

## Банковская система

# НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ БАНКОВСКОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В РОССИИ

**М. А. КОТЛЯРОВ,**

*кандидат экономических наук,  
кандидат философских наук,*

*член Экспертного совета при Комитете по кредитным организациям  
и финансовым рынкам Государственной Думы РФ*

*Реформа финансово-банковского регулирования в свете мировых тенденций.* Можно выделить несколько тенденций последнего десятилетия, которые существенно скорректировали представления о функциональной и институциональной организации банковского регулирования. Выделим основные из них, которые во многом определили современное развитие систем банковского регулирования в странах с развитой рыночной экономикой.

*Во-первых,* это глобализация, которая выразилась в смывании национальных границ финансовых рынков. В настоящее время в силу свободного движения капитала, интернационализации деятельности крупнейших финансовых институтов и развития средств коммуникации национальная политика финансово-кредитного регулирования должна как минимум учитывать процессы глобализации и их возможное влияние на деятельность объектов регулирования.

*Во-вторых,* необходимо выделить развитие деятельности финансовых конгломератов, которые «...начинают доминировать в финансовых ландшафтах многих стран»<sup>1</sup>. Крупнейшие транснациональные финансово-кредитные институты обладают сложнейшей организационной структурой, предоставляют широкий спектр услуг, которые не могут быть однозначно отнесены только к банковским или финансовым. Универсализация деятельности современных финансово-кредитных

институтов неизбежно оказывает влияние на развитие инструментария регулирования.

*В-третьих,* необходимо отметить общемировую тенденцию реформирования организационной структуры, целей и функций центральных банков. Тенденция заключается в разделении банковской и денежной власти, точнее говоря в разделении функции банковского надзора и денежно-кредитного регулирования экономики. Признается независимость центральных банков как органов денежной власти, при этом, во избежание конфликта целей и интересов, у них изымаются полномочия в части надзора за деятельностью кредитных организаций. Практика реализации такого рода концепции выражается в создании специальных органов надзора — мегарегуляторов.

*В-четвертых,* имеет место усложнение инструментария привлечения и размещения капиталов на мировых финансовых рынках. Стремительное развитие рынков производных ценных бумаг, процедуры секьюритизации активов операции с правами в отношении тех или иных активов, привели к ситуации взаимозависимости и взаимовлияния отдельных рынков (например, финансовый рынок и рынок недвижимости).

*В-пятых,* нельзя не отметить тенденцию, показавшую минусы глобализации и либерализации — это интернационализация теневой экономики и использование финансово-кредитных институтов в целях легализации средств, полученных незаконным путем, или даже для финансирования терроризма. Все преимущества глобализации обращаются в данном случае в недостатки. Национальные надзорные органы не в силах решать

<sup>1</sup> Банковский надзор. Европейский опыт и российская практика. /Пер. с англ. яз. Пособие, подготовленное в рамках проекта «Обучение персонала Банка России. Этап III» /Под ред. Микаэла Олсена. М., 2005.



столь глобальные проблемы без международного сотрудничества и комплексного подхода к рынку финансово-банковских услуг.

*В-шестых*, необходимо указать процессы совершенствования и универсализации процедур банковского надзора (например, опыт работы Базельского комитета по банковскому надзору), где важным является методология риск-ориентированного надзора, приоритет качественного (содержательного) подхода.

Указанные процессы не обошли стороной Россию! В данной статье мы обратимся лишь к одному, однако наиболее значимому, способу, который в мировой практике стал решением значительной части проблем, вытекающих из названных тенденций. Речь идет о создании органа регулирования деятельности на финансовом рынке на консолидированной основе — *мегарегулятора*.

### **Мегарегулирование: методология и мировой опыт**

Мегарегулятор — это, как правило, государственный орган надзора и регулирования деятельности участников рынка финансово-банковских услуг. Сущность мегарегулирования заключается в консолидации в одной структуре надзора за деятельностью кредитных организаций, страховых компаний, профессиональных участников рынка ценных бумаг и иных институтов, осуществляющих привлечение и размещение денежных средств.

