

# ФИНАНСЫ



ИЗДАЕТСЯ С 1926 ГОДА

11 2012



**В.Я. Порембский:  
ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСХОДОВ –  
ЗАЛОГ УСПЕШНОЙ БЮДЖЕТНОЙ  
ПОЛИТИКИ**

**с.3**



**М.А. Шкадов:  
О РАЗВИТИИ ОТРАСЛИ  
С ОСТОРОЖНЫМ ОПТИМИЗМОМ**

**с.22**



# Консолидированный надзор на финансовом рынке

**М.А. Котляров**, профессор Государственного университета управления, доктор экономических наук

**В** России в очередной раз прорабатывается вопрос о консолидации надзора за деятельностью участников финансового рынка в одной структуре. Ранее, в начале и середине 2000-х гг., тема создания единого надзорного органа (мегарегулятора) не только обсуждалась<sup>1</sup>, но даже воплотилась в проект федерального закона. В настоящее время проблема приобрела принципиально иной ракурс. Так, если в прошлых дискуссиях настрой был скорее в пользу создания новой структуры, которой в том числе должны быть переданы от Центрального банка функции банковского надзора, то постановка вопроса образца 2012 г. предусматривает консолидацию всего финансового надзора именно в ЦБР. Предложенная формулировка «на базе Центрального банка» существа дела не меняет.

Сам факт очередной постановки вопроса о мегарегуляторе на высоком уровне говорит о многом и обязывает нас серьезно подойти к оценке необходимости и перспектив консолидации надзора за деятельностью участников финансового рынка. В данной статье остановимся на трех аспектах поднятой темы: 1) качество и системный характер государственного стратегического планирования развития финансового рынка; 2) статус Центрального банка и эффективность консолидированного финансового регулирования; 3) внедрение пруденциальных норм регулирования в деятельность всех финансовых институтов. Выделенные нами направления достаточно универсальны, их актуальность не снижается даже если интеграция финансового надзора будет в очередной раз отложена.

Теперь обратимся к вопросу о **системности и последовательности при осуществлении государственного регулирования финансовых рынков**. Консолидация финансового надзора в одной государственной структуре не является рядовым мероприятием и представляет собой не просто перераспределение функций, а изменение всей модели регулирования деятельности на финансовом рынке. Логично поэтому ожидать именно системного государственного подхода

к методологии и практике финансового регулирования. К сожалению, как раз такой системности и не обнаруживается. Например, в ранее действовавшей Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 01.06.2006 г. № 793-р) было обозначено, что в России принцип единства регулирования на финансовом рынке не обеспечивается, в связи с чем планировалось переходить к «коллегиальному» органу. Более того, в календарный план мероприятий включили «передачу Федеральной службе по финансовым рынкам полномочий по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору на всех секторах финансового рынка, в том числе в страховой и банковской сферах» [1]. Подчеркнем, что речь шла о проработке этого вопроса и подготовке аналитического доклада. Однако из постановки задачи вполне понятно, какой орган рассматривался в качестве будущего мегарегулятора. Подразумевались и практические действия по подготовке нормативной правовой базы для создания и функционирования коллегиального органа регулирования.

Не затрагивая причин невыполнения целого ряда положений Стратегии на 2006–2008 гг., напомним, что в конце 2008 г. была утверждена Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года [2], в которой отмечалось, что положения Стратегии 2006–2008 должны быть реализованы и при необходимости концептуально пересмотрены [2, введение].

Самое первое предложение в Стратегии–2020 уже вызывает недоумение: «Настоящая Стратегия определяет приоритетные направления деятельности государственных органов в сфере регулирования финансового рынка на период до 2020 года. При этом в настоящей Стратегии не затрагиваются вопросы развития банковского и страхового секторов, а также вопросы их регулирования, контроля и надзора». Во-первых, подобная формулировка – это почти очевидное заявление о приверженности принципам т.н. секторального, а в случае России скорее ведомственного, надзора. При этом красной нитью через Стратегию проходят мысли об усложнении инструментов финансового рынка, унификации регулирования, о трансграничном

<sup>1</sup> В т.ч. на страницах журнала «Финансы», см., например: *Котляров М.А.* Перспективы мегарегулирования на рынке финансовых услуг // *Финансы*, 2007. №9. С.52–54; *Котляров М.А.* Регулирование деятельности участников финансового рынка // *Финансы*. 2008. №3. С.65–67.

