

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

Опыт мегарегулирования на финансовых рынках Норвегии и Казахстана и проблемы мегарегулирования в России

Кипнис Е.А.¹, Виноградова А.А.²

*1 - Финансовый университет при Правительстве РФ, Международных экономических отношений, 2 - Финансовый университет при Правительстве РФ, МЭО, Москва, Россия
E-mail: eug9381@yandex.ru*

Научный руководитель

кандидат экономических наук, доцент Александрова Лариса Станиславовна

Еще с начала XXI в. в России остро стоит вопрос о переходе регулирования отечественного финансового рынка к системе мегарегулирования, и в июле 2013 года был принят Федеральный Закон, наделяющий Банк России полномочиями мегарегулятора. На самом деле, мегарегулятор – достаточно распространенная модель организации контроля за финансовыми рынками, и в настоящее время данная модель используется в 55 странах мира.[1]

В настоящий момент в России существует ряд проблем, которые данному органу, на наш взгляд, необходимо решить на начальном этапе: 1) совершенствование законодательной базы; 2) «наведение мостов» между банковским сектором и финансовым рынком; 3) наведение порядка в сфере микрофинансирования; 4) восстановление добросовестной банковской конкуренции.

В нашем исследовании мы рассмотрим подробнее 2 страны, в которых в данный момент уже используется модель мегарегулятора, и чей опыт, по нашему мнению, может помочь нам в поиске путей решений российских проблем. Одной из стран, на которые пал наш выбор, является Норвегия, поскольку это первая страна, применившая на практике режим мегарегулирования финансового рынка и использующая данный режим по сей день. Также мы рассмотрим Казахстан, поскольку в роли данного органа выступает Центральный Банк (как это планируется в России), а также данное государство является географическим соседом России и партнером по Таможенному союзу.

В Норвегии мегарегулятор выполняет только функцию надзора. В роли мегарегулятора выступает Управление по финансовому надзору (The Financial Supervisory Authority of Norway).[2] Оно образовалось в 1986 году. Таким образом, было создано первое управление интегрированного надзора за финансовым рынком на Западе.

Основной целью[3] мегарегулятора в Норвегии является обеспечение финансовой стабильности и поддержание качественного функционирования рынка. Таким образом, организация стремится достичь устойчивого экономического роста страны посредством эффективного распределения капитала и обеспечить защиту пользователям финансовых услуг.

Финансовая стабильность и правильное функционирование рынка являются взаимосвязанными элементами: при отсутствии финансовой стабильности невозможно эффективное распределение рынками капиталов и рисков. В то же время, неправильное

распределение ресурсов может привести к финансовой нестабильности.

Помимо основной цели, Управление имеет еще ряд промежуточных функций: 1) гарантия финансовой устойчивости и ликвидности финансовых институтов; 2) это пристальное наблюдение за рисками в экономике и на рынках; 3) защита потребителей посредством предоставления им достоверной информации и финансового консультирования; 4) поддержание системы, гарантирующей надежное осуществление платежей; 5) гарантирование предоставления достоверной финансовой отчетности предприятиями; 6) гарантия качественного управления рынком; 7) эффективное антикризисное управление.

Управление по финансовому надзору Норвегии при выполнении своих функций использует следующие инструменты: 1) регулирование и мониторинг основных тенденций национального финансового рынка; 2) выдача лицензий финансовым и прочим коммерческим организациям на осуществление деятельности; 3) регулирование развития отдельных элементов экономической жизни страны; 4) регулирование развития отдельных элементов экономической жизни страны.

После образования Управления по финансовому надзору Норвегии финансовое регулирование в стране постепенно становилось гораздо более эффективным.[4] После введения стандартов Базеля I в Европе, новые правила не привлекали особого внимания, так как они не подразумевали ужесточения требований к достаточности капитала в норвежских банках. Однако, рамках Базеля I норвежский мегарегулятор финансового рынка наложил более жесткие правила, чем в других европейских странах.