По данным аналитического обзора, к 2007 г. из 24 стран — членов Европейского союза в восьми функционировал единый орган надзора<sup>2</sup>. В большинстве стран реализуется смешанная модель надзора, где по-прежнему функционирует несколько ведомств, ответственных за конкретные секторы финансового рынка. Зарубежный опыт показывает нам, что переход к мегарегулированию стал результатом многолетней подготовительной работы, в ходе которой в расчет принимались как экономические, так и организационные факторы.

В данной статье мы обратимся не к организационным основам функционирования мегарегулятора, а к *принципам мегарегулирования*, которые могут быть применены при сложившейся структуре регулирующих и надзорных ведомств. Как отмечают авторы работы «Финансовый надзор в России и Германии»: «...разговоры о едином регуляторе будут оставаться пустым звуком до тех пор, пока в основу надзора за участниками финансового рынка не

будут заложены единые правовые принципы и подходы, базирующиеся на согласованной терминологии, процедурах и концепциях»<sup>3</sup>. Таким образом, любая попытка изменить что-либо в существующей системе регулирования деятельности участников финансового рынка должна иметь прежде всего качественную содержательную проработку. Только вторым этапом может стать какое-либо ведомственное преобразование.

Выделим принципы мегарегулирования, которые должны быть заложены в основу современной системы регулирования рынка финансово-банковских услуг.

*1. Приоритет содержания над формой.* Задолго до перехода к мегарегулированию во многих развитых странах была реализована концепция пруденциального (разумного) банковского регулирования. Тенденцией конца 1980-х гг. стал переход к мониторингу не только количественной стороны в части соблюдения установленных норм деятельности, но и качественной. Органы надзора стали обращаться к анализу причин достижения того или иного норматива, подготовке прогнозов развития ситуации в кредитной организации, сопоставлению рисков окружающей среды и рисков в конкретном банке. Наряду с традиционными способами получения информации, а это, как правило, отчетность и инспекционные проверки, начали применять такие методы, как, например, пруденциальное интервью с менеджментом или даже представителями персонала среднего звена, стал внедряться институт персонального кураторства. Такого рода мероприятия позволили снизить степень формализма в работе надзорных и регулирующих органов, ранее выносивших суждения лишь на основе данных официальной банковской отчетности. В системе мегарегулирования принцип приоритета качественного (содержательного) подхода также является одним из ведущих.

*2. Риск-ориентированный подход как основа мегарегулирования.* Этот принцип является закономерным развитием предыдущего. В концепции мегарегулирования выделяется приоритет не юридической концентрации рисков (когда объекты надзора делятся между разными регуляторами не по экономическому содержанию проводимых операций, а по ведомственному принципу), а содержательной стороны (надзор за финансовым рынком на комплексной основе, т.е. мониторинг

<sup>2</sup> Более подробно см.: Банковский надзор: европейский опыт и российская практика / Под ред. М. Олсена, ТАСИС, 2006.

<sup>3</sup> Финансовый надзор в России и Германии. Международный опыт и актуальные тенденции. /Под общ. ред. Э. Маркварта, И. Короленко. М., 2007. С. 25.



и воздействие на систему и участников аккумуляции и движения капитала). Представление участников рынка финансовых услуг как совокупности юридических лиц с лицензиями и, главное, использование этого подхода для вынесения суждения о перспективах устойчивости каждого из них, зачастую не отражает реальной ситуации о наличии риска в деятельности той или иной организации. Подход, согласно которому надзор за рисками идет в разрезе поднадзорных банков как юридических лиц, не может быть эффективным, пока не проведена оценка всей цепочки взаимосвязей и взаимовлияния этого банка в группе связанных лиц и контрагентов. Риск концентрируется не в юридическом лице, а в системе взаимосвязей юридического лица. Этот факт требует организации надзорных и регулирующих процедур на консолидированной основе. При подготовке к мегарегулированию инструментарий надзора и мониторинга рисков на консолидированной основе полностью пригоден для новой системы.

3. *Организация работы органов регулирования по функциональному принципу.* Ведомственный принцип подразумевает курирование группы однородных юридических лиц – участников финансового рынка конкретным надзорным органом (например, банки – Центральным банком, профессиональные участники рынка ценных бумаг – службой по надзору за финансовым рынком, страховые организации – органом страхового надзора и т. д.). Функциональный подход в регулировании подразумевает мониторинг профессиональной деятельности в сфере привлечения и размещения капитала. Вторичным является, от имени юридического лица какого профиля (банк, страховая компания, инвестиционная компания и др.) ведется эта деятельность. В условиях смывания границ между отдельными видами деятельности на финансовом рынке, создания финансовых конгломератов регулирующие органы не смогут объективно отслеживать ситуацию, и уж тем более предпринимать предупредительные меры, если будут действовать в узких сегментах ведомственного регулирования.

