

РАЗВИТИЕ ФИНАНСОВОГО НАДЗОРА БАНКА РОССИИ КАК МЕГАРЕГУЛЯТОРА ФИНАНСОВОГО РЫНКА

Аннотация. В статье обоснована необходимость законодательного закрепления в РФ понятия «финансовый надзор» в условиях деятельности Банка России как мегарегулятора финансового рынка. Обозначены предмет, объект, субъекты, цели и принципы реализации финансового надзора. На основании предложенных автором критериев проведена классификация современного финансового надзора в России применительно к этапу цифровизации экономических отношений.

Ключевые слова: мегарегулятор, финансовый надзор, банковский надзор, финансовый рынок, цифровой надзор, финансовые посредники, некредитные финансовые организации.

Введение

Выступая важным экономическим институтом, аккумулирующим риски экономических агентов в процессе перераспределения финансовых ресурсов между ними, финансовые посредники с момента своего возникновения на этапе финансиализации экономики потребовали появления на финансовом рынке институтов, обладающих инструментарием регулирования их деятельности. Ключевое место среди инструментов регулирования занял надзор за деятельностью финансовых посредников, развитие которого стало происходить параллельно видоизменению характера и объема рисков финансовых посредников, росту их количества и масштаба оказываемых ими услуг и генерируемых продуктов. В Российской Федерации развитие современного надзора на финансовом рынке стало происходить с момента зарождения в стране рыночной экономики (с 1990-х гг. XX века). Долгое время отечественному финансовому рынку была присуща гибридная модель финансового регулирования и надзора. Деятельность кредитных организаций находилась в зоне надзора Банка России, субъекты страхового дела регулировались Федеральной службой страхового надзора, прочие финансовые посредники находились в ведении Федеральной комиссии по ценным бумагам, Минфина России, Министерства труда и социальной защиты. Ситуация изменилась с момента создания в 2013 году в России мегарегулятора [2] на основе Банка России, в результате чего количество поднадзорных ему организаций выросло в несколько раз, и наравне с кредитными организациями в зоне его регулирования оказались некредитные финансовые организации. Однако, несмотря на осуществленный в России фактический переход к интегрированной модели финансового регулирования и надзора, законодательного закрепления нового терминологического аппарата Банка России реализовано не было. Это приводит к дублированию надзорных функций мегарегулятора за счет одновременного функционирования в его организационной структуре Комитета банковского надзора (в зоне регулирования которого находятся банки и небанковские кредитные организации) и Комитета финансового надзора (регулирующего деятельность некредитных финансовых организаций) и автоматическому переносу надзорных практик банковского надзора на надзор за деятельностью некредитных финансовых организаций. В условиях перехода к цифровой экономике это накладывает определенный отпечаток на деятельность появляющихся цифровых финансовых посредников и свидетельствует о необходимости трансформации сложившихся подходов.

Теоретические и практические аспекты содержания надзора за деятельностью финансовых посредников рассматривали в своих работах многие отечественные ученые. В их числе Н.В. Бовкун [5], Л.И. Вотинцева [6], А.Г. Гузнов [7], С.Е. Дубова [8], С.В. Кривошапова [6], А.С. Кутузова [8], Т.В. Никитина [9], Т.Э. Рождественская [10], С.Ю.

ПОБЕДИТЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ

Хасянова [11] и другие авторы. Вместе с тем, несмотря на проведенные ими качественные исследования теоретических аспектов банковского надзора, в отечественной и зарубежной литературе сегодня практически отсутствуют работы, посвященные раскрытию сущности финансового надзора. Вызвано это, в первую очередь тем, что переход к интегрированной модели финансового регулирования и надзора в России и ряде государств со схожей институциональной моделью (Германия, Япония и др.) осуществлен не так давно (конец XX – начало XXI века). Таким образом, существует возможность для продолжения научного поиска в данном актуальном направлении, что и предопределило цель настоящего исследования.

Гипотеза

Разработка единого терминологического аппарата осуществления надзора за деятельностью финансовых посредников в условиях функционирования мегарегулятора, который позволит закрепить на законодательном уровне цели и принципы реализации финансового надзора, его объект, предмет и субъекты, будет способствовать исключению дублирования надзорных функций на финансовом рынке и оптимизации организационной структуры надзорного блока Банка России как мегарегулятора финансового рынка.