В настоящее время для норвежских банков существует риск увеличения потерь по кредитам[5], так как очень высок уровень затрат для большинства фирм, а также национальная валюта является достаточно сильной, при этом большинство рынков находится в состоянии стагнации. В то же время, в нефтегазовом секторе поставщики нефтепродуктов получают плавающий заработок. Цены на нефть имеют очень большое значение, и снижение цен на нефть может нанести тяжелый удар по поставщикам нефти. В итоге снизятся корпоративные доходы, что приведет к росту безработицы и снижению потребления, и, следовательно, банки понесут потери по кредитам.

Интересно было рассмотреть мегарегулятор Казахстана, так как его формирование сопровождалось трудностями и спорными моментами, в связи с чем, его нельзя назвать примером идеальной модели регулирования. Тем не менее, если сравнить Казахстан с другими постсоветскими государствами, то мегарегулятор, выбранной нами страны, представляет собой интересный объект изучения. В отличие от норвежского мегарегулятора, соответствующий орган в Казахстане, помимо надзора, осуществляет и законодательскую функцию.

Годом создания мегарегулятора можно считать 1998, когда функции страхового надзора министерства финансов были переданы Национальному банку Казахстана. Создание мегарегулятора было завершающим этапом реформы органов регулирования рынка ценных бумаг.[6]

Национальный банк Республики Казахстан как мегарегулятор наделен рядом полномочий: 1) осуществление разработки концепции развития национального финансового сектора; 2) как разработка денежно-кредитной политики; 3) разработка нормативно-правовых актов; 4) разработка форм финансовой отчетности; 5) подотчетность Президенту страны.

Надзорная независимость Национального банка Казахстана, как мегарегулятора осуществляется через: 1) обладание дополнительных преимуществ на финансовом рынке, так как мегарегулятор – банк первого уровня; 2) самостоятельность в осуществлении санкций и воздействия финансового надзора; 3) полномочия на осуществление дистанционного и инспекционного надзора организаций финансового рынка.

Другим важным аспектом мегарегулятора является институциональная и бюджетная независимость. Она обеспечивается в связи с отстранением и назначением высшего руководства надзорных органов, структурой их управления и обязательной прозрачностью механизма принятия решений. Если же рассматривать мегарегулятор Казахстана, то его национальная независимость проявляется через определенные аспекты: 1) обладание статуса юридического лица в форме государственного учреждения, имеющего уставный капитал, формирующего самостоятельный баланс; 2) тактическую самостоятельность в реализации своих функций; 3) создание дочерних компаний для обеспечения использования поставленных задач и функций; 4) прием кадров на конкурсной основе на общих условиях, действующих в Казахстане для государственных служащих.

Бюджетная независимость в деятельности мегарегулятора имеет весомые преимущества для противостояния внешнему вмешательству, в связи с этим Национальный банк Казахстана имеет собственный бюджет и осуществляет деятельность с формированием доходов и расходов, находясь на самофинансировании; нераспределенный чистый доход участвует в формировании уставного и резервного фондов, включая пополнение государственного бюджета.

Важно отметить, что политическая независимость органов банковского контроля и надзора отстает от независимости центральных банков, из чего следует важная цель властей при создании мегарегулятора. Она заключается в использовании возможностей интеграции с высоким уровнем независимости для всех регуляторов.

Матрица SWOT-анализа оценки деятельности мегарегулятора Казахстана приведена на рисунке 1.

На основании рассмотренного опыта зарубежных стран, мы предлагаем следующие решения проблем, стоящих перед российским мегарегулятором.

1) Совершенствование законодательной базы - это важное направление, которое должно коснуться прежде всего самого мегарегулятора. После принятия закона о нем и внесения изменений в 47 законодательных актов, становится понятно, что закон требует уточнений, что он был принят впопыхах, в него были внесены поправки, которые, возможно, являются избыточными. Таких неточностей можно насчитать большое количество. Например, наделение Центрального банка полномочиями по контролю над сельскохозяйственными кооперативами. Наблюдается и обратная ситуация: отсутствие с его стороны контроля в отношении платежных агентов. Мы считаем, что платежные агенты и платежные системы – это одно из важнейших составляющих финансового рынка как России, так как большинство платежей в нашей стране совершается безналично, поэтому Центральный Банк должен уделять колоссальное внимание состоянию эффективности и безопасности платежных систем, как это происходит в Норвегии и Казахстане.