Значимость данного принципа заключается и в том, что именно его практическая реализация является тем самым индикатором, по которому можно судить о готовности той или иной страны переходить к созданию мегарегулятора.

4. *Комплексный подход в оценке окружающей среды деятельности финансово-кредитного института.* В условиях глобализации рынков, свободного движения капитала и превращения мировой

финансовой системы в единый организм деятельность регулирующих органов должна строиться с учетом влияния на функционирование финансовых институтов факторов внешней среды (ситуация на мировых финансовых и товарных рынках).

Практическое внедрение вышеуказанных принципов должно предшествовать созданию единого органа регулирования на финансовом рынке – *мегарегулятора*. Мегарегулятор может стать не более чем еще одной ведомственной надстройкой, если в стране не прошли практическую обкатку вышеназванные принципы в работе отдельных ведомств.

*Внедрение принципов мегарегулирования в России.* Практическое внедрение принципов мегарегулирования должно быть начато в России уже в настоящее время. Уместно предложить следующую программу мероприятий по внедрению принципов мегарегулирования в деятельности всех ведомств, ответственных за отдельные секторы финансового рынка.

*Анализ ситуации в конкретном сегменте финансового рынка в связи с общей ситуацией.* В рамках данного направления подразумевается, что каждое ведомство-регулятор в ходе выработки регулирующих и надзорных мероприятий осуществляет мониторинг состояния поднадзорной организации по трем направлениям:

1) выполнение организацией установленных норм и правил (в настоящее время в большинстве случаев к данному этапу сводятся все регулирующие мероприятия);

2) анализ влияния факторов внешней среды на деятельность конкретного финансового института и вверенного сегмента финансового рынка;

3) анализ деятельности финансового института в сравнении с деятельностью других участников данного сегмента рынка в целях оценки их взаимовлияния, а также наличия в их деятельности факторов, которые могут отразиться на деятельности участников иных сегментов финансового рынка.

*Проведение идентификации круга участников финансового рынка.* Необходима ревизия существующей нормативной базы на предмет определения круга участников финансового рынка (см. таблицу). В таблице мы обобщили некоторую информацию по участникам финансового рынка (кроме кредитных организаций).

Проведенный анализ существующей практики регулирования деятельности небанковских участников финансового рынка выявил следующие проблемы:

- сложности при отнесении того или иного субъекта к участникам финансового рынка;



- отсутствие оперативности регулирования, т. е. ни один из органов регулирования не имеет возможности воздействия на участников рынка в текущем режиме;
- принципиально разный уровень разработанности регулирующих документов в части процедур надзора (установление требований и пруденциальных норм деятельности);
- отсутствие ясности в части идентификации и классификации микрофинансовых организаций (кооперативы, ссудо-сберегательные товарищества и др.).

По нашему мнению, сам процесс идентификации и классификации участников финансового рынка, установление качественных и количественных критериев, и, главное, приведение в соответствие с этим законодательной и нормативной базы займет в России не менее трех лет. Определение круга участников финансового рынка должно основываться на экономической сути их деятельности.

С этой целью стоит определить финансовую услугу как привлечение в любой юридической форме денежных средств, ценных бумаг, иных активов и имущественных прав, имеющих денежную оценку, и их последующее размещение в любые виды активов на условиях возвратности с обеспечением выгоды в материальной или денежной форме, либо иного полезного результата для лица, предоставившего указанные активы. Предоставление такого рода услуг является основанием для отнесения субъекта к участнику финансового рынка, деятельность которого подлежит регулированию.

*Анализ существующих пруденциальных норм деятельности участников финансового рынка.* Основной массив работы по созданию комплексной системы надзора на рынке финансовых услуг приходится на унификацию пруденциальных норм и требований к деятельности участников данного рынка.

