

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ НАДЗОРА ЗА УЧАСТНИКАМИ ФИНАНСОВОГО РЫНКА РОССИИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

© 2011 Е.В. Жегалова*

Ключевые слова: глобализация, страховой рынок, финансово-кредитные организации, институциональная структура финансово-кредитной системы, совершенствование системы надзора и контроля, мегарегулятор финансового рынка, зарубежный опыт функционирования мегарегуляторов финансовых рынков.

Рассматривается современная институциональная структура системы финансово-кредитных организаций, обосновывается необходимость реформирования системы надзора за участниками финансового рынка в условиях глобализации, проводится обзор зарубежного опыта функционирования мегарегуляторов финансовых рынков, определяются функции, цели и структура создаваемого российского мегарегулятора финансового рынка.

В современном мире страхование является важнейшей предпосылкой стабильной и безопасной жизнедеятельности как каждого отдельного человека, так и всего общества в целом, это один из основных источников долгосрочных финансовых ресурсов экономически развитых государств. Страховой рынок - составная и неразрывная часть финансового рынка. В настоящее время в нашей стране сложился страховой рынок, включающий в себя большое количество профессионально работающих страховых и перестраховочных организаций, в том числе с участием иностранного капитала. В современных условиях страхование в отдельной стране не может развиваться изолированно, без участия в международном перераспределении рисков через каналы перестрахования. Россия, в силу ее исторических и географических особенностей, подверженная крупным рискам, требующим соответствующей адекватной страховой защиты, все больше вовлекается в мировые процессы перераспределения рисков, внедрения международных стандартов страхового дела и его регулирования, в процесс глобализации.

Развиваются и применяются новые виды страховых услуг, соответствующие международным стандартам, формируется инфраструктура страхового рынка, представленная брокерскими, сюрвейерскими, экспертно-консультативными фирмами, страховыми пулами, союзами, ассоциациями участниками

страхового рынка. Все это требует совершенствования системы государственного регулирования и страхового надзора за участниками финансового рынка России.

Страховые организации относятся к системе финансово-кредитных организаций. Финансово-кредитные организации делятся на четыре группы:

1. Банки (коммерческие банки, Банк России, общества взаимного кредитования).
2. Страховые организации и общества взаимного страхования.
3. Негосударственные пенсионные фонды.
4. Доверительные управляющие, брокеры, паевые инвестиционные фонды и т.д.

Коммерческие банки, как и обыкновенные организации, получив значительную прибыль, могут решить инвестировать ее в ценные бумаги, различные инвестиционные проекты или сберегать, давая в долг инвесторам, в том числе иностранным. Страховые организации, как и негосударственные пенсионные фонды, по своей экономической сути низкорентабельны, но обладают огромными резервами, которые инвестируются. Основная цель страховщиков - предоставление страховой защиты.

В макроэкономическом плане финансово-кредитные организации, по сравнению с другими организациями, играют большую роль и более полно реализуют функции, отвечающие интересам государственной политики. Например, предоставляемая данными

* Жегалова Елена Валерьевна, кандидат экономических наук, доцент Самарского государственного экономического университета. E-mail: zhegalova@rambler.ru.

организациями социальная защита населения, в конечном счете, отражается на благосостоянии и сохранности людских ресурсов. Чтобы контролировать развитие финансово-кредитного сектора, государством законодательно возложены на соответствующие органы разработка нормативных документов, лицензирование, а также контрольные функции развития данной отрасли.