Методы

Автором было проанализировано федеральное законодательство и нормативно-правовая база Банка России в области осуществления финансового регулирования и надзора. В процессе проведения исследования были использованы методы дедукции, сравнительного, логического и экспертного анализа, классификации. Применение указанных методов позволило получить проверяемые на практике результаты и разработать комплекс предложений по совершенствованию современного надзорного процесса на финансовом рынке России.

Результаты

Банкоориентированная модель отечественного финансового рынка и формирование в России мегарегулятора на базе монетарного органа предопределили преимущественное развитие в России банковского надзора, по аналогии с методологической базой которого начиная с 2013 года в РФ стали формироваться отдельные элементы надзора за прочими сегментами финансового рынка. Исходя из этого, считаем первоочередным при разработке единого термина для характеристики всего надзорного процесса мегарегулятора уточнить понятие «банковский надзор».

На сегодняшний день в научной литературе существует большое количество точек зрения [4], [5], [6], [9] относительно содержания понятия «банковский надзор», но все они сводятся в основном к тому, что он представляет собой вытекающую из специфики банковского дела, осуществляемую уполномоченным органом в установленном порядке деятельность по проверке и оценке соблюдения кредитными организациями заданных регулятором норм, стандартов и принципов, направленная на создание необходимой информационной основы для реализации целей банковского регулирования [8, с.23]. При этом, ошибочной, по нашему мнению, следует признавать точку зрения, в соответствии с которой банковский надзор представляет собой разновидность контрольных действий, осуществляемых органами банковского надзора, по периодическому наблюдению за финансовым состоянием кредитной организации, и его оценки на основе мотивированного (профессионального) суждения в целях соответствия пруденциальным нормам деятельности [4, с.19]. Сама сущность надзора подразумевает осуществление в отношении поднадзорных объектов мероприятий по непрерывному наблюдению за их деятельностью, на что верно указывают ряд авторов (например, Л.В. Вотинцева и С.Е. Кривошапова), подчеркивая, что сущность банковского надзора состоит в организации системного,

непрерывного наблюдения за действиями кредитной организации соответствующим принятым законам и нормативным актам, регулирующим банковский бизнес [6, с 25].

Одновременно некорректным нам представляется мнение, что деятельность уполномоченного органа по проверке соблюдения кредитными организациями в рамках банковского регулирования требований представляет собой банковский контроль [6, с. 85]. На наш взгляд, эта деятельность является неотъемлемой частью текущего надзора, и обоснованно характеризуется в литературе [5], [6], [8], [9] как контрольная функция банковского надзора. В этой части справедливым будет привести замечание С.Е. Дубовой и А.С. Кутузовой относительно того, что так как в теории менеджмента контроль представляет собой функцию управления, понятие «банковский контроль» может использоваться исключительно при упоминании внутреннего контроля в кредитных организациях в связи с тем, что деятельность органа надзора не может нарушать операционную независимость поднадзорных объектов [8, с. 26-29].

Заметим, что в отличие от банковского надзора, преимущественно сосредоточенного на оценке выполнения поднадзорными субъектами пруденциальных требований (ограничения регулятором предельных величин рисков, принимаемых кредитными организациями, норм по созданию резервов и т.д.), надзор за деятельностью прочих финансовых посредников в силу специфики их деятельности в мировой практике ориентирован на их взаимодействие с потребителями финансовых услуг. В соответствии с российским законодательством ключевыми целями надзора за небанковскими финансовыми посредниками являются обеспечение устойчивого развития финансового рынка, эффективное управление финансовыми рисками, защита прав и интересов инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, а также застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению и иных потребителей финансовых услуг (за исключением потребителей банковских услуг) [1]. При этом целями надзора за банками являются обеспечение стабильности банковской системы и интересов вкладчиков и кредиторов [1].

Ориентация регулятора при осуществлении надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций в большей степени на регулирование поведенческого аспекта их деятельности обусловила преимущественное применение в их отношении не пруденциальных инструментов надзора, а инструментария поведенческого надзора, разрабатываемого совместно со сформировавшимся институтом саморегулирования. Цели деятельности саморегулируемых организаций состоят в развитии финансового рынка, обеспечении условий для эффективного функционирования финансовой системы и обеспечения ее стабильности, в реализации экономической инициативы членов СРО, а также в защите и представлении интересов своих членов в Банке России, федеральных органах исполнительной власти, органах местного самоуправления, судах и т.д.[3].

