициативы - а именно создание Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР). Предполагалось, что мегарегулятор сформируют на ее основе как коллегиальный и независимый орган. При этом он должен был объединить не только регулирование страхового и фондового рынков, но и банковский надзор.

В 2005 г. концепция создания мегарегулятора была официально выдвинута ФСФР в проекте «Стратегии развития финансового рынка на 2006–2008 годы». [2] Обсуждался вопрос о финансовом мегарегуляторе при рассмотрении стратегии развития финансовых рынков (предполагалось создание новой структуры и передача ей функции банковского надзора от Центрального банка РФ). В феврале 2006 г. правительство утвердило основные принципы стратегии, однако, идея независимости регулятора от исполнительной власти была отвергнута, так же как и передача ему контроля за банками. Финансовое регулирование продолжало осуществляться по традиционной схеме: банковский сектор регулировал Центральный банк РФ, страховой сектор – Федеральная служба страхового надзора, остальных профессиональных участников финансового рынка – Федеральная служба по финансовым рынкам.

В апреле 2009 г. эту тему вновь поднял помощник президента А. Дворкович, заявивший о целесообразности создания такого института. [3] В сентябре свой законопроект о создании мегарегулятора как саморегулируемой организации участников рынка внесли в Госдуму депутаты-справороссы, однако

поддержки они не получили. Момент времени для его практического воплощения был неподходящим, и законопроект отклонили.

В середине декабря 2010 г. Минфин обнародовал проект указа президента, предусматривающий создание мегарегулятора на базе подконтрольного главе государства Росстрахнадзора путем присоединения к нему подчиненной правительству ФСФР.[4] Затем концепция поменялась — предлагалось упразднить уже Росстрахнадзор и передать его функции ФСФР. 4 марта 2011 г. Дмитрий Медведев подписал указ «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка», предусматривающий создание мегарегулятора на базе ФСФР. В 2011 г. надзорные полномочия по страховому сектору были переданы ФСФР, что явилось реальным шагом

в направлении поэтапной реализации идеи мегарегулятора. В сентябре 2012 г. первый вице-премьер И. Шувалов вновь вернулся к проблеме мегарегулятора (в том числе в связи с рассмотрением проекта новой пенсионной стратегии), поручив Министерству финансов провести совещание по этой проблеме с заинтересованными ведомствами. Таким образом, возникло предложение создать мегарегулятор на базе ФСФР и ЦБ, консолидируя финансовый надзор в Банке России.

Сама идея финансового мегарегулятора не нова для мировой экономики. Подобные регулирующие органы начиная с 1986 года были созданы в Норвегии (1986 г.), Канаде (1987 г.), Дании (1988 г.), Швеции (1991 г.), Великобритании (1997 г.), Японии (1998 г.), Корее (1998 г.), Австралии (1998 г.), Исландии (1999 г.), Германии (2002 г.) и т.д.

Как показал мировой опыт, мегарегулирование – достаточно распространенная модель организации надзора за финансовыми рынками, действующая на сегодняшний день в 56 странах.

Наиболее распространены две модели функционирования мегарегулятора. Согласно первой модели мегарегулятор выполняет не только надзорные функции, но и устанавливает правила (регулирующая и нормотворческая функции). Такая модель действует в Великобритании, Австралии, Канаде, Сингапуре.

Вторая модель предполагает закрепление за этим органом только надзорных функций (иногда консультационных). Она действует в Японии, Корее, Венгрии, Дании, Норвегии, Швеции, Финляндии.

Мировая финансовая практика показывает, что причинами формирования консолидированного финансового надзора являются: рост эффективности надзора за небанковскими финансовыми посредниками; оптимизация расходных обязательств, связанных с реализацией полномочий; возможность осуществлять надзор за финансовыми конгломератами на консолидированной основе, особенно в условиях универсализации финансового сектора и появления комбинированных финансовых продуктов; снижение угрозы системных рисков; минимизация риска недобросовестного поведения участников рынка и т.п.

Так же стоит отметить, что последствия кризиса и накопленный в отдельных странах опыт функционирования мегарегулятора привели в мире к пониманию необходимости повышения роли центральных банков в моделях интегрированного надзора. Именно по такому пути идет сейчас Россия.

Таким образом, взглянув на практику зарубежных стран, мы можем составить примерный образ финансового мегарегулятора.

Финансовый мегарегулятор в России это специально созданный орган, юридическое лицо в особой организационно-правовой форме, сочетающее в себе функции регулирования (правоустановления) и надзора (правоприменения) на финансовых рынках, являющееся независимым неправительственным органом (но подотчетным правительству или президенту), финансируемое из внебюджетных источников, действующее на коллегиальной основе, не имеющее права законодательной инициативы.

На практике, мегарегулятором будет являться особый орган при Банке России, которому будут делегированы все полномочия бывшей ФСФР, и осуществляющий регулирование и надзор за всеми участниками финансового рынка на территории РФ.