Структура финансово-кредитной системы - это возникающие и воспроизводящиеся в связи с процессом осуществления деятельности различных субъектов и соотношение между ними (страховые организации и страхователи, банки и их клиенты, негосударственные пенсионные фонды и их клиентов, инвестиционные компании и их клиенты и т.д.), объектами (технологии и виды страхования, кредитования, пенсионного обеспечения и т.п.) и институтами финансового рынка, включая страховой рынок, изученные в соответствии с определенными критериями. Институциональная структура финансово-кредитной системы - это организационно-экономические, правовые и социально-политические нормы, являющиеся базой для создания и развития (на основе договоров) потребления страховых, банковских услуг и услуг пенсионного обеспечения (институциональная среда), а также совокупность организаций, занимающихся инвестиционной политикой профессионально либо его регулированием (организационная структура). Анализ состояния и развития институциональной структуры финансово-кредитной системы показывает, как недостаточная развитость отдельных институтов финансово-кредитной системы России вызывает затруднения в существовании и дальнейшем развитии всей системы финансово-кредитных организаций. Так, отрицательное влияние оказывает неразвитость деятельности посредников в организационной структуре финансово-кредитной системы Российской Федерации. К настоящему времени сложилась недостаточно эффективная институциональная структура финансово-кредитной системы России, которая слабо учитывает интересы населения и ориентирована на поддержание экстенсивного развития за счет введения новых финансовых продуктов без развитой инфраструктуры инвестиционной политики.

Институциональное развитие финансово-кредитной системы можно определить как совокупность институциональных изменений, приводящих к перегруппировке институциональной структуры финансово-кредитной системы, которая способствует снижению транзакционных издержек заключения и исполнения купли-продажи ценных бумаг, договора страхования, кредитования, пенсионного обеспечения, ипотечного договора, повышению экономической эффективности деятельности организаций, входящих в финансово-кредитную систему.

Большинство вопросов институционального развития финансово-кредитной системы России в настоящее время напрямую не касаются функционирования организаций реального сектора, но направлено на развитие среды, способствующей выявлению и удовлетворению социальной политики страны.

Развитие структуры рынка, его основных институтов должно находиться в центре как государственной политики в области инвестиционной политики, так и усилий саморегулируемых организаций, населения.

Для дальнейшего развития финансово-кредитного сектора страны и унификации инструментов регулирования Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2011 г. ц 270 "О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка российской федерации" создается особое ведомство - мегарегулятор для контроля за инвестиционными и страховыми компаниями, а также финансовыми рынками.

Целью создания мегарегулятора является эффективное управление всей финансовой отраслью, реформирование надзоров на небанковском финансовом рынке, внедрение концепции создания в РФ международного финансового центра, предусматривающей гармонизацию надзорных подходов на всех сегментах финансового рынка в условиях глобализации.

При этом создание и введение в действие мегарегулятора самым позитивным образом способствовало бы ускоренному развитию экономики. В условиях вступления России в ВТО и расширения границ функционирования субъектов этого рынка, такой орган смо-

жет быстрее вывести экономику страны и ее финансовый рынок из кризисной ситуации и укрепить позиции Российской Федерации в международной экономической интеграции. Единый орган государственного надзора и контроля сможет обеспечить уверенное консолидированное развитие всего финансового рынка и обеспечит достаточную степень взаимодействия по отношению к рынкам финансов также других государств.

Таким образом, основным плюсом создания мегарегулятора является возможность для государства проводить более согласованную политику по регулированию финансового рынка.

Создание мегарегулятора в России имеет определенные предпосылки и преимущества. Федеральная служба по финансовым рынкам (далее - ФСРФ) до сегодняшнего дня имела право отслеживать исполнения норм закона о рынке ценных бумаг, закона об инвестиционных фондах, и еще ряда законов. Это реализовывалось в виде выдачи разрешений, лицензий, регистрации проспектов эмиссии, отчетов о выпусках ценных бумаг, регистрации правил бирж и др. У ФСРФ также имеются функции надзора, то есть осуществлять проверки исполнения требований законодательства и применять санкции к нарушителям. Центральный банк Российской Федерации осуществляет денежно-кредитную политику и выполняет надзорные функции. Последний мировой финансовый кризис показал, что такая система регулирования банковского сектора экономики наиболее продуктивна, поскольку более эффективно и оперативно проводились антикризисные мероприятия в банковской сфере по сравнению с другими отраслями страны.

Однако существует ряд объективных причин создания мегарегулятора.