Если в банковской сфере саморегулирование, реализующееся в форме деятельности различных союзов и ассоциаций, прежде всего, используется Банком России как канал взаимодействия с кредитными организациями и обсуждения текущей законодательной практики, то в отношении прочих финансовых посредников СРО выступают одновременно как канал взаимодействия с финансовыми посредниками, так и инструментом надзора за их деятельностью. Они наделены правом разрабатывать стандарты деятельности своих членов, осуществлять проверки их соблюдения, применять меры воздействия и сообщать регулятору о выявленных нарушениях.

Таким образом, исходя из уточнения сущности банковского надзора и надзора за деятельностью прочих финансовых посредников полагаем возможным сделать вывод о том, что современный финансовый надзор Банка России на финансовом рынке представляет собой совокупность единых норм, стандартов и обязательных мероприятий по дистанционному и контактному наблюдению за соблюдением всеми финансовыми посредниками - участниками финансового рынка законодательства, установленных

ПОБЕДИТЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ

нормативных актов и пруденциальных норм деятельности, используемых для оценки и минимизации рисков, контроля за соблюдением прав потребителей финансовых услуг и защиты интересов инвесторов.

Полагаем, что содержание финансового надзора Банка России раскрывается через такие его структурные элементы, как: принципы его осуществления; органы надзора; объект; предмет и субъекты; методы и инструменты надзора.

Учитывая особенности текущей модели построения финансового рынка в России, полагаем возможным выделить с учетом требований международных органов надзора на финансовом рынке следующие принципы построения финансового надзора в России: рис.



Рисунок. Принципы осуществления финансового надзора в России

Источник: составлено автором на основе рекомендаций Базельского комитета по банковскому надзору и иных органов международного регулирования и надзора на финансовом рынке

Исходя из того, что дублирование надзорных функций регулятора за счет выполнения идентичного функционала двумя органами - Комитетом банковского надзора и Комитетом финансового надзора - расходится с поставленной регулятором в «Основных направлениях развития финансовых рынков на 2019-2021 гг.» задачей об унификации применяемых надзорных процедур в отношении различных финансовых посредников, более корректным, по нашему мнению, было бы сосредоточить надзорные функции мегарегулятора в одном структурном подразделении – Комитете финансового надзора. В его ведении будет находиться разветвленная сеть департаментов и управлений, которые будут осуществлять надзор не по виду финансового посредника, а по характеру осуществляемых ими операций.

Как мы уже отмечали ранее, в современном российском законодательстве отсутствует регламентация не только термина «финансовый надзор», но и целей его реализации. В федеральном законе «О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» отдельно обозначены цели банковского надзора и надзора за деятельностью некредитных финансовых организаций, что представляется нам в корне неверным. По нашему мнению, в условиях деятельности мегарегулятора необходима законодательная регламентация термина «финансовый надзор» и формулировка целей надзора за всеми присутствующими на финансовом рынке финансовыми посредниками с внесением соответствующих изменений в Федеральный закон №86-ФЗ «О Центральном Банке РФ (Банке России)». Полагаем, что ключевыми целями финансового надзора являются поддержание финансовой стабильности в России; защита интересов заемщиков, вкладчиков, кредиторов, инвесторов и страхователей; обеспечение эффективного функционирования финансового рынка путем установления требований к качеству активов и капитала финансовых посредников и контроля над их деятельностью.

Одновременно считаем, что применительно к финансовому надзору его объектом выступает установление соответствия деятельности финансовых посредников нормам,

стандартам и принципам, разработанным регулятором. Субъектами финансового надзора являются кредитные организации и некредитные организации. Предмет же его заключается в проверке соблюдения поднадзорными организациями установленных регулятором количественных и качественных требований к размеру их капитала и активов, а также наличия у них методик оценки и управления рисками и их результативности.