характере операций и институтов. Во-вторых, странным выглядит разговор о развитии финансового рынка и его эффективном регулировании без таких секторов как банковский и страховой. В-третьих, в Стратегии-2020 одновременно содержалось следующее положение: «...Унифицировать подходы к регулированию рисков на финансовом рынке в соответствии с основными принципами эффективного банковского надзора, определенными Базельским комитетом по банковскому надзору». Т.е. методология банковского надзора рекомендовалась для использования (особенно в части применения пруденциальных норм регулирования), хотя, повторим, банки как участники финансового рынка в Стратегии не рассматриваются. В-четвертых, в VI главе Стратегии-2020 прямо говорится: «...в условиях формирования и развития многоотраслевых финансовых холдингов возникает специфическая задача их комплексного регулирования. В этих условиях актуальными являются задачи...консолидации соответствующих государственных функций». При этом прямого указания на приверженность принципам мегарегулирования («консолидация соответствующих государственных функций») в Стратегии-2020 нет, и в целом вопрос о создании единого органа надзора и регулирования обходится.

Если признать, что Стратегия-2020 если и не «дорожная карта» развития финансового рынка России, то по меньшей мере, это — документ, содержащий основополагающие тезисы. Логично предполагать, что в период до 2020 г. государственные органы будут предпринимать шаги с учетом положений этой стратегии. В марте 2011 г. выходит в свет Указ Президента Российской Федерации «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» [3], в соответствии с которым Федеральная служба страхового надзора присоединяется к Федеральной службе по финансовым рынкам. По сути, это давно назревшее и логичное решение, но Стратегией-2020 оно не предусматривалось. Как бы то ни было, в октябре 2012 г. на самом высоком уровне начинает прорабатываться вопрос об объединении финансового надзора в Центральном банке России или на его базе.

Прежде чем обсуждать преимущества и недостатки идеи о возможной передаче функции консолидированного финансового надзора Центральному банку России, остановимся на его особом статусе, который определен Конституцией РФ. Там закреплена основная функция Центрального банка — денежная эмиссия. Именно из текста ст. 75 Основного закона следует, что по своей сути Центральный банк является органом государственной власти. Последнее нашло подтверждение в Определении Конституционного Суда РФ от 14.12. 2000 г. № 268-О. В Определении говорится следующее: «статус Центрального банка Российской Федерации установлен Конституцией

Российской Федерации, в статье 75 которой определены его исключительное право на осуществление денежной эмиссии (часть 1) и в качестве основной функции — защита и обеспечение устойчивости рубля (часть 2). Данные полномочия по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения» [4]. Не менее важным является указание в данном Определении на то, что такие процессы как регистрация, лицензирование, отзыв лицензии у кредитных организаций являются законодательной реализацией конституционной функции Банка России, а его нормотворческие полномочия предполагают «...исключительные права и обязанности по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования» [4].

При этом в Конституции независимость Центрального банка определена однозначно в том, что касается обеспечения устойчивости рубля, но не в части банковского или, тем более, финансового надзора. Отсюда следует вывод, что даже с учетом особого статуса Центрального банка осуществление надзора (не важно, за банками или за всеми финансовыми институтами) не является его исключительной функцией. Таким образом, конституционных препятствий к координации действий ЦБР с Правительством России в части регулирования деятельности на финансовом рынке нет.

Другой особенностью Центрального банка России является его право осуществлять не только нормативно-контрольное регулирование (издание нормативных актов, обязательных для выполнения всеми субъектами, надзорные процедуры), но и совершать сделки на открытом рынке. Как отмечает А.В. Шестаков, «ЦБ РФ является чуть ли не единственным государственным органом, применяющим... не только административные, но и сугубо экономические, рыночные методы». С юридической точки зрения Центробанк совершает на рынке гражданско-правовые сделки с другими лицами...» [5, с.48]. То обстоятельство, что Центральный банк обладает уникальным инструментарием оперативного регулирования ликвидности, видимо, и подвело к мысли о передаче ему функции консолидированного надзора. Но при реализации такой возможности неизбежен конфликт интересов в деятельности ЦБР, когда, становясь мегарегулятором на финансовом рынке, он остается участником этого рынка, действуя сообразно с интересами получения выгоды от совершаемых сделок. Справедливости ради отметим, что в соответствии с федеральным законом «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» получение прибыли не является официально заявленной целью Банка России. Однако отрицать его заинтересованность в по-