1. Основные участники фондового рынка - банки, страховые компании, пенсионные фонды или инвестиционные структуры - используют одни и те же финансовые инструменты и подвергаются одним и тем же рискам, поэтому возникает потребность в единстве их регулирования.

2. Путаница в регулировании рынков финансовых услуг влечет за собой многочисленные разногласия и проблемы, благодаря чему создаются различные теневые не-

рыночные схемы. Отсутствие единых правил и законов финансового рынка, гарантий равных прав участников и защиты капитала не способствуют планомерному развитию рынка.

3. Большую роль начинают играть крупные финансовые холдинги, принадлежащие одним собственникам, но включающие в свой состав различные структуры. Надзор за такими организациями предполагает консолидированный подход, а это также усиливает аргументы в пользу создания мегарегулятора (первые шаги предусмотрены в Федеральном законе от 27 июля 2011 г. № 208-ФЗ "О консолидированной финансовой отчетности", где устанавливаются общие требования к составлению, представлению и публикации консолидированной финансовой отчетности юридическим лицом, созданным в соответствии с законодательством Российской Федерации).

4. Появление новых инструментов регулирования с учетом европейских требований (внедрение ИТ, расширение подготовки специалистов, рост экспортного потенциала и др.).

5. Пересмотр целей в 2010 г., решаемых страховщиками (появление новой концепции на новых принципах с учетом пруденциального надзора и регулирования на основе учета риска деятельности страховщика, международных стандартов финансовой отчетности, появление новых видов обязательного и добровольного страхования).

6. Страховые организации должны увеличить уставный капитал, почти в 4 раза к 2012 г. Для эффективного инвестирования страховых резервов и собственных средств страховых организаций и сохранения признаков возвратности, ликвидности, доходности и диверсификации страховщики должны инвестировать в различные инструменты фондового рынка.

7. Появление новых продуктов на финансовом рынке (РЕПО, финансовые инструменты срочных сделок), и новых страховых посредников - клиринговые центры по урегулированию убытков по ОСАГО.

Таким образом, уже сегодня российскому финансово-кредитному рынку был необходим системный подход в управлении и мегарегулятор (сценарий развития событий на

рынке при модели госрегулирования на основе мегарегулятора более оптимистичен, нежели другие варианты развития).

Следуя по пути глобализации, России необходимо принимать во внимание накопленный зарубежный опыт мегарегулирования. Первые государства, которые ввели у себя консолидированный надзор над финансовыми рынками, сделали это еще в 80-х годах прошлого столетия. Под мегарегулятором на Западе понималась модель объединенного или интегрированного надзора со стороны государства за финансовым сектором. Такая модель действует сейчас приблизительно в 50 как развитых, так и развивающихся странах.

Мегарегулятором становится специализированное госучреждение, уполномоченное регулировать не менее двух из трех категорий финансовых посредников (банки и страховые компании; банки и компании, работающие на рынке ценных бумаг; инвестиционные и страховые компании).

В Великобритании до реформы саморегулирование на рынке небанковских финансовых услуг играло ключевую роль. Там было несколько саморегулируемых организаций по направлениям профессиональной деятельности: брокерские услуги, строительные общества, управляющие, и др. В процессе реформы все эти организации были консолидированы в FSA, и ее уровень был поднят до статуса публичного органа, действующего на основе специального закона.

Во Франции банковский надзор и надзор над небанковскими финансовыми организациями разделен между Банком Франции и специально созданным более 8 лет назад регулятором, который контролирует и регулирует небанковский сектор финансового рынка (AMF). Главный орган управления AMF - совет директоров, в котором предоставлены места для участников рынка. Мегарегулятор во Франции после объединения банковского надзора со страховым увеличил совокупную численность специалистов с 800 до 1 тыс. чел. Процедура объединения надзоров во Франции заняла 2 года.

Строение регулятора в Германии (BaFin) во многом сходно с французским регулятором. Единственное отличие - регулирование банковского сектора также включено в пол-

номочия BaFin, хотя Бундесбанк продолжает играть большую роль как источник информации для надзора и с BaFin тесно взаимодействует.