По нашему мнению, оценка перспектив внедрения общих методологических подходов по

**Ведомственные регуляторы и законодательные основания осуществления регулирования деятельности участников финансового рынка России (кроме кредитных организаций)**

№	Участник финансового рынка	Ведомство-регулятор	Базовый закон, на основании которого осуществляется регулирование <sup>4</sup>
1	Профессиональные участники рынка ценных бумаг	Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральный закон от 22.04.1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»
2	Страховщики	Федеральная служба страхового надзора	Федеральный закон от 27.11.1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации»
3	Негосударственные пенсионные фонды	Министерство здравоохранения и социального развития РФ Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральный закон от 07.05.1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»
4	Инвестиционные фонды	Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральный закон от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»
5	Управляющие компании паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов	Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральный закон от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»
6	Специализированные депозитарии инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов	Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральный закон от 29.11.2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»
7	Жилищные накопительные кооперативы	Федеральная служба по финансовым рынкам	Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»
8	Кредитные потребительские кооперативы граждан	Уполномоченный федеральный орган исполнительной власти	Федеральный закон от 07.08.2001 г. № 117-ФЗ «О кредитных потребительских кооперативах граждан»
9	Ломбарды		Федеральный закон от 30.12.2004 г. № 215-ФЗ «О ломбардах»

<sup>4</sup> Конкретный орган, осуществляющий регулирование деятельности участника финансового рынка, как правило, определяется постановлением Правительства РФ. Функции и полномочия данного органа закрепляются в Положении.



установлению пруденциальных норм деятельности для участников финансового рынка должна проходить на основе анализа действующей системы по следующим элементам: лицензирование, дистанционный надзор, инспектирование, работа с проблемными институтами, ликвидационные процедуры. Надзорные процедуры и пруденциальные нормы по этим направлениям достаточно хорошо проработаны в деятельности Центрального банка РФ и вполне могут быть использованы в качестве шаблона применительно к небанковским участникам финансового рынка.

Отдельные элементы пруденциального регулирования у ряда участников реализованы. В частности, более-менее решенным можно считать вопрос лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг, страховых организаций, отчасти инвестиционных фондов. Однако, если не сводить вопросы лицензирования лишь к конкретизации разрешенных видов деятельности, то мы столкнемся с рядом проблем. Практически ни в одном сегменте финансового рынка (если смотреть по видам финансовых институтов) не реализованы в полной мере требования к качеству и структуре уставного капитала и собственных средств, не разработаны понятные и прозрачные правила оценки правомерности участия в их капиталах учредителей и анализа их финансового состояния. По ряду институтов нельзя считать доработанными установленные квалификационные требования к их руководителям, не говоря уже о членах советов директоров и иных лицах, способных оказать влияние на деятельность организации.

В части дистанционного надзора в отношении небанковских финансовых институтов требуются существенные преобразования. Главное из них заключается в переходе к содержательному надзору в отношении таких приоритетных показателей, как капитал (чистые активы), достаточность капитала, требования по созданию резервов на возможные потери, нормативы рисков. Не менее важным вопросом становится своевременное использование результатов дистанционного надзора для принятия адекватных мер воздействия. В настоящее время классическая периодичность предоставления базового пакета отчетности небанковских участников финансового рынка — квартал, что не обеспечивает оперативности мер воздействия в случае выявления проблем или нарушений.

В части работы с проблемными финансовыми институтами развитие должно идти по следующим блокам:

- создание механизмов классификации финансовых институтов по группам проблемности;
- четкое определение и фиксация мер воздействия за нарушение пруденциальных норм деятельности (в том числе с доработкой положений Кодекса об административных правонарушениях РФ);
- закрепление мер воздействия в зависимости от отнесения института в ту или иную группу проблемности.

В Стратегии развития финансового рынка Российской Федерации сказано: «В перспективе целесообразно для всех видов финансовых организаций... установить единые принципы банкротства, аналогичные принципам, установленным для кредитных организаций. Введение единых принципов банкротства связано с необходимостью унификации мер, применяемых для предупреждения несостоятельности (банкротства) финансовых организаций, и процедур, используемых при признании финансовой организации банкротом. Одной из таких мер может стать назначение временной администрации, как это предусмотрено законодательством Российской Федерации о банкротстве кредитных организаций». По нашему мнению, ликвидационные процедуры во всех небанковских финансовых институтах должны рассматриваться как неотъемлемые элементы надзора, которые наряду с другими подчинены защите интересов инвесторов, кредиторов, вкладчиков.