2) В новых условиях возникает важнейшая и ранее неизвестная задача - наведение мостов между банковским сектором и финансовым рынком. До создания мегарегулятора развитие банковского сектора возлагалось на ЦБ, который ограничивался размыш-

лениями о платежах, депозитах и кредитах. Все, что связано с рынком капитала, развитием рынка акций, облигаций, производных финансовых инструментов, находилось в компетенции ФСФР. В данном случае создание мегарегулятора - это возможность собрать проблемные задачи банковской системы и «построить мост» между банками и рынком ценных бумаг для того, чтобы запустить движение денежных средств по следующему пути: от инвесторов в банки, затем через ценные бумаги в кредиты.

3) Требуется наведение порядка в сфере микрофинансирования. Поскольку этот рынок практически никем не регулируется, в нем происходят чудовищные вещи: с одной стороны, предоставляются кредиты по ростовщической ставке, превышающей 700% годовых. Это не оказание финансовых услуг, а ростовщическая деятельность, которая в большинстве стран запрещена законом. С другой стороны, строятся финансовые пирамиды (помимо Мавроди есть еще масса других). В Москве, Санкт-Петербурге автобусные остановки обклеены объявлениями о мгновенных займах. Для таких организаций необходимо вводить определенные требования, выдавать лицензии на осуществление деятельности данным организациям, соответствующим требованиям, и вести постоянный мониторинг рынка микрофинансов, и финансового рынка в целом.

4) Необходимо ограничить «аппетиты» крупнейших банков, прежде всего государственных, сделать шаги по восстановлению добросовестной банковской конкуренции. Это связано с реализацией Базеля III, который устанавливает повышенные нормативы капитала, новые подходы к управлению ликвидностью прежде всего для крупнейших банков. ЦБ явно задерживается с определением системно значимых финансовых институтов и установлением для них повышенных требований.

[1] Счастливая Т.В. К вопросу создания мегарегулятора финансового рынка в России. - // Вестник Томского государственного университета, 2013, № 1

[2] Официальный сайт мегарегулятора Норвегии - <http://www.finanstilsynet.no/en/>

[3] Finanstilsynet strategy 2010-2014

[4] Sigbjørn Atle Berg, Øyvind Eitrheim. Bank regulation and bank crisis

[5] Risk outlook 2013: the financial market in Norway

[6] Г. Марченко. Финансы как творчество: хроника финансовых реформ в Казахстане <http://lib.rus.ec/b/429752/view>

Литература

1. Федеральный закон от 23.07.2013 N 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".
2. Адамбекова А.А. Центральный банк страны как мегарегулятор финансового рынка. - // Деньги и кредит, 2012, № 10.
3. Счастливая Т.В. К вопросу создания мегарегулятора финансового рынка в России. - // Вестник Томского государственного университета, 2013, № 1.
4. Finanstilsynet strategy 2010-2014.
5. Risk outlook 2013: the financial market in Norway.

6. Sigbjørn Atle Berg, Øyvind Eitrheim. Bank regulation and bank crisis.
7. Марченко Г. Финансы как творчество: хроника финансовых реформ в Казахстане - <http://lib.rus.ec/b/429752/view>.
8. Официальный сайт Комитета по контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций Национального банка Республики Казахстан – <http://www.afn.kz>.
9. Официальный сайт Управления по финансовому контролю Норвегии - <http://www.finanstilsynet.no/en/>.

Иллюстрации

SWOT-анализ оценки деятельности Национального банка Республики Казахстан (НБРК) как мегарегулятора	
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 – бухгалтерия, кадры, юристы; 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.

Рис. 1: SWOT-анализ оценки деятельности Национального Банка Республики Казахстан как мегарегулятора