Для России наиболее близка модель французского регулятора.

Идею создать универсальный мегарегулятор ФСФР предпринимала еще с середины 2000-х гг. В 2005 г. первоначальная концепция была прописана в проекте "Стратегии развития финансового рынка на 2006-2008 годы" и предполагала, что новый мегарегулятор будет следить и за банками, и за страховщиками, и за фондовым рынком страны. Новый мегарегулятор объединит финансовый рынок Российской Федерации (за исключением банковской и аудиторской деятельности), также установлено, что Министерство финансов Российской Федерации осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков.

Федеральная служба по финансовым рынкам:

а) осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка Российской Федерации (за исключением банковской и аудиторской деятельности);

б) является правопреемником Федеральной службы страхового надзора, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений.

Мегарегулятор будет разделен внутри на два равнозначных блока, один из них будет контролировать профессиональных участников рынка и другие финансовые институты, за исключением банков, другой - участников страхового рынка. Страховой регулятор сохранит за собой функции лицензирования, надзора за участниками рынка и получит возможность контроля за состоянием платежеспособности страховщиков. На ФСФР возложено ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела. Также службе поручено осуществлять расчет квоты участия иностранного капитала в уставных капиталах страховщиков и обобщать практику страхового надзора.

По состоянию на конец 2010 г. в реестре Росстрахнадзора значилось 890 субъектов

страхового дела, в том числе 618 страховщиков, 165 страховых брокеров и 7 обществ взаимного страхования. Для сравнения: в 2009 г. субъектов страхового дела в реестре было 702, в том числе 164 страховых брокера и 5 обществ взаимного страхования.

В 2010 г. Росстрахнадзор выдал семь новых страховых лицензий и расширил деятельность лицензий 32 страховщиков. Отказы в выдаче лицензий ФССН выдавались 21 раз, было приостановлено за год 146 лицензий страховщиков.

Новая служба ФСФР будет следить за достоверностью представленной отчетности и соблюдением законодательства РФ, а также за качеством активов в составе резервов и собственных средств страховщиков, за выдачей страховщиками банковских гарантий. Она будет вести обработку и анализ отчетности, предоставленной участниками рынка, а также аттестовывать страховых актуариев. Также к компетенции службы будет относиться весь блок вопросов, связанных с предупреждением банкротства и соблюдением процедур, применяемых к неплатежеспособным участникам страхового рынка. В том числе ФСФР будет контролировать исполнение плана восстановления платежеспособности, принимать решения о назначении временной администрации и ее руководителя, получит право обращаться в суд с исками о ликвидации участников рынка а также будет контролировать процедуру передачи страхового портфеля.

Таким образом, для успешного развития финансового рынка важно иметь профессионально поставленное регулирование и объективный надзор, осуществляемые квалифицированными специалистами. Когда все участники финансового рынка убеждены, что регулятор действует исключительно в интересах рынка, который эффективно защищает права инвесторов, тогда больше доверия со стороны инвесторов и выше размер инвестиций, быстрее развиваются институты рынка и экономика в целом.

1. Об организации страхового дела в Российской Федерации: закон РФ от 27 нояб. 1992 г. № 4015-1.
2. О рынке ценных бумаг: федер. закон от 22 апр. 1996 г. № 39-ФЗ.
3. О консолидированной финансовой отчетности: федер. закон от 27 июля 2011 г. № 208-ФЗ.
4. О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации: Указ Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270
5. В России появится новый мегарегулятор // Известия. 2010. 6 дек.
6. Минфин РФ представит новый вариант Указа Президента РФ о мегарегуляторе после января 2011 года. URL: <http://www.rg.ru>, 29.12.2010.
7. Российские СМИ получили "мегарегулятора". URL: <http://www.Lenta.Ru>, 26.03.2007.
8. Романова М. Страховой рынок и мегарегулятор. URL: <http://www.insur-info.ru/analysis>, 16.03.2011.

Поступила в редакцию 11.03.2011 г.