

Мегарегулирование и развитие финансово-кредитной системы Российской Федерации: результаты, риски, тенденции

© 2017 Клевцов Виталий Владимирович

доктор экономических наук, доцент

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации
125993 (ГСП-3), г. Москва, Ленинградский пр-т, д. 49

© 2017 Замлелый Артем Юрьевич

кандидат экономических наук, первый проректор
Московская академия профессиональных компетенций
105484, г. Москва, ул. Парковая 13-Я, д. 24/51, 6Н

E-mail: vklevcov@inbox.ru, zamlelyy@gmail.com

Определены современные тенденции развития финансово-кредитной системы страны и сопутствующие ему риски. Обоснована объективная необходимость мегарегулирования как результата современных тенденций развития финансовой сферы (в том числе увеличения сопутствующих ей рисков). Выявлена интеграция регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков, и определены ее детерминанты. Представлены основные положения формирования моделей, в рамках которых осуществляется регулирование в сфере финансовых рынков. Обоснована несостоятельность архитектурной тождественности и идентичности институционального наполнения экономических систем в разных странах. Выявлены особенности финансово-кредитной системы РФ, учет которых необходим при становлении мегарегулирования. Определены текущие результаты развития мегарегулирования в РФ в сфере финансовых рынков.

Ключевые слова: финансово-кредитная система, мегарегулирование, риски, финансовый надзор.

Последний мировой кризис интенсифицировал научные дискуссии о регулировании финансовых и кредитных рынков. Появилось большое количество работ, доказывающих полярные точки зрения. Одни выступают за усиление контроля, надзора и применения жестких мер регулирования (даже предлагаются запреты относительно некоторых финансовых инструментов). Другие же, наоборот, сетуют на “перерегулированность” рынков, т.е. на избыточное вмешательство органов государственного управления в финансовой и кредитной сферах, что приводит к искажению рыночных механизмов и формированию кризисных явлений. При этом, на наш взгляд, более актуален вопрос не объема вмешательства контролирующих органов в рыночные процессы, а качества контроля, надзора и регулирования. Кризис однозначно обнажил проблему разрыва между актуальным развитием финансового и кредитного рынка и инструментарием надзорных органов. Современные тенденции таковы, что связь финансовой и кредитной систем, имманентно сильная, существенно возросла, это выражают следующие тенденции:

- активное развитие получили гибридные финансовые продукты. Их усложнение предопределило ограниченную применимость традиционных инструментов финансового контроля, над-

зора и регулирования. Оценка рисков таких продуктов существенно сложнее традиционных и требует усовершенствования методов оценки и информационной базы;

- возросла роль финансовых конгломератов, функционирующих одновременно на разных финансовых и кредитных рынках и оказывающих на них существенное влияние;

- интенсифицировались глобализационные процессы, обуславливающие проникновение глобальных организаций на новые национальные рынки.

Указанные выше тенденции предопределяют необходимость рассмотрений единой финансово-кредитной системы (ФКС) при исследовании вопросов надзора, контроля и регулирования финансового и кредитного рынков. Данный подход уже нашел свое отражение в практике – во многих странах появились мегарегуляторы.

Современные тенденции функционирования финансово-кредитных систем позволяют идентифицировать их модельное развитие и установить усложнение процессов их регулирования и надзора, направленных на обеспечение баланса между устойчивостью этих систем при сохранении конкурентной среды ее участников. При этом возникает существенная угроза избыточности административного давления на недостаточно

сформированный сектор небанковских финансовых услуг, снижения степени конкуренции между субъектами ФКС вследствие формирования в России модели финансового управления, которая основана на “переходе к высшему уровню интеграции регулирования и надзора без учета особенностей экономического и финансового развития страны”¹. Исследования мирового опыта в данном аспекте отражают, что в различных странах мира вопросы регулирования национальных финансовых рынков решаются государством посредством центральных банков, министерств финансов, специально созданных для этих целей комиссий или агентств. Однако в последние годы в мире однозначно выражена тенденция перехода к мегарегулированию, интеграции надзорных функций на платформе специализированного регулятора. Так, в РФ государственное управление развитием финансового рынка с 2013 г. базируется на его мегарегулировании Банком России. Это нововведение обозначило необходимость перестроения нормативно-правового обеспечения ФКС, которое прежде определяло сосуществование таких регуляторов, как Банк России и Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР).