Сама идея создания мегарегулятора в РФ как надзорного института, в функции которого входит регулировка банковского, инвестиционного и страховых секторов, была

представлена британской консалтинговой компанией еще в девяностых годах, работавшей по заказам российского правительства. Необходимость его создания она обосновывала непоследовательностью нормативной базы, высокой зависимостью существующих регуляторов от тех или иных институтов власти, малым размером рынков капитала и общим недостатком ресурсов.

Создание мегарегулятора в периоды кризиса 2008-2009 годов было предложено, как один из этапов превратить Москву в мировой финансовый центр, а так же чтобы вступить в Международную организацию по ценным бумагам, что предполагало бы наличие жестких стандартов регулирования финансового сектора. В 2012 году эта работа была активизирована.

На тот момент уже сформировался план: в течение двух лет присоединить Федеральную службу по финансовым рынкам к Центральному Банку и передать все надзорные полномочия образовавшемуся новому институту.

Насколько обоснованно предложение о создании мегарегулятора на базе Центрального Банка? За последние десятилетия Банк России накопил немалый опыт пруденциального надзора и крепкую ресурсную базу для финансирования своей деятельности. Властям более чем удобно сохранить эффективно работающий механизм банковского надзора – регулирование наиболее крупного сектора финансовых услуг Российской Федерации, передав его в другое ведомство. Но не все рады той схеме объединений, что была предложена: большинство финансовых организаций с опаской относятся к переносу жесткой политики Центрального Банка на новые области ответственности.

Так же подверглось критике и то, что мегарегулятору предоставлены функции по надзору в сфере ценных бумаг. Но Центральный Банк и так активно проводит операции на биржевых рынках, и дальнейшее наделение его полномочиями по их же регулированию потенциально может привести к появлению определенных «соблазнов».

Что касается перехода к системе мегарегулирования, то она имеет смысл только тогда, когда структура рынка финансовых услуг сложна и насыщена, развит рынок ценных бумаг. Но пока что в России рынок финансовых услуг трудно называть развитым.

Отличительной чертой Российской Федерации является то, что она старается угнаться за уже созданными тенденциями в развитых странах, при этом последовательность шагов у нее совершенно противоположная.

Весь мир сначала создаёт предпосылки для реформы (включая регулирование и надзор различных сегментов финансовых рынков), скрупулезно разрабатывает пошаговые планы, которые позволяют исключить всякую возможность сбоев и вероятность потерять часть финансовых посредников, а потом постепенно реализует их. В России же все совсем наоборот: сначала мы создаем мегарегулятор, а затем занимаемся финансовой инфраструктурой. Формирование создания мегарегулятора – это конечный этап сложного перехода, который занимает как минимум 10 лет.

Создание мегарегулятора на базе Центрального Банка вызывает ряд негативных эффектов:

1. Концентрация множества различных функций Банком России вызовет конфликт интересов
2. Резкий рост нагрузки, как на поднадзорные организации, так и на орган надзора
3. Снижение гибкости регулирования и надзора небанковских финансовых посред-

ников

4. Подрыв независимости Банка России на фоне расширения его властных полномочий

5. Потеря в эффективности надзора в переходный период

6. Бюрократизация принятия решений внутри ведомства вследствие увеличения управленческой нагрузки

7. Экономия на издержках может оказаться не такой уж заметной

Таким образом, создание мегарегулятора в России не выход из ситуации. Это, по сути, «заразная мода», попытка подражать тем странам, у которых уже сформировалась своя модель регулирования и надзора за деятельностью финансовых рынков.

[1] Счастливая Т.В. К вопросу создания мегарегулятора финансового рынка в России. <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/ec/21/image/21-113.pdf>

[2] Счастливая Т.В. К вопросу создания мегарегулятора финансового рынка в России. <http://sun.tsu.ru/mminfo/000063105/ec/21/image/21-113.pdf>

[3] Газета Коммерсант. Как создавался финансовый мегарегулятор. <http://www.kommersant.r>

[4] Газета Коммерсант. Как создавался финансовый мегарегулятор. <http://www.kommersant.r>

Литература

1. Алексеевских А. Мегарегулятор установит для микрофинансистов банковские нормативы //Ивестия.
2. АРТ Я. Н. Мегарегулятор: что он отрегулирует //Вечерняя Москва. – 2013.
3. Вавулин Д. А. К вопросу о создании в России мегарегулятора финансового рынка //Финансы и кредит. – 2013.
4. Дементьева С., Шестопап О. Мегарегулятор ушел от конфликта //Коммерсант.– 2013.
5. Ефремов А. П. Государственное регулирование российского финансового рынка: риски и перспективы.
6. Куликов С. Мода на мегарегуляторы оказалась заразной //Независимая газета. – 2013.