ложительном финансовом результате, имея возможность самостоятельно планировать смету собственных доходов и расходов, нельзя. (Банк при этом обязан перечислять часть прибыли в федеральный бюджет.) Конфликт интересов в работе Центрального банка, который выражается в совмещении функции эмиссионного центра, участника финансового рынка, его регулятора и органа надзора за деятельностью участников рынка только усугубится в том случае, если поднадзорными Центральному банку станут уже все финансовые институты страны. Никто не снимет с ЦБР и конституционную функцию по обеспечению устойчивости национальной денежной единицы.

Как мегарегулятору Центральному банку предстоит заниматься всеми теми задачами, которые сегодня возложены на Федеральную службу по финансовым рынкам (ФСФР) в сфере страховой деятельности, кредитной кооперации и микрофинансовой деятельности, деятельности товарных бирж, биржевых посредников и биржевых брокеров, формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений, в том числе включенных в выплатной резерв, государственного контроля за неправомерным использованием инсайдерской информации [6]. Полномочия ФСФР исчисляются десятками и многие станут новыми для Центрального банка.

Отдельный блок составляют пруденциальные (в переводе с английского «разумные») нормы деятельности при осуществлении консолидированного надзора, унифицированная система требований к участникам рынка. Во всех планах по развитию финансового рынка заявлялось о приверженности правилам пруденциального регулирования, причем за образец предлагалось взять наработки именно банковского пруденциального регулирования. Такое намерение в принципе следует только поддерживать, отдавая себе отчет в том, что распространение норм пруденциального регулирования на другие сегменты рынка — это сложный, трудоемкий и длительный процесс.

Напомним, что система пруденциального надзора основана на установлении предельных величин рисков для деятельности организации (достаточность капитала, нормативы по различного рода операциям). Пруденциальный подход заключается в том, что меры воздействия надзорного органа (предупредительные или принудительные) применяются по факту нарушения установленных нормативов. Такое нарушение рассматривается как принятие на себя дополнительного риска, а значит, как угроза интересам вкладчиков, кредиторов, клиентов организации, и должно своевременно пресекаться. Понятно, что раннее реагирование на возникновение потенциальных проблем в деятельности организации возможно только при наличии эффективной системы отчетности.

Надо признать, что Центральный банк России вывел пруденциальный банковский надзор на высокий уровень и уже

перешел к следующему этапу — повышению содержательной неформальной части надзора (институт мотивированного суждения, работа с реальными собственниками банков, отслеживание рисков в группе предприятий и банков). Таким образом, по сравнению с иными сегментами финансового рынка банковский надзор является, вне всякого сомнения, наиболее продвинутым и зрелым. Можно быть уверенным, что адаптация и внедрение высоких стандартов, принятых в банковской сфере, к другим сегментам будет происходить без снижения этих требований со стороны Центробанка.

В процессе адаптации пруденциальные нормы должны найти применение в пяти областях: процедуры лицензирования и допуска на рынки; дистанционный надзор (отчетность); инспектирование; работа с проблемными финансовыми институтами; ликвидационные процедуры (в т.ч. посредством банкротства). При этом должна учитываться специфика деятельности каждого конкретного финансового института.

Например, вопросы допуска на рынок и лицензирования не сводятся только к требованиям достижения абсолютной величины уставного капитала и к квалификации менеджмента. В стандартах надзора, принятым в Центральном банке России, речь также идет о:

- введении процедуры предварительного согласования при создании финансового института;
- разработке и представлении бизнес-плана;
- анализе качества активов (в т.ч. ограничении использования неденежных активов при формировании и последующем увеличении уставного капитала);
- анализе правомерности участия в капитале финансового института (устанавливаются финансовая устойчивость организации-учредителя и происхождение средств физического лица-учредителя, вводится разрешительный порядок участия в капитале в случае достижения определенной величины в процентах);
- контроле и выявлении схем увеличения уставного капитала финансового института с использованием ненадлежащих активов;
- регламентации и контроле за открытием обособленных и внутренних подразделений финансового института.

И это далеко не все меры полноценного пруденциального регулирования в сфере лицензирования деятельности и допуска на рынки.