Смена парадигмы регулирования финансового рынка путем образования мегарегулятора продекларировала цель таких изменений – обеспечение поступательного развития финансового рынка и его устойчивости, что само собой выстраивает координаты разнонаправленного движения и провоцирует образование дилеммы “развитие – устойчивость”, поскольку развитие сопровождается нарушением равновесного состояния системы. При этом наблюдается интеграция регулирования, контроля и надзора, что во многом детерминировано следующим “финансовым тетраэдром”: нормативно-правовой базой и системой государственного финансового управления (стандарты учета; регулирование финансового посредничества: ценные бумаги, пенсионное обеспечение, страхование и др.; страховая защита инвесторов и т.д.); национальным институциональным фондом финансово-кредитной системы (НИФФКС; под ним понимается “совокупность экономических институтов и взаимосвязей между ними, финансовых инструментов и поведенческих механизмов, опосредованных традициями, навыками и национальными предпочтениями в результате положительного опыта их реализации и основанном на финансировании через финансовые рынки (экзогенное предложение денежных ресурсов), через банковский кредит (эндогенное предложение денег) или на смешанном финансировании и сложившейся сек-

торной организацией финансового рынка в стране”²); секторной организацией финансового рынка в стране; макроэкономическими детерминантами. Кроме того, формирование производных от ФКС систем (пенсионной, страховой, ипотечной и т.д.) опосредовано структурной комбинацией секторов финансового рынка и элементов НИФФКС, осуществляемой при участии государства как крупного финансового агента.

Учитывая сказанное, можно отметить, что обеспечение поступательного развития ФКС и снижение рисков этого процесса – сложная и многослойная задача государства. От развития ФКС зависит не только “финансовое здоровье” экономики, но и аппаратно-инструментальный потенциал производных от ФКС систем. Кроме того, ФКС (чаще – банковская система, являющаяся составной частью национальной ФКС) *инкубирует финансовые кризисы*. Таким образом, ФКС – это потенциал системных рисков: современные финансовые институты по своей природе являются “хрупкими” образованиями и порождают проблемы координации. Вследствие имманентной им роли трансформации сроков (посредством преобразования краткосрочных средств в долгосрочные) и формирования (обеспечения) ликвидности финансовые институты работают с высокой долей заемных средств в структуре своих балансов. Следовательно, банковское дело и другие аналогичные формы финансового посредничества могут передавать импульсы неустойчивости другим сферам социально-экономической системы страны. Все это в условиях острой необходимости нивелирования системных рисков требует применения взвешенного подхода к макроэкономическому финансовому управлению, особенно в отношении функционирования финансовых рынков, сформированного национального институционального фонда ФКС.

Если раньше Центральный банк России осуществлял регулирование деятельности кредитных организаций, то в настоящий момент под нормативами его регулирования находятся страховые и микрофинансовые организации, кредитные кооперативы, брокеры и эмитенты, управляющие компании, биржевые и внебиржевые рынки ФКС³.

Эффективное функционирование специализированной организации – мегарегулятора, который регулирует большинство элементов ФКС, по нашему мнению, позволяет существенно сократить уровень системного риска посредством сокращения недостатков существовавшей ранее в РФ модели надзора и регулирования, сводимых к затруднениям определения статуса конк-

ретного субъекта вследствие тенденции формирования финансовых конгломератов и переплетения на их платформе различных видов деятельности. В связи с этим появляется возможность обеспечить оперативность и результативность надзора, контроля и регулирования; гармонизировать документы, на основе которых осуществляются процедуры надзора - закрепляются требования и пруденциальные нормы деятельности субъектов ФКС. Для повышения эффективности надзорных и регулирующих инструментов и процедур необходима новая классификация субъектов, внесение изменений в значительное количество нормативно-правовых документов, позволяющих осуществить реидентификацию каждого субъекта ФКС в координатах национальной экономической системы.

При анализе результативности макрорегулирования в России важно отметить, что Центральный банк, как единый надзорный орган для банковской системы, монопольно осуществлял коммерческие операции весьма длительное время, а при организации и развитии частных банков конкурировал с ними. Основной акцент в России был сделан на решении задач системы микропруденциального регулирования, а деятельность по нивелированию общесистемных рисков не имела выраженного практического воплощения, что можно объяснить и оправдать недостаточным развитием фондовых рынков. Однако именно это обстоятельство свидетельствует о фрагментарности пруденциального регулирования и отсутствии успешного опыта в управлении общесистемными рисками.

Другим важным аспектом макрорегулирования в РФ является то, что ФКС нашей страны институционально сформирована под экзогенное предложение денежных ресурсов (на основе функционирования финансовых рынков), однако большой объем операций по финансированию экономики реализуется банками, что диагностируется путем сравнения показателей активов банковского сектора и его собственного капитала в процентах к ВВП.