Данные выводы позволяют провести классификацию современного финансового надзора Банка России по следующим предлагаемым нами критериями, наиболее полно раскрывающими применяемые мегарегулятором методы и инструменты финансового надзора:

1) *с институциональной точки зрения* он включает в себя органы надзора, нормативно-правовую базу, принципы и инструменты осуществления;

2) *с функциональной точки зрения* представляет собой контактный надзор (реализуется через институт кураторов, уполномоченных представителей, аудиторских организаций, актуариев, саморегулируемых организаций), и дистанционный надзор (наблюдение за деятельностью поднадзорных организаций посредством анализа отчетности, проверок соблюдения пруденциальных норм деятельности, утверждения графика распределения надзорных ресурсов и планирования инспекционных проверок);

3) *в зависимости от задач реализации* может быть обозначен как пруденциальный надзор (оценка регулятором результатов выполнения поднадзорными объектами установленных им обязательных требований) и поведенческий надзор (оценка регулятором качества и порядка взаимодействия поднадзорных объектов с потребителями финансовых услуг);

4) *с точки зрения содержания* включает такие этапы его реализации как государственная регистрация и лицензирование, дистанционный надзор, инспектирование кредитных организаций, надзорное реагирование;

5) *по времени осуществления* представлен как первоначальный надзор; текущий надзор (включающий в себя дистанционный, контактный надзор, независимый аудит, проверки актуариев и надзор со стороны саморегулируемых организаций) и последующий надзор;

6) *в зависимости от цели осуществления* может быть реализован через формальный надзор, базирующийся на количественных аспектах деятельности поднадзорных объектов, без качественного анализа и учета особенностей их функционирования, и содержательный (риск-ориентированный) надзор, фокусирующийся на анализе деятельности поднадзорных организаций с учетом их риск-профиля;

7) *в зависимости от скорости применения инструментов надзора* может быть охарактеризован как проактивный надзор (выявление проблем в деятельности финансовых посредников и разработка плана для собственников по их устранению на ранних стадиях) и реактивный надзор (реагирование на жалобы потребителей финансовых услуг по факту возникших проблем);

8) *в зависимости от степени цифровизации надзорных процедур* может быть представлен как традиционный надзор (использование регулятором устоявшихся методов надзора) и Suptech надзор (применение в надзорном процессе новейших технологий финансово-технологического рынка для обеспечения эффективных способов выявления и оценки рисков, сбора и анализа данных);

9) *в зависимости от метода сбора и обработки отчетности* может быть реализован в виде формоцентричного надзора (отчетность предоставляется поднадзорными объектами посредством заполнения различных форм) и датацентричного надзора (отчетность предоставляется в форме набора данных с использованием новейших финтех-технологий);

10) *в зависимости от наличия необходимости регулирования системного риска* может быть представлен как микропруденциальный надзор (нацелен на анализ рисков отдельных финансовых посредников, без оценки возможности их консолидации) и макропруденциальный надзор (сосредоточен на анализе агрегированных системных рисков всего финансового сектора).

ПОБЕДИТЕЛИ КОНФЕРЕНЦИИ

Список литературы

1. О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон №86-ФЗ от 10.07.2002; в ред. от 27.12.2018 №514-ФЗ. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.01.2019).
2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с передачей Центральному Банку РФ полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков: федеральный закон № 251-ФЗ от 23.07.2013; в ред. от 29.07.2017 N 267-ФЗ. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.01.2019).
3. О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка: федеральный закон №223-ФЗ от 13.07.2015; в ред. от 28.11.2018 №452-ФЗ. // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 22.01.2019).
4. Алиев Б.Х., Рабаданова Д.А., Багрова Е.С. К вопросу о понятии банковского надзора // Финансы и Кредит. - 2012. - №35(515). - С. 17-23.
5. Бовкун Н.В. Закономерности развития банковского регулирования и особенности его организации в России: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Санкт-Петербург, 2000. – 162 с.
6. Вотинцева Л. И. Проблемы и стратегические решения в системе национального банковского надзора: монография / Л.И. Вотинцева, С.В. Кривошапова. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2015. – 178 с.
7. Гузнов А.Г. Финансово-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации: автореф. дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.04 / М., 2016. - 47 с.
8. Дубова С.Е., Кутузова А.С. Развитие рискоориентированных подходов в банковском регулировании и надзоре. - М.: Издательство «Флинта», Издательство «Наука». - 2013. – 180 с.
9. Никитина Т.В. Теория и методология банковского надзора в условиях финансовой глобализации: автореф. дис. ... доктора экон. наук: 08.00.10 / Санкт-Петербург, 2008. – 45 с.
10. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Значение международно-признанных стандартов регулирования и осуществления надзора на финансовом рынке в развитии законодательства в национальных юрисдикциях. // Право и государства. - 2016. - № 4(73). – С. 54-59.
11. Хасянова С.Ю. О развитии банковского надзора на основе международных принципов. // Деньги и Кредит, № 10, 2014. – С.26-31.