*Координация действий ведомств-регуляторов.* На данном этапе подразумевается практическое внедрение ранее выделенных принципов мегарегулирования в деятельность каждого ведомства-регулятора. Особое внимание на данном этапе уделяется факторам внешней среды и их влиянию на деятельность поднадзорных финансовых институтов. Речь идет о создании единой базы факторов внешней среды (прежде всего, складывающиеся на мировых и российских финансовых и товарных рынках) и возможных моделей поведения в связи с деятельностью поднадзорных институтов. Практика других государств показывает, что база данных ситуаций, сценариев и соответственно моделей поведения накапливается максимум за 1-2 года. Благодаря современной динамике рынков, формирование такого рода базы может произойти намного быстрее. Параллельно сферой внимания всех регуляторов становятся проблемные институты в каждом из сегментов финансового рынка. Все регуляторы выносят суждение о возможном влиянии проблем конкретного финансового института (с учетом его размеров и сфер проведения



операций) на деятельность других участников или даже на рынок в целом. По достижении единства, а по сути синхронизации требований и действий всех ведомственных регуляторов, уместно обратиться к вопросу о целесообразности создания в России мегарегулятора.

Мы не можем не отметить, что Центральный банк РФ делает верные шаги на пути к комплексному регулированию. В частности, в 2007 г. Центральный банк РФ принял участие в подготовке нормативных актов по следующим направлениям:

- регулирование деятельности центрального депозитария, результатом чего должно стать создание независимой и мощной системы учета прав на ценные бумаги;
- упрощение государственной регистрации выпусков ценных бумаг и совершенствование условий допуска ценных бумаг на зарубежные организованные рынки;

- подготовка правовой основы компенсационных механизмов для инвесторов-физических лиц на рынке ценных бумаг;
- разработка правовой основы механизмов секьюритизации активов и хеджирования рисков<sup>5</sup>.

Реализация этих и вышеназванных направлений поставит российскую систему регулирования деятельности участников финансового рынка на новую, более высокую, качественную основу. Последовательная реализация принципов мегарегулирования в деятельности всех ведомств-регуляторов на финансовом рынке позволит в дальнейшем оценить целесообразность создания в России единого органа финансово-банковского регулирования.

<sup>5</sup> По материалам документа «Основные направления единой денежно-кредитной политики на 2007 год» // Вестник Банка России. 2006. № 66. С. 24.



## ВСЕРОССИЙСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ

# «Российское профессиональное образование: опыт, проблемы, перспективы»

23 — 24 апреля 2008 года в Культурно-выставочном центре «Сокольники» и конгресс-центре «Измайлово» (г. Москва) при поддержке Совета Федерации, Государственной Думы РФ, Министерства образования и науки, Федерального агентства по образованию, Правительства Москвы, политической партии «Единая Россия» проводится Всероссийская конференция «Российское профессиональное образование: опыт, проблемы, перспективы».

Вопросы конференции: государственная поддержка развития профессионального образования, государственное образовательное кредитование и субсидирования среднего и высшего профессионального образования, инновационные технологии в подготовке, переподготовке и повышении квалификации кадров, управление качеством профессионального образования, совершенствование внутрифирменного обучения персонала, социальное партнерство в подготовке кадров, взаимодействие учреждений профессионального образования с рынком труда и работодателями, информационные технологии в профессиональном образовании, система непрерывного образования в промышленности (ВПК, АПК, нанотехнологии и др.)

Приглашаем представителей органов управления образованием субъектов РФ, руководителей учреждений среднего, начального и высшего профессионального образования, руководителей корпоративных университетов, руководителей промышленных предприятий, представителей кадровых агентств и служб занятости принять участие в конференции.

Тезисы докладов участников конференции будут опубликованы в специализированном Альманахе «Российское профессиональное образование». Для участников конференции запланированы деловые мероприятия, бизнес-встречи, культурная программа.

Оргкомитет конференции: 670-08-91, 647-02-21,  
Email: mail@meks-info.ru., www.edu.meks-info.ru