Таким образом, для построения ФКС в России и для систем, производных от нее, выбрана англосаксонская платформа, базирующаяся на функционировании финансовых рынков, информационных и поведенческих условиях. К сожалению, сами финансовые рынки не дают возможности полноценно воспользоваться преимуществами англосаксонской модели вследствие их недостаточного развития. Кроме того, целевым установкам финансирования отечественной экономики более соответствует банковское кредитование (эндогенное), а не финансирование через

финансовые рынки (экзогенное). Банковская система РФ по-прежнему характеризуется многофункциональностью, играя роль депозитария, эмитента, расчетного центра, инвестора и т.д. Подобные несоответствия в архитектурных процессах ФКС, с одной стороны, и в практике финансирования экономики - с другой, привели к образованию "пустот", "разрывов" в ФКС, которые провоцируют ее неустойчивое функционирование и масштабирование макроэкономической нестабильности.

Обращение к мировому опыту построения макрорегулирования позволяет сформулировать ряд важных, с нашей точки зрения, выводов.

Во-первых, в мире практически не существует абсолютно одинаковых моделей, в рамках которых осуществляется регулирование в сфере финансовых рынков. **Архитектурная тождественность** (например, финансовый сектор в одной стране воспроизводится по "чертежу" (модели) другой страны) и **идентичное институциональное наполнение экономических систем** зачастую **не воспроизводят эффекты, генерируемые базовой (родовой) моделью финансового надзора, взятой за основу**. Заметим, что институциональное наполнение реализуется, согласно теории становления институтов, посредством естественного отбора, создания принципиально новых институтов на основе технологий конструирования, заимствования институтов из передовых систем или трансплантации. Одни и те же инструменты и процедуры, которые формируют аппаратно-инструментальный базис конкретной модели макропруденциального регулирования, обеспечивают установление специфических взаимосвязей между экономическими институтами, другими инструментами социально-экономической политики государства, поведенческими механизмами, определяемыми традициями, навыками и национальными предпочтениями. Вследствие этого принятая к реализации родовая модель макропруденциального регулирования провоцирует процесс комбинации (рекомбинации) установленных ранее взаимосвязей между экономическими институтами, что неизбежно ведет к наполнению такой модели национальными особенностями.

Во-вторых, вследствие вышеуказанного, с нашей точки зрения, не может существовать универсальная модель контроля и надзора в сфере финансовых рынков, которая с одинаковым успехом может быть реализована в развитых и развивающихся странах. Уже на примере нашей страны можно отследить разнонаправленность развития банковского контроля и надзора в России и в странах с развитой экономикой.

Целесообразно не создание универсальной модели финансового контроля и надзора, а выявление базовых (родовых) моделей, реализация которых в рамках другой национальной экономической системы позволяет говорить о появлении соответствующей ее подмодели. В свою очередь, соответствующая подмодель – это частное и конкретное страновое проявление родовых моделей, характеристики которых отражают ее аппаратно-инструментальный потенциал в решении задачи предотвращения общесистемных финансовых потрясений.

В-третьих, несмотря на сложности воспроизведения родовых моделей контроля и надзора в финансовом секторе в средовых условиях другой национальной экономической системы, построение определенной типологии таких моделей представляется необходимым с точки зрения выявления опыта институционального проектирования, функциональных характеристик и потенциальных возможностей такого надзора и т.д. Использование опыта других стран позволит учесть риски и устранить возможные ошибки.

На основе вышеизложенного можно заключить, что, несмотря на запуск процедур мегарегулирования финансовых рынков в России, данный старт нельзя признать имеющим быстрый

эффект. Как отражено в статье, этому есть объективные и субъективные (свойственные именно нашей стране) причины. Объективные причины обусловлены необходимостью адаптации регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков к изменениям в ФКС. Субъективные же причины предопределены национальными особенностями ФКС и сложностями трансформации экономики страны в целом. Повышение эффективности макрорегулирования и снижение системных рисков остаются не только насущными проблемами практики, но и актуальным предметом научных исследований.

¹ *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И.* Регулирование финансовых рынков: модели, эволюция, эффективность // Вопросы экономики. 2014. □ 2. С. 33-49.

² *Клевцов В.В.* Механизм жилищного финансирования в России: состояние и перспективы развития в России // Современные проблемы науки и образования. 2012. □ 3. URL: <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=6252>.

³ О Центральном банке Российской Федерации (Банке России) : федер. закон от 10 июля 2002 г. □ 86-ФЗ : [с изм. и доп.]. URL: <http://base.garant.ru/12127405/12/#ixzz52M566TQ0>.

Поступила в редакцию 03.11.2017 г.