Не менее сложным является дистанционный надзор, т.е. механизм сбора и анализа отчетности. Именно из отчетности финансового института можно установить, соблюдаются ли пруденциальные нормы деятельности, а также вероятность наличия повышенного риска в деятельности организации. Нужно не только получить исчерпывающую информацию об объекте, но и своевременно обработать ее, приняв адекватные меры воздействия. В противном случае органу консолидированного надзора уготована

участь еще одного статистического института. Решать задачи консолидации надзора придется в условиях, когда отчетность финансовых институтов отличается большим разнообразием с точки зрения культуры, экономического содержания, сроков представления и приоритетов.

В системе дистанционного надзора особое внимание — достаточности капитала, соблюдению обязательных экономических нормативов и требований по созданию резервов на возможные потери. Данные показатели и позиции отслеживаются в сфере банковского надзора и частично в области надзора за страховыми организациями, но не в отношении других участников рынка.

Безусловно, контроль качества и абсолютного значения собственных средств (капитала) финансового института — это основа и дистанционного надзора, и всего пруденциального регулирования. Общие подходы и требования к формированию капитала, обоснованные размеры его абсолютного значения, расчет экономических нормативов деятельности на основе капитала, покрытие капиталом некачественных активов (достаточность капитала) должны обеспечивать стабильность финансового рынка в целом и каждого института в частности. Можно сделать вывод, что именно адаптация процедур дистанционного надзора (особенно в части требований к капиталу) станет решающим фактором в процессе унификации надзорных требований для всех участников финансового рынка.

Процедуры инспектирования на первый взгляд могут показаться наиболее простыми с этой точки зрения. Ясно, что при налаженном пруденциальном надзоре проверка соблюдения норм при выходе инспектора на место становится отчасти технической процедурой. Тем не менее, и в сфере инспектирования предстоит большая работа по стандартизации и адаптации.

Организация работы с проблемными финансовыми институтами — еще одна важнейшая тема. Во-первых, требуется выработка понятных критериев степени проблемности финансового института (как это уже сделано Центральным банком России), во-вторых — создание единой системы мер предупредительного и принудительного воздействия, ко-

торую венчает отзыв лицензии. Диапазон мер воздействия очень широк и каждую из них потребуется адаптировать к условиям деятельности того или иного финансового института.

Наконец, есть еще и ликвидационные процедуры, которые включают добровольную или принудительную ликвидацию, а также ликвидацию в случае признания финансового института банкротом. В отношении процедур финансового оздоровления необходимо не повторить негативный опыт 1990-х гг., когда надзорные органы зачастую не имели возможности производить ликвидацию кредитных организаций в короткие сроки, теряли много времени, а кредиторы — средства в период между отзывом лицензии и фактической ликвидацией института как юридического лица.

Таковы некоторые важнейшие соображения, которые, на наш взгляд, стоит принять во внимание в случае формирования в России органа консолидированного надзора за деятельностью на финансовом рынке.

Но хотим особо подчеркнуть тот момент, что при планировании и, тем более, реализации столь серьезных и глубоких преобразований, касающихся изменения модели финансового надзора, необходимо повышать качество государственного стратегического планирования, которое остается низким. Это особенно касается самой модели и концепции регулирования финансового рынка. И здесь мы вновь возвращаемся к конфликту интересов в деятельности Центрального банка, если он одновременно становится участником рынка, его регулятором и органом надзора теперь над всеми иными институтами, работающими на финансовом рынке. Вопросы межведомственной координации требуют основательной предварительной проработки.

Как уже отмечалось выше, адаптация пруденциальных норм для всех финансовых институтов должна проходить по следующим направлениям: лицензирование, дистанционный надзор, инспектирование, работа с проблемными институтами, ликвидационные процедуры. Только успешная адаптация позволит мегарегулятору, то есть консолидированному надзору, действующему в рамках одной структуры, стать эффективным инструментом.

## Литература:

1. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на 2006–2008 годы. // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.06.2006 г. № 793-р.
2. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 г. № 2043-р.
3. О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации // Указ Президента Российской Федерации от 04 марта 2011 г. № 270
4. Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 г. №268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»
5. Шестаков А.В. Банковская система РФ: Учеб. пособие / Изд-во МГИУ. М., 2005.
6. Положение о Федеральной службе по финансовым рынкам // Постановление Правительства Российской Федерации от 29.08.2011